

Balance de las políticas liberales: la experiencia argentina reciente (1989/94)¹

Julio César Neffa

1. Crisis y emergencia del nuevo régimen de acumulación en Argentina

1.1. Los primeros cambios del modo de desarrollo a partir del comienzo del nuevo gobierno (julio de 1989) y hasta el “efecto Tequila”

En los primeros años de gestión económica, el nuevo gobierno enfrentó problemas muy importantes en un contexto de desequilibrios, inestabilidad e incertidumbre: la hiperinflación con su secuela de conflictos y desborde social; compromisos acumulados para el pago de una elevada deuda externa; una brutal caída de las tasas de ahorro interno y consiguientemente de la inversión; la fuga de capitales al exterior; elevadas tasas de interés para el crédito, que reforzó el predominio de las actividades financieras y especulativas sobre las directamente productivas; insuficiencia de reservas; fuertes variaciones de la tasa de cambio y especulación sobre las divisas; elevado déficit fiscal; débil monetización de la economía; tendencias crecientes de las tasas de desempleo y subempleo; un elevado porcentaje de “pobres”, es decir personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Estos desequilibrios daban como resultado la reducción del mercado interno por la caída de los salarios reales y una redistribución del ingreso nacional, realizada en detrimento de los asalariados, que engendraba numerosos conflictos laborales.

1.1.1. Los planes de ajuste estructural y el contexto internacional

Con el cambio de gobierno, luego de una profunda crisis política y social y de la aceleración de los mencionados desequilibrios macroeconómicos, las medidas de política económica adoptadas en el período 1989/94 tuvieron como objetivo efectuar, primero progresivamente y luego de manera disruptiva, un severo proceso de ajuste estructural, que buscaba una estabilidad de las principales variables macroeconómicas.

Los primeros planes económicos de la nueva administración (especialmente el Plan llamado Bunge y Born, (o “BB”), porque los dos primeros ministros de economía, a pedido del gobierno, fueron provistos por este gran

(1) Revisão de Horácio Daniel Piuselli.

grupo económico transnacional especializado en la industria agroalimentaria), pusieron el acento en medidas anti-inflacionarias de contenido esencialmente fiscal y monetario (incremento masivo de las tarifas de servicios públicos, fuerte devaluación del Austral y restablecimiento de tasas y retenciones sobre las exportaciones tradicionales), junto con la estabilización “administrada” de precios y salarios. Con posterioridad, y bajo una nueva gestión económica, se llevó a cabo, en un tenso clima de consenso parlamentario, pero contó con el voto favorable de la oposición la adopción de dos leyes de gran importancia que se orientaron de manera explícita a cambiar en profundidad, y rápidamente, el marco en que se desenvolvían el régimen de acumulación y las formas institucionales precedentes: la “Ley de Emergencia Económica y Social” (n. 23.696) y la “Ley de Reforma del Estado”(n. 23.697).

Dichas leyes redefinieron las relaciones entre el sector público y el privado; decidieron la privatización acelerada de la inmensa mayoría de las empresas propiedad del estado nacional, delimitando expresamente el orden de prioridad en que se debían privatizar y las condiciones del proceso licitatorio; establecieron la apertura de la economía, eliminando o reduciendo las tarifas aduaneras y las restricciones no arancelarias, y dieron las pautas para una profunda Reforma Fiscal. Si se compara con la situación anterior, las nuevas medidas de política económica tuvieron un contenido cada vez más liberal, fueron menos intervencionistas y otorgaron al mercado la función esencial en cuanto a la fijación de precios y a la delimitación de las cantidades de bienes y servicios ofrecidos y demandados, eliminando o reduciendo las restricciones aduaneras tarifarias y no tarifarias.

En enero de 1990, a instancias del tercer Ministro de Economía Ermán González, se adopta sorpresivamente el “Plan Bonex” para hacer frente a la creciente deuda interna y frenar la inflación por medio de reducción de la liquidez, inmovilizando de facto en las instituciones financieras todos los depósitos a plazo fijo. Esos recursos fueron transformados en títulos públicos (denominados Bonex), establecidos en dólares, pero convertibles sólo a diez años de plazo y remunerados con una tasa de interés según las vigentes a nivel internacional. Estas medidas monetarias fueron acompañadas por otras de tipo fiscal, que procuraron reducir el déficit, pero que tuvieron al mismo tiempo efectos recesivos y no lograron controlar totalmente la inflación.

Un nuevo Ministro de Economía, elaboró un plan económico llamado de “Convertibilidad” que se instaura el lo de abril de 1991 y se denomina comúnmente “Plan Cavallo”, hasta hoy objeto de múltiples controversias. El Ministro había sido durante mucho tiempo el máximo responsable académico de un poderoso y competente instituto de investigaciones macroeconómicas, el IIERAL, que depende de la Fundación Mediterránea, institución sostenida financieramente por empresarios innovadores radicados en el interior del país.

Desde entonces y hasta mediados de 1996, los más altos funcionarios del Ministerio y de las oficinas públicas vinculadas con la economía, el sector financiero, los servicios y obras públicas, han sido por lo general profesionales universitarios, designados según criterios de competencia técnica y especialidad, pero también por su pertenencia al ámbito de investigación que desempeñaban anteriormente en el IIERAL. Esta característica dió a toda la plana mayor del área una coherencia inédita en cuanto a la concepción del funcionamiento de la economía de mercado y una disciplina interna que, además de generar credibilidad en los medios financieros internacionales y de contribuir a la eficacia en la gestión, no ha hecho sino reforzar el peso del Ministro en el Gabinete Nacional y mantener una relación privilegiada con el Presidente de la República, aunque no exenta de conflictos.

Un libro de autoría del Ministro D. F. Cavallo, editado en 1989, “Economía en tiempos de crisis”, puso de manifiesto la importancia que les asignaba a las formas institucionales para un funcionamiento eficiente del capitalismo. Decía en ese texto:... “Por lo tanto, el tema institucional, el tema de las reglas de juego, el marco que se crea para que el capitalismo esté al servicio de la gente, es un tema fundamental. De allí mi énfasis en la reorganización económica y social del país. La normatividad para un mejor juego económico va más allá de las políticas económicas coyunturales” (Cavallo, 1989).

El contexto económico internacional a comienzos de la década de los ‘90 fue favorable a la adopción del Plan de Convertibilidad. Existía facilidad para acceder al mercado internacional de capitales, dado que como aún prevalecía la situación de crisis, habían caído las tasas de interés y existía disponibilidad de capitales privados para desplazarse hacia las “nuevas economías emergentes” bajo las formas de inversión directa y de portafolio. La globalización del comercio y de las finanzas, la desregulación de los mercados, y la utilización de las nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones abrieron nuevas posibilidades para la expansión de las empresas transnacionales, penetrando así en nuevos mercados. Desde 1990 Argentina se convirtió en un país receptor de esos movimientos de capitales por su política de privatización, las facilidades otorgadas para ingresar, colocar y repatriar capitales, el dinamismo del mercado interno unido a la demanda postergada de bienes de consumo durables, las potencialidades exportadoras de productos primarios combustibles, insumos intermedios y alimentos, y la perspectiva generada por el MERCOSUR. Estos movimientos contribuyeron a reducir el déficit de la cuenta de servicios financieros y a encontrar salidas negociadas de la situación de crisis de la deuda externa contraída en períodos anteriores, principalmente de carácter público. El ingreso masivo de capitales estimulado por el “Plan de Convertibilidad”, contribuyó a equilibrar la balanza de pagos y a presionar hacia abajo las tasas de interés locales, generando medios de crédito que estimularon la demanda de bienes de

consumo y de inversión, con rápidos efectos positivos sobre la producción. (Bustos, 1995)

En ese contexto, predominó la idea de que la renuncia voluntaria del Ministro, o su destitución por iniciativa presidencial, aumentaría el riesgo país en los centros financieros internacionales, tomaría rápidamente dimensiones colectivas, implicaría a un gran grupo de funcionarios situados en altos cargos estratégicos, lo que provocaría en el corto plazo una grave crisis por las dificultades para reemplazar a todo ese equipo por otro de similares competencias. Pero es aún muy pronto para poder analizar las consecuencias de la reciente destitución del Ministro, a fines de julio de 1996.

1.1.2. El “Plan de Convertibilidad”(primera fase: 1991/94), características, objetivos, apoyos y resistencias

- características

Antes de analizar los primeros resultados del Plan y evaluarlos, cabe señalar que, objetivamente, su importancia sobresale respecto de los anteriores planes de “estabilización” o de “ajuste estructural” por su coherencia y originalidad. El Plan se propuso en primer lugar controlar tres de los desequilibrios que arrastraba la economía: entre ahorro y consumo, ahorro e inversión, exportaciones e importaciones, y para ello reducir los costos y aumentar la productividad.

Por su contenido, significa una verdadera ruptura con respecto al pasado:

- ha tenido una vocación globalizante, y pretendía imponer paulatinamente su lógica a los demás sectores del aparato gubernamental;
- sus objetivos centrales a corto y mediano plazo son ambiciosos, y se han mantenido en el mediano plazo, pero sus instrumentos trataban de adaptarse rápidamente a la coyuntura;
- ha asignado un papel determinante al mercado para la asignación de los recursos;
- ha impulsado con vigor la privatización generalizada de las empresas estatales e impuesto una brusca retirada del Estado respecto de la actividad directamente productiva de bienes y servicios, aunque sin renunciar a que el Ministerio de Economía ejerza de manera vigorosa su potestad reguladora ante la emergencia de desequilibrios macroeconómicos;
- ha logrado controlar durante varios años consecutivos el déficit fiscal, llegando incluso a generar excedentes al aumentar la recaudación, y redujo la inflación hasta alcanzar sus mínimos valores históricos, situándola al nivel de los países industrializados;
- desde su adopción ha mantenido la estabilidad de la tasa de cambio respecto del dólar;

- ha provocado una rápida y amplia apertura del comercio exterior y promovido una nueva inserción del sistema productivo nacional en la economía mundial, articulándola estrechamente en un primer momento con la economía norteamericana y, más recientemente, con la brasileña, y
- ha buscado cristalizar los cambios introducidos adoptando decretos y normas que aseguren su permanencia, o presionando sobre el Parlamento para que éste apruebe rápidamente y sin mayores modificaciones, la legislación propuesta por el Poder Ejecutivo.

- objetivos

Pero además de estas características endógenas, cabe mencionar otros varios factores que, según nuestra opinión, diferencian sensiblemente al “Plan de Convertibilidad” respecto de los anteriores intentos de ajuste y estabilización.

Sus objetivos esenciales explicitados en diversos documentos y medidas de política económica se han orientado a crear un contexto de crecimiento y estabilidad, con seguridad jurídica y reglas de juego claras, que pueden resumirse de la manera siguiente: fuerte crecimiento económico sin necesidad de aumentar sustancialmente las inversiones, aprovechando la baja utilización de la capacidad productiva; control de inflación y eliminación de todo tipo de indexación de precios respecto de las tasas de inflación; aumento de la eficiencia del sistema productivo y del sector público; búsqueda del equilibrio presupuestario nacional y provincial, reduciendo ciertas partidas del gasto, pero sobre todo controlando la evasión e incrementando en gran medida la recaudación; desregulación de todos los mercados; privatización de las empresas públicas, comenzando por las del estado nacional; otorgamiento de fuertes estímulos y seguridad jurídica a las inversiones para reducir el riesgo país y la diferencia entre las tasas de interés nacionales e internacionales para estimular el ingreso y movilidad del capital extranjero brindándole igualdad de posibilidades con el capital nacional; aumento de la competitividad para desarrollar las exportaciones; incremento de la productividad aparente del trabajo; reducción de los costos unitarios de producción y especialmente los vinculados con el trabajo; reducción de las tasas nominales y reales de interés y obtención de tasas significativas de ganancia que estimularan el ahorro interno y la inversión. Por su naturaleza, estos objetivos lograron rápidamente el consenso de los sectores y clases sociales dominantes, a pesar de los conflictos inter e intra-sectoriales que suscitaron.

- apoyos y resistencias:

El Plan pudo adoptarse y continuar gracias a un juego de fuerzas y en particular,

- El decidido apoyo brindado al Plan, y en menor medida al Ministro, por el Presidente de la República y la mayor parte del Gabinete.

- La voluntad y firmeza con las que el Ministro y su equipo lo han aplicado desde su adopción.
- El sostenimiento otorgado explícitamente al Plan por parte de los responsables de la política económica de los Estados Unidos y los principales organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).
- Hasta fines de 1994, ni dentro del propio gobierno, ni por parte de las fuerzas de oposición, se había formulado una alternativa global y comprensiva en cuanto al modo de desarrollo, con excepción de una serie de propuestas que procuraran introducir algunas correcciones puntuales, sobre todo en cuanto a la política laboral, social y previsional, política fiscal y el nivel de la tasa de cambio.
- La debilidad del cuestionamiento sindical, a pesar de sus impactos negativos en materia de salarios, empleo y seguridad social.

Este último fenómeno merece una mayor explicación. Varios meses después de la asunción del Gobierno, el movimiento sindical nucleado en la CGT se dividió al tomar posición ante los cambios estructurales que presentían, pero luego de reestructurarse, se consolidó la fracción interna que apoyó al gobierno (que agrupa a la mayoría de las grandes uniones sindicales y federaciones nacionales). La nueva CGT ha dado institucionalmente y sin reticencias su apoyo a los objetivos económicos del Plan de Convertibilidad; pero a cambio no ha conseguido una verdadera contrapartida ni logrado mayor éxito en sus reivindicaciones económicas y sociales cuando los intereses de los sectores de trabajadores asalariados que representaban, entraron objetivamente en colisión con las previsibles consecuencias del Plan en materia de salarios, obras sociales, previsión social y empleo. La posterior división sindical en tres nucleamientos, claramente diferenciados ideológica y políticamente, influyó de manera decisiva para debilitar la acción sindical. En efecto, por una parte, las elevadas y crecientes tasas de desocupación como consecuencia de las privatizaciones de empresas públicas, despidos y reestructuraciones en el sector privado, las jubilaciones anticipadas y los retiros voluntarios en la Administración Pública, por otra parte los cambios en la legislación del trabajo que consolidaron las tendencias a la precarización del empleo; y finalmente la crisis de las PYME tradicionales y de las economías regionales donde se concentraba el desempleo, unido a la difusión de las nuevas formas de gestión empresarial de la fuerza de trabajo, han tenido como consecuencia una fuerte caída en las tasas de sindicalización, lo que debilitó la acción sindical de contenido reivindicativo, especialmente al nivel de las empresas. La nueva conducción de la CGT, electa luego del cambio de gobierno (en julio de 1995) intenta direrren ciarse de la anterior y comenzó a reivindicar frente al gobierno un cambio en la política laboral y social, pero sin cuestionar en lo esencial los aspectos macroeconómicos del Plan de Convertibilidad.

- Las autoridades del poderoso Ministerio de Economía (que incorporó a su ámbito el ex-Ministerio de Obras y Servicios Públicos) y en especial el Ministro en persona, han estado permanentemente alertas y ante los primeros signos de desequilibrio en alguno de los mercados, han tomado la iniciativa para introducir rápidos ajustes sobre la marcha y adoptar medidas coyunturales de una gran complejidad destinadas a desplazar en el tiempo los conflictos (una suerte de *fuite en avant*) y retornar más tarde al punto considerado de equilibrio.
- Los primeros efectos en materia de crecimiento y estabilización generaron un gran consenso por parte de los sectores y clases sociales más pudientes de la población. Sin duda, ese consenso no hubiera sido posible sin el efecto de reacción creado en el imaginario social por largos años de estancamiento y la traumática hiperinflación del año 1989, situación a la cual ningún sector de la sociedad desearía volver. Pero estos efectos sufrieron la erosión desde fines de 1994. A pesar de ello, y dada la escasez y la fragilidad de las propuestas de políticas económicas alternativas, el abandono del Plan se presenta como generador de incertidumbre y fuente de caos.
- Pero dentro de los sectores empresariales, también hay quienes se oponen o critican abiertamente al Plan:
 - un sector de las PYME industriales, que operan en ramas con mayor dificultad para obtener créditos baratos, reconvertirse y hacer frente a las importaciones competitivas;
 - los pequeños y medianos productores agrícolas dedicados a cultivos tradicionales destinados al mercado interno;
 - los pequeños comerciantes afectados por la creciente oligopolización del mercado debido a la presencia de los grandes supermercados y al mismo tiempo la caída de la demanda de los sectores de bajos ingresos, fueron sometidos al mismo tiempo a una fuerte presión fiscal y al control de la evasión;
 - una serie de Cámaras Industriales que agrupan a empresarios de ramas en dificultad por la apertura importadora (como bienes de capital, textiles y confección) que apoyan parcial y críticamente el Plan, pero al mismo tiempo formulan reivindicaciones corporativas;
 - los exportadores de productos agropecuarios tradicionales que dieron un tímido y crítico apoyo al Plan, como consecuencia de la estabilidad de la tasa de cambio y la estabilidad de precios, hasta fines de 1994, en que factores exógenos tornaron el panorama a su favor.

2. Contenido y propuesta de políticas del Plan de Convertibilidad

El plan consiste de hecho en una serie de políticas macroeconómicas que en nuestra opinión han creado las condiciones para la emergencia de un nuevo

régimen de acumulación. Estas constituyen al mismo tiempo una fuerte ruptura con el modo de desarrollo característico de las diversas etapas de ISI, y una continuidad y profundización de las medidas de reforma estructural adoptadas desde julio de 1989. Las más importantes se analizan a continuación

2.1. La Ley de Convertibilidad y tipo de cambio fijo

Esta norma, de importancia fundamental, fue aprobada por el Congreso en el primer trimestre de 1991 y tuvo pleno vigencia desde el 1 de abril de ese año. Estableció por Ley un tipo de cambio nominal fijo de un peso por dólar, paridad rígida que sólo puede ser modificada por otra Ley del Congreso. Se trata formalmente y en la realidad de un régimen bi-monetario. En virtud de esta Ley, el Banco Central no puede emitir dinero de manera discrecional para cubrir el déficit fiscal, como sucedía anteriormente; sino que retoma desde entonces algunas funciones de las viejas Cajas de Conversión, y garantiza la existencia de una base monetaria siempre que se cuente con reservas suficientes; es decir que sólo puede emitir más dinero en función de los resultados positivos del balance de pagos, habiéndose eliminado las restricciones para la libre compra, venta y movimiento de divisas, tanto dentro del país como internacionalmente. Entonces, mientras tenga vigencia la Ley que le dio origen, y no se produzcan serios desequilibrios, la economía podría continuar dolarizándose, sin prever la devaluación.

2.2. Las privatizaciones

Como ya se mencionó, desde 1989, y antes del inicio del Plan de Convertibilidad, se aprobaron leyes que instauraron en el país un drástico y rápido proceso de privatización de empresas estatales nacionales (industriales, comerciales y de servicios), siguiendo las tendencias vigentes en ciertas economías de los países más industrializados y las consignas de los organismos financieros internacionales (esencialmente el FMI, el BID y el Banco Mundial). Se aprobaron con anterioridad a la sanción del Plan, la Ley n. 23.696 de Reforma del Estado y varios Decretos que establecían la Desregulación, poniendo en marcha el proceso privatizador, articulado con la capitalización de la deuda externa.

En realidad, tal proceso ya se había intentado, pero de manera tímida, progresiva y en menor escala, durante el anterior gobierno constitucional, aunque sin llegar a concretar su implementación. Las condiciones económicas internas invocadas en 1989 para postular esa urgente necesidad de decidir las

privatizaciones, fueron: el elevado déficit fiscal provocado por los malos resultados financieros de varias empresas públicas; las dificultades para atraer capitales privados extranjeros; el creciente monto de la deuda externa; las deficiencias en la prestación de los servicios de las empresas públicas productivas de bienes o prestatarias de servicios, unido a sus altos costos de producción, el sobre-empleo y la corrupción en las relaciones con los contratistas.

Fue así como se decidió la privatización de la mayoría absoluta de las empresas públicas, comenzando por las del estado nacional, para alcanzar múltiples objetivos:

- mejorar la eficiencia de la infraestructura económica, degradada por muchos años sin inversión;
- obtener recursos para incrementar los ingresos fiscales mediante la venta de activos y reducir el gasto público que se destinaba a compensar los déficits de dichas empresas, es decir controlar el déficit fiscal a mediano y largo plazo.
- redefinir el rol del Estado con el fin de reducir su estructura, centrar su actividad en funciones “indelegables” y limitar su participación e intervención directa en el funcionamiento de los mercados;
- lograr un considerable incremento de la inversión privada al atraer capitales internacionales hacia las empresas privatizadas;
- dejar de lado la política partidista en el proceso de adopción de decisiones en dichas empresas, que las constituía en sectores “refugio” de subempleados, y
- eliminar la corrupción administrativa.

Hasta 1994, y en un contexto de crecimiento económico acelerado, estas medidas fueron acompañadas por esfuerzos de racionalización y jerarquización de la estructura organizativa del estado nacional, presiones para disminuir el gasto público mediante la suspensión durante varios años de las obras públicas, el congelamiento de los sueldos, el estímulo a los retiros voluntarios, y la puesta en disponibilidad de numerosos agentes.

Cabe recordar que la política de privatizaciones sentó además las bases para intentar convertir a los obreros y empleados en pequeños accionistas, distribuyendo una porción del capital de la empresa estatal privatizada entre los trabajadores bajo la forma de acciones, que no podían transferirse ni cotizarse en la Bolsa de Valores durante un cierto tiempo: nos estamos refiriendo al Programa de Propiedad Participada (PPP), inspirado en el modelo norteamericano. Pero pensamos que hubo otros objetivos, implícitos: este “accionariado obrero” se propició para reducir la conflictividad y lograr la adhesión del personal durante el proceso privatizador, y como una posible compensación por la futura disminución del salario indirecto y beneficios sociales, pero la presencia de esos representantes no introdujo cambios de importancia en los objetivos de las empresas, ni influyó en las formas de gestión.

2.3. La desregulación de los mercados

Las decisiones privatizadoras se acompañaron con el Decreto n. 2.284/91, que decidió la desregulación casi generalizada de los mercados, para dejar librado – al menos en teoría – al juego de sus fuerzas la tarea de efectuar la mejor asignación de los recursos y ajustar progresivamente los precios internos a los del comercio internacional.

Desde la década de los años 30 se habían constituido numerosas corporaciones nacionales y entidades que regulaban la producción y comercialización de ciertos productos agrícolas a nivel regional, que se dejaron rápidamente sin efecto, así como los impuestos respectivos que contribuían a su financiamiento. También se eliminaron las disposiciones relativas al “compre nacional” adoptadas a comienzos de la década de los ‘70, porque se consideraban violatorias de la libre competencia. Lo mismo sucedió con ciertos regímenes de promoción industrial para regiones y productos específicos, con excepción de los regímenes analizados en los capítulos anteriores (que siguen vigentes en un grupo reducido de provincias relativamente sub-industrializadas), y por otra parte de un pequeño número de actividades estratégicas, como es el caso del complejo de la industria automotriz. Esta última evoluciona teniendo en cuenta las reestructuraciones de las empresas transnacionales a nivel internacional.

2.4. La política monetaria y fiscal

El Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos promovió de manera directa e indirecta una política orientada a lograr la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal. En materia de inflación el resultado fue espectacular: la tasa según el INDEC bajó rápidamente desde casi el 85% en 1991 hasta situarse por debajo del 4% anual en 1994 y menos aún en 1995, aproximándose a las tasas de inflación de los países más desarrollados. La particularidad consiste en que eso se logró partiendo de la eliminación del control de precios, prohibiendo todo tipo de aumento de salarios y valores de contratos que fueran indexados automáticamente según el costo de vida, y recurriendo rápidamente al estímulo de las importaciones competitivas para hacer frente a la escasez, la rigidez de la oferta o la elevación de precios cada vez que se presentaban. Como ya se mencionó, se dictaron Decretos y normas reglamentarias que prohibieron otorgar aumentos salariales susceptibles de transferirse a los costos y precios, que no estuvieran justificados con un aumento de la productividad.

La política fiscal se orientó a alcanzar varios objetivos que se enumeran a continuación y que se lograron con éxito en el corto plazo en cuanto a la

reducción del déficit, hasta que aparecieron serias dificultades desde el segundo semestre de 1994:

- aumentar en términos globales la recaudación fiscal;
- asegurar la estabilidad de precios y su asignación por parte del mercado;
- frenar la secular tradición de elevados déficits, alcanzar el equilibrio presupuestario y obtener excedentes de manera permanente para cumplir con los compromisos externos;
- simplificar la estructura tributaria, eliminar ciertos impuestos indirectos (sobre sellos, cheques y combustibles) y reducir el número de impuestos nacionales;
- ampliar el número de contribuyentes, y aumentar la presión tributaria, para incrementar el monto de estos recursos, decretando sucesivas moratorias e implantando un severo y permanente control de la evasión;
- incentivar el desarrollo de un mercado de capitales, dinamizando la bolsa de valores;
- presionar sobre los estados provinciales para que llevaran a cabo su ajuste fiscal y disminuyeran el déficit;
- desgravar las actividades productivas y las del sector financiero, eliminar el impuesto a los activos y a los débitos bancarios así como un cierto número de impuestos a los combustibles, y compensar esta reducción en las recaudaciones al elevar la carga tributaria sobre un número ampliado de productos destinados al consumo, especialmente mediante el IVA.

Los principales instrumentos utilizados fueron:

- el cambio de la Carta Orgánica del Banco Central para defender su autonomía respecto del Poder Ejecutivo e impedirle actuar como prestamista de última instancia en caso de quiebra de los bancos privados;
- el severo control de gastos públicos;
- la modernización de la gestión presupuestaria y el perfeccionamiento de los registros para conocer en tiempo real y de manera exhaustiva la verdadera dimensión del gasto público global;
- la contención de las transferencias de recursos a las provincias;
- la privatización de empresas públicas.

2.5. Políticas para atraer el capital extranjero

Se estableció una amplia libertad para el movimiento de capitales y divisas, con una menor intervención reguladora del Banco Central, que estimuló el ingreso de capitales y de inversiones extranjeras, sin ningún tipo de discriminación. Como ya se mencionó, un cambio en su Ley Orgánica le había otorgado al BCRA mayor autonomía que en el pasado con respecto al Ministerio de Economía. A partir del inicio del Plan de Convertibilidad, el gobierno se

esforzó por cumplir escrupulosamente con los compromisos financieros internacionales.

2.6. Apertura de la economía y reducción de barreras aduaneras

Junto con la desregulación y la reforma fiscal, se produjo una amplia apertura del mercado interno disminuyendo la protección aduanera para favorecer la importación de todo tipo de bienes, especialmente los medios de producción, con el objeto de aumentarla al igual que la productividad. El objetivo buscado era estimular la competitividad, adecuar los precios relativos internos con los internacionales, reducir la inflación e insertar la economía del país en la nueva división internacional del trabajo, aunque asumiendo voluntariamente una posición relativamente dependiente de la economía norteamericana. Se estimularon las importaciones aprovechando la existencia de crédito internacional, la paridad cambiaria, la reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias. Los estímulos para incrementar las exportaciones fueron en un comienzo relativamente limitados e indirectos, y se dieron con posterioridad a la apertura, al reducir las tasas de estadística, y cambiar profundamente el sistema de relaciones laborales en las actividades portuarias para eliminar riesgos de conflicto y reducir los costos laborales; pero en 1994 se establecieron significativos reembolsos de impuestos indirectos, de hasta un 20%, para las exportaciones de origen industrial. Otra medida consistió en reducir ciertos costos vía desregulación; por ejemplo: la no obligatoriedad de contratar las cargas con barcos de bandera argentina (considerados como menos eficientes y más caros), la libre contratación de honorarios profesionales, la eliminación de ciertos impuestos de sellos, la reducción y simplificación de trámites aduaneros, etc.

En esta nueva fase de apertura de la economía, proceso que había comenzado el gobierno militar desde mediados de la década de los años '70, se acelera la rebaja de aranceles para importar los productos industriales que ya se producían en el país, se eliminan los regímenes de consulta previa para importar, y llega incluso a desaparecer prácticamente desde 1991 la necesidad de obtener el "permiso previo de importación". Estos cambios fueron numerosos, se dieron junto con la reducción de barreras no-arancelarias y con una modificación en la estructura de los aranceles. En promedio, la tasa nominal legal arancelaria pasó del 17% en 1989, al 10% en 1991. La tasa máxima de los aranceles había disminuido progresivamente hasta llegar solamente al 30% en 1989. Pero desde abril de 1991 y de manera rápida, los aranceles bajan aún más y tienden a estratificarse en tres grupos: 0%, 11% y 22% respectivamente. Luego sufren ciertas modificaciones, escalonándose últimamente en ocho niveles, con módulos crecientes a razón de 2,5%, que van desde el 0% hasta el 20%. La casi total

eliminación de barreras “no-arancelarias”, el bajo nivel y la escasa dispersión de las tarifas el algo prácticamente inédito para la economía argentina; rompe con una larga tradición de prolongados y complicados trámites burocráticos, tarifas altas y muy diversificadas según el tipo de producto. Estas medidas dieron un golpe de gracia al proceso de ISI.

2.7. La reducción de costos empresariales y el aumento de la productividad

Para incrementar la competitividad externa, las políticas buscan la reducción de sus costos unitarios de producción – y particularmente los costos laborales – pues se los considera una condición necesaria para mejorar el tipo de cambio efectivo e incrementar las exportaciones. Se trata de un objetivo que, en última instancia, se orienta a cambiar la relación salarial por diversos medios además del que se consideró prioritario: la estabilidad en materia de salarios nominales, o su deflación en términos reales, pudiendo negociarse una mejora a nivel de las unidades productivas privadas, sólo como contrapartida de un incremento de la productividad.

Los demás instrumentos de política utilizados para disminuir los costos unitarios fueron:

- reducción de los aranceles aduaneros y eliminación de trabas burocráticas mediante políticas desregulatorias, para importar insumos y bienes de capital a bajos precios;
- las nuevas normas en materia de legislación del trabajo y específicamente la Ley Nacional de Empleo, crearon formas promovidas tendientes a lograr la reducción del costo laboral al disminuir los llamados “impuestos al salario” y las cotizaciones para el sistema de seguridad social (obras sociales y previsión social);
- la búsqueda de la flexibilidad laboral con respecto al tiempo de uso de la fuerza de trabajo, bajos costos en cuanto al reclutamiento y eliminación de barreras para despido de personal;
- desregulación del sistema de transporte marítimo, ferroviario y automotor;
- privatización de los servicios públicos nacionales y provinciales de energía eléctrica, obras sanitarias, etc., para bajar de manera discriminada las tarifas correspondientes a las empresas;
- la apertura comercial, para permitir importar materias primas, insumos, y bienes de producción más baratos y eficientes que los producidos localmente.

El incremento en la productividad se buscó por medio del crédito y facilidades para importar bienes de capital e incrementar las nuevas inversiones, la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales, la modernización de las modalidades de gestión empresarial, diversas medidas para

formar y reconvertir profesionalmente la mano de obra, las reformas a la legislación laboral que tendiera a instaurar la flexibilización en cuanto al tiempo de trabajo, y el disciplinamiento de la fuerza de trabajo presionada con la amenaza de una creciente desocupación.

2.8. Descentralización y federalización del gasto público social del Estado Nacional. Las nuevas relaciones nación-provincias

Las relaciones financieras entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales cambiaron profundamente. Como en períodos anteriores, continuó la puja interprovincial, y entre las provincias y el estado nacional, por la distribución de los impuestos coparticipables. Para el conjunto de las provincias, el monto total de los impuestos coparticipables representaba en 1992 alrededor del 45% del total de los recursos que permitían el financiamiento provincial; a su vez, este monto aseguraba cubrir aproximadamente el 85% de las partidas destinadas a pagar los sueldos de los Estados Provinciales. Desde mucho tiempo antes, la mayoría de las provincias vivían en un permanente déficit fiscal debido a que, de manera inercial, el incremento de sus gastos superaba el de sus ingresos fiscales y, para cubrir la diferencia, se recurría sistemáticamente a pedir adelantos a cuenta de la coparticipación, al auxilio del Tesoro Nacional que cubriera las deudas de la provincia con la nación, o a la emisión de bonos provinciales utilizados dentro de la provincia como moneda corriente.

La política que estableció la rápida descentralización y federalización de numerosos servicios públicos, especialmente en materia de educación y salud, ha tenido también por objeto reducir el gasto público y el déficit fiscal a nivel nacional, siguiendo las sugerencias de organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial. Pero dicha transferencia, sin duda necesaria y que marcha paralelamente con las tendencias internacionales, corre el riesgo de llegar a realizarse sin haber tenido en cuenta todo el tiempo que necesitarían las provincias para adecuar sus instituciones, formar el personal directivo y contar con todos los elementos financieros, técnicos y la dotación de recursos humanos competentes que haga frente de manera eficaz a esas nuevas responsabilidades.

2.9. La reforma laboral

El gobierno procuró la adopción de medidas para modificar ciertas formas institucionales, específicamente la relación salarial y las relaciones de trabajo. Se trata de varias normas en materia de: empleo; mecanismos no indexatorios para el ajuste de remuneraciones; modificación de las instituciones del derecho individual

y colectivo de trabajo que protegían la estabilidad en el empleo; reducción del monto de indemnizaciones y de los costos de litigios por concepto de accidentes de trabajo, la reforma a la Ley de Quiebras, que permite acelerar el traspaso de empresas en concurso preventivo a nuevos accionistas (preferentemente los acreedores), etc.

Además, el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, elaboró varias propuestas de “reforma laboral” que se orientaron a: promover la negociación colectiva descentralizada al nivel de las empresas, ampliando la lista de temas negociables, incluso la capacidad para derogar normas estatales, disposiciones de convenios colectivos anteriores, y acuerdos individuales; desregular el mercado de trabajo ampliando el ámbito de acción de las empresas de trabajo temporario; dar por finalizada la vigencia de ciertos derechos adquiridos hacía tiempo pero que se consideraban “privilegios”; reducir los costos laborales y los llamados “impuestos al trabajo”; controlar de manera más estricta los comportamientos del personal en cuanto a su presencia en los lugares de trabajo; la mediación obligatoria como instancia previa al juicio laboral (para acortar el tiempo del litigio, reducir los costos de honorarios profesionales, evitar recurrir a los peritos, etc.); condicionar el aumento de los salarios al incremento de la productividad y flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo.

Cabe señalar que, en su primera etapa, el Plan de Convertibilidad y sus disposiciones conexas, tuvieron relativamente poco éxito en cuanto a la modificación de las formas institucionales y particularmente de la relación salarial. El “Acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social” firmado por los interlocutores sociales en julio de 1994 contiene en germen un ambicioso programa de reformas, cuya ejecución continúa siendo objeto de múltiples negociaciones para compatibilizar los intereses empresariales, sindicales y gubernamentales, que retrasaron el cronograma previsto inicialmente para formular y elevar una serie de Proyectos de Ley ante el Congreso Nacional.

2.10. La reforma de la Seguridad Social: privatización y capitalización

La reforma del Sistema de Seguridad Social fue emprendida para hacer frente a su crisis secular, que no hacía sino agravarse, y consistió, primero en la disolución de las antiguas cajas de jubilaciones y la creación centralizada de un nuevo organismo: el ANSSES (Administración Nacional del Sistema de Seguridad Social), y luego, en la privatización parcial del sistema (inspirado en el sistema chileno, considerado como el más exitoso), dando lugar a la creación de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). El resultado fue el establecimiento de dos subsistemas previsionales que coexisten en paralelo.

El sistema de “reparto”, donde quedaron los trabajadores que aportan al régimen de trabajadores autónomos, compuesto en su mayor parte por empleados públicos que rechazaron el principio y dudaron del funcionamiento del sistema privado de capitalización, y por los aportantes del sector privado de mayor edad y próximos a jubilarse, a quienes no les convenía cambiar. El otro subsistema es el privado, de “capitalización”, cuya gestión está a cargo de las AFJP.

Los dos sistemas funcionan con lógicas y expectativas muy diferentes.

Los haberes de los jubilados que siguen cobrando a través del sistema estatal de “reparto” provienen de un amplio abanico de impuestos variables: 16% de aportes de los trabajadores autónomos, 11% de aportes patronales y de asalariados sobre las remuneraciones del personal en actividad y que siguen formando parte del sistema, 15% de los recursos impositivos coparticipados, 11% del IVA neto, 20% del Impuesto a las Ganancias, y de la totalidad de los impuestos sobre los Bienes Personales.

A comienzos de 1994 los asalariados debieron optar por uno u otro subsistema, y a mediados del mismo año el Estado transfirió a las AFJP la totalidad de los aportes preexistentes de quienes optaron por el régimen privado de capitalización. El Estado asumió además totalmente el costo de los seguros por invalidez y muerte pactados antes de la Reforma y el pago de todos los fallos judiciales que dispusieran el ajuste incremental de las jubilaciones y pensiones iniciados antes del Plan de Convertibilidad.

Desde mediados de 1994, el subsistema de reparto estatal debió hacer frente al pago de un número considerable de jubilaciones y pensiones (que por un tiempo seguirá creciendo), con un horizonte cierto, a corto plazo, de disminución del número de aportantes y, sólo a mediano plazo, de disminución de los beneficiarios; esto último se explica por razones simplemente demográficas.

En cambio, el subsistema de capitalización recibirá durante varios años un monto creciente de aportes y captará progresivamente nuevos aportantes, antes de tener que comenzar a pagar un número elevado de jubilaciones y pensiones. Eso creará una importante masa de recursos financieros disponibles por parte de las AFJP, con los cuales se espera reactivar los mercados bursátiles (y por esa vía promover las inversiones y presionar hacia abajo las tasas de interés).

A ellas también podría recurrir eventualmente el gobierno para hacer frente al déficit, colocando obligaciones en lugar de acudir al endeudamiento externo, aunque pagara una cierta tasa de interés. Las AFJP, por Ley, deben destinar hasta un 50% de sus recursos a invertirlos en títulos públicos nacionales.

3. Primeros efectos y resultados del Plan

3.1. Cambios estructurales y sus impactos macroeconómicos sobre el sistema productivo

Los principales efectos de todos estos cambios del régimen de acumulación y de las formas institucionales del nuevo modo de regulación sobre el sistema productivo entre 1991 y 1994, fueron sin duda el crecimiento del PBI hasta alcanzar en 1994 aproximadamente 275.000 millones de dólares (volumen similar al de pequeños países de la Unión Europea como Bélgica y Suecia) y control de la inflación en los alrededores del 3% anual durante varios años consecutivos. Entre 1991 y 1994 ingresaron casi 44.000 millones de dólares en concepto de inversiones extranjeras, el PBI creció aproximadamente 33%, la producción industrial un 40%, el consumo un 37%, las inversiones un 120%, la formación bruta de capital fijo con relación al PBI pasó del 14% en 1990 al 20% en 1994 (Bustos, 1995). Estos progresos unidos a la reducción del déficit fiscal, el incremento de la productividad y la reducción de los costos unitarios repercutieron favorablemente sobre las tasas de ganancia, a pesar de que el aumento del PBI per capita se dio al mismo tiempo con un fuerte incremento del desempleo (Aspiazu, 1994).

Los resultados obtenidos que se detallan a continuación contrastan con lo sucedido hacia finales de 1994, luego de las perturbaciones provocadas por el “efecto tequila” en el sistema financiero: el crecimiento del PBI se volvió más lento, y fue negativo el año siguiente; han disminuido los ingresos de capital extranjero; la salida de depósitos y el incremento de las tasas de interés han provocado escasez y encarecimiento del crédito, arrastrando consigo la caída del consumo: el déficit fiscal reapareció debido a la rigidez del gasto público y a la reducción del stock de empresas privatizables y a la disminución de las recaudaciones fiscales y previsionales. El contexto internacional ha cambiado sustancialmente respecto de 1990 pues se observan algunos signos de “salida de crisis” en la economía de los países de la OCDE, donde vuelve a crecer lentamente el PBI, se incrementa el comercio mundial y junto con la demanda crecen los precios de *commodities* y alimentos, mejorando los términos del intercambio para nuestro país, pero aumentan las tasas de interés, que unido a la incertidumbre respecto de las economías emergentes, desvía los capitales hacia los países más industrializados.

A continuación, se presentan los principales resultados del Plan de Convertibilidad respecto de los objetivos iniciales, luego de cuatro años de vigencia (1991/94).

Privatizaciones

Durante la gestión del Ministro de Economía Erman González, se adoptaron medidas que facilitaron la adopción del Plan de Convertibilidad: el Plan Bonex, la reducción del gasto de la Administración Pública, la liberalización de los precios de bienes y servicios, la desregulación, la liberalización del mercado de cambios, la reducción de los aranceles aduaneros para productos importados y el comienzo del proceso privatizador (CEB, 1995).

Las privatizaciones han constituido desde 1990 la principal fuente de ingresos fiscales y reducción de la deuda externa, y han comenzado a incrementar la demanda interna y externa de: maquinarias, equipos, insumos y materiales de telecomunicaciones; equipos y medios de transporte ferroviario y automotriz; cemento y materiales para la construcción. Las inversiones, provenientes tanto de capitales de origen nacional como extranjero, en esos sectores y actividades conexas han aumentado, atraídas por los subsidios. Normalmente, este proceso permite esperar a mediano plazo un mejoramiento en la eficiencia y en la calidad de los servicios; pero en lo inmediato, la transición ha traído como consecuencia dificultades para asegurar una adecuada provisión de los servicios, son necesarios numerosos trabajos de reparación y mantenimiento que perturban la calidad de los mismos y la vida cotidiana de los habitantes de las grandes ciudades; al aplicarse los mecanismos de regulación se produjo el incremento de las tarifas de electricidad, gas, correos y telecomunicaciones, y se observó un mayor costo de transporte al establecerse peajes en las rutas concesionadas y aplicarse nuevas tarifas en las compañías ferroviarias privatizadas.

Los grandes grupos económicos nacionales que participaron en el proceso de privatizaciones se transformaron rápidamente: en algunos casos se acentuó su concentración en un número reducido de actividades; en otros, se incrementó su grado de integración vertical u horizontal o por su impulso se constituyeron otras empresas para la fabricación de insumos y la provisión de servicios, y en un número considerable de casos, se recurrió a la subcontratación. La concentración de capitales en las empresas privatizadas de servicios públicos es ahora mayor que en la situación anterior y las nuevas empresas funcionan de manera oligopólica.

Los sectores y empresas donde el proceso privatizador comenzó primeramente fueron: entre 1990 y 1992, las líneas aéreas; telecomunicaciones; correos; extracción y refinación de petróleo; producción, transmisión y comercialización de la energía eléctrica; medios de transporte ferroviarios, subterráneos y marítimos; carreteras y ramales ferroviarios; astilleros; siderurgia; petroquímica; compañías de seguros, etc. El proceso continuó con la cesión de participaciones accionarias estatales en varias empresas industriales mixtas. Se prevé inclusive la privatización de las usinas hidroeléctricas y de las centrales nucleares.

Este proceso tan radicalizado, intenso y rápido, sólo pudo llevarse a cabo sin mayores oposiciones debido a que la opinión pública y la nueva cultura de la sociedad ya habían sido ganadas por una actitud liberal, anti-estado y favorable a las privatizaciones. Se creó un consenso que visualizaba a las empresas públicas como caras e ineficientes, malas prestadoras de servicios, fuentes de déficit fiscal (es decir que provocaban el pago de mayores impuestos), y generadoras de corrupción administrativa.

Las privatizaciones estimularon como estrategia específica una más estrecha asociación de las nuevas empresas, con transnacionales –poseedoras de tecnologías avanzadas y de un saber productivo acumulado –, con bancos extranjeros y nacionales que proporcionaban el crédito; y por otra parte, con grandes grupos de empresarios nacionales que aportaban una parte de los capitales, pero a quienes por lo general les correspondía la responsabilidad de asumir la gestión administrativa, institucional y de la fuerza de trabajo (Katz, 1993).

Uno de los resultados de las dos modalidades de este proceso luego de varios años de aplicación, ha sido una mayor concentración de capitales, debido a que por el monto de las operaciones el número de los oferentes fue en muchos casos limitado. Los anteriores monopolios u oligopolios estatales han sido así sustituidos por otros de naturaleza privada, o incluso de capitales públicos extranjeros (TELECOM e IBERIA, por ejemplo), que actuaban según las normas del derecho privado. Como medida incitativa y para atraer candidatos, el estado nacional se hizo cargo del déficit pre-existente acumulado, hasta el momento del traspaso a los nuevos propietarios.

Pero además, los activos ofrecidos fueron por lo general subvaluados en el momento de fijar las bases y abrir la licitación, se adquirieron en parte con bonos de la deuda externa cotizados muy por debajo de sus valores nominales (a veces se pagó sólo el 50% de su valor nominal), los adquirentes se beneficiaron mediante disposiciones contractuales, con un margen considerable de libertad para ajustar periódicamente las tarifas según indicadores exógenos (por ejemplo la tasa de inflación en Estados Unidos), y sin que los organismos reguladores y los mecanismos de control del servicio y defensa de los consumidores se constituyeran de inmediato y actuaran con eficacia. Como consecuencia, los márgenes de ganancia de las empresas privatizadas fueron elevadísimos desde los primeros años de operación, a pesar del cumplimiento de los planes de inversión pactados.

Otra de las características específicas del actual proceso argentino de privatizaciones consiste en el origen poco diversificado de los capitales extranjeros que han intervenido hasta el presente. En efecto, predominaron hasta 1994 los de origen norteamericano, español, francés, italiano y chileno

(concentrados en la generación y venta de energía eléctrica), pero paradójicamente intervinieron muy pocos capitales alemanes, japoneses y del sudeste asiático.

Por otra parte, entre las empresas italianas, españolas y francesas adquirentes, se cuentan empresas estatales (aunque en sus operaciones comerciales se rigen por normas de derecho privado) muy eficientes y rentables en sus países, lo que cuestionaría en los hechos la afirmación corriente de que, de manera sistemática, la eficiencia y la rentabilidad son incompatibles con la propiedad y la gestión estatal.

Los resultados financieros del proceso de privatizaciones (consistente en venta de acciones, concesiones a mediano y largo plazo, venta simple y contratos de asociación) entre 1990 y 1994, fueron resumidos por la Sub-secretaria de Inversiones del Ministerio de Economía de esta manera (en dólares corrientes): ingresos en dinero efectivo: 9594,4 millones; ingreso en títulos con un valor nominal de 6341,1 millones, o sea un total de 15.935,5 millones de dólares.

Las condiciones en que se realizaron las privatizaciones cambiaron sensiblemente luego de abril de 1991, especialmente en cuanto a la prolijidad de los procesos: por ejemplo, se evitó que se repitiera lo sucedido en el caso de Aerolíneas Argentinas y de ENTEL al subestimarse el valor de sus activos. Antes del Plan de Convertibilidad, predominó la tendencia a la venta y/o concesión global de las empresas, y se dio preferencia al rescate de la deuda externa. Luego de adoptado el Plan, se pretendió concretar las ventas o concesiones segmentadas de los activos públicos y hacer la oferta pública y atomizada de las acciones para estimular la competitividad.

En sus inicios, la política de privatizaciones prestó poca atención a ciertas cuestiones esenciales, tales como: la difusión de la propiedad para evitar la concentración del capital; la estructura de los mercados donde iban a actuar las empresas privatizadas para impedir la reconstitución de monopolios; el retraso en la constitución de los órganos de regulación respecto del nivel y los mecanismos de ajuste de precios de los servicios públicos luego de la privatización; la protección de los usuarios contra los posibles abusos y las deficiencias del servicio; el cumplimiento de las obligaciones pactadas en materia de períodos y montos de ajuste de tarifas y los montos y fechas para hacer las nuevas inversiones, etc. (Gerchunoff, 1992).

Este proceso privatizador no se agota al nivel del estado nacional. La privatización de las empresas, bancos y organismos económicos provinciales se exige de manera explícita como una condición necesaria para que las provincias puedan acogerse a los beneficios del Pacto Fiscal. Pero ciertas provincias tenían establecido en sus Constituciones la imposibilidad de vender empresas de servicios públicos considerados de primera necesidad. En consecuencia y con la excepción de algunas de mayor envergadura, sin un elevado déficit fiscal y cuyos gobernadores tienen gran poder político, se prevé en el curso de 1995 y 1996, un

severo ajuste fiscal provincial, consistente en: la reducción proporcional de las partidas presupuestarias para gastos en personal, lo cual implicará disminución de personal y de los salarios, el congelamiento de todas las vacantes, la anulación de las incorporaciones por causa de reemplazo, la transferencia de personal desde los entes descentralizados hacia otras reparticiones, el estímulo a retiros voluntarios; y, por otra parte, la privatización de las empresas industriales y de servicios, de los Bancos y entidades financieras provinciales, de las empresas provinciales de energía, transporte, aguas corrientes y obras sanitarias, de las autopistas con peaje. Estas medidas se completarían con la transferencia al Estado nacional de los sistemas provinciales de seguridad social.

La desregulación

Las medidas desregulatorias permitieron reducciones de costos de ciertas empresas, pues han consistido en la eliminación de controles de precios, en el incremento del tipo de cambio real para las exportaciones (al establecer reintegros y suprimir gravámenes), y en el abaratamiento de los costos indirectos (de las operaciones portuarias, costos de servicios profesionales, primas de seguros). Para ciertas ramas de actividad (por ejemplo: industria naval, aeronáutica, maquinaria vial, siderurgia, etc.), implicó la derogación de regímenes de promoción sectorial y la eliminación de franquicias cuando se trataba de importar insumos estratégicos. En todos los casos se redujeron y simplificaron los trámites para iniciar la producción y comercialización de nuevos productos y para exportar. Al suprimirse las Corporaciones y Juntas Regulatoras de la producción agroindustriales, las empresas manufactureras que operan en el sector tienen desde entonces mayor libertad para fijar de manera flexible precios y cantidades frente a los productores, por lo general pequeños y medianos, quienes ahora actúan individualmente a nivel regional sin mayor poder de negociación. La desregulación del transporte produjo reducciones de costos en materia de fletes internacionales, y estimuló la producción nacional de ciertos bienes que antes se importaban subsidiados o sin pagar los derechos correspondientes; pero como contrapartida y a pesar de sus diferencias, las empresas nacionales y extranjeras – cualquiera fuera su dimensión– quedaron desde entonces con iguales derechos y obligaciones en materia de transferencia de tecnologías, implantación en diversas zonas estratégicas y de fronteras, obtención de créditos, ingreso y repatriación de capitales, etc.

El conjunto de estas disposiciones desregulatorias incluyó la eliminación de ciertos pequeños impuestos que habían sido adoptados y perduraban, por razones principalmente históricas.

Estas decisiones no impidieron el incremento en los precios de ciertos servicios, especialmente la atención médica y la educación privadas, obligando

periódicamente a una intervención estatal reguladora. Las medidas desregulatorias han contribuido a:

- disminuir los costos de producción y de transporte marítimo de los productos exportables (compensando de alguna manera la sobrevaluación del peso respecto del dólar);
- impedir los ajustes salariales por indexación automática; mediante un decreto, a partir de 1991, los incrementos salariales sólo pueden homologarse por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e incluirse en la contabilidad de costos, cuando corresponden a una mayor productividad;
- permitir una mayor flexibilidad en cuanto a los días y horarios de atención al público de las oficinas administrativas, bancos y comercios (por ejemplo el funcionamiento de los Supermercados en días domingos y feriados);
- generar ahorro fiscal por la disolución de antiguos organismos oficiales reguladores

3.1.3. La política monetaria y fiscal

Cuatro fueron los más importantes resultados obtenidos.

- la reducción de la inflación

Los éxitos de la lucha contra la inflación no eliminaron las desigualdades en el incremento de precios según el tipo de bienes, aumentando en mayor medida los de los productos y servicios no comercializables a nivel internacional, y que por lo tanto están al abrigo de la competencia, por ejemplo: vivienda (sobre todo alquiler), salud y educación privadas, cultura y esparcimiento, y de alguna manera los alimentos y bebidas perecederos que no forman parte de la “canasta familiar” incluida en el índice oficial de precios al consumidor.

Desde el inicio del Plan de Convertibilidad y hasta fines de 1994, los precios mayoristas crecieron mucho menos que los minoristas, pero en cuanto a su estructura sectorial cabe destacar que en el mismo lapso el conjunto de los precios agropecuarios creció mucho más rápidamente que los industriales (aproximadamente el 35% frente al 5%, respectivamente). Los bajos índices de precios en cuanto a la indumentaria y ciertos bienes de consumo durables (artefactos para el hogar) se lograron por influencia del creciente flujo de importaciones.

En síntesis, la política económica persigue de manera permanente y mediante varios instrumentos el objetivo de reducir la inflación de los productos de la “canasta familiar” al procurar la disminución de los costos, especialmente los laborales, desregular los mercados, recurrir a la apertura económica y favorecer la implantación de supermercados.

- el incremento de la presión y de la recaudación impositiva

En resumen, la proporción del conjunto de impuestos sobre el PBI pasó del 13,1% en 1991 al 16,2% en 1993; es decir la presión tributaria fue creciendo paralelamente con el incremento del PBI (y en 1994 fue de casi 4 (cuatro) puntos de porcentaje adicionales respecto del promedio 1983/89). Entre 1990 y 1994 la recaudación total del Estado Nacional creció en valores reales, aproximadamente el 60% (CEB, 1995). Este dinámico crecimiento entre 1990 y 1994 se debió al crecimiento del consumo, al menor impacto de la inflación debido a la estabilidad (efecto Olivera-Tanzi) el aumento de la base imponible, la elevación de la alícuota, el control de la evasión y su efecto disuasivo sobre los posibles evasores (hasta que encontraron nuevos mecanismos).

En cuanto a la estructura impositiva, las principales modificaciones consistieron en:

- la eliminación de numerosos gravámenes considerados distorsivos, para incentivar la producción y mejorar indirectamente el tipo de cambio;
- reducción de los aportes patronales a la Seguridad Social estableciendo diferencias a nivel provincial, según su grado de desarrollo relativo;
- eliminación de impuestos a los combustibles líquidos;
- la elevación de las alícuotas de ciertos gravámenes (el IVA) que pasa de representar 17% del total recaudado en los años 1986/87, al 38% en el periodo 1992/94.;
- la unificación de los impuestos a las ganancias para empresas nacionales y extranjeras;
- la reducción de los impuestos al patrimonio y a las transacciones internacionales.

Como resultado se produjo un cambio profundo en la estructura tributaria, centralizándola sobre cinco impuestos: IVA, Ganancias, Aportes y contribuciones al “sistema de reparto” de la Seguridad Social, Combustibles e Impuestos Internos. Esos cinco impuestos, relativamente fáciles de controlar y recaudar, pasan de representar el 70% del total de los tributos nacionales en la década pasada, de casi el 90% en 1994.

Estas medidas fueron complementadas con un severo control de la evasión impositiva, dando prioridad al cumplimiento del IVA (el número de sus contribuyentes se cuadruplicó entre 1990 y comienzos de 1994) y al impuesto a las Ganancias (el número de inscriptos pasó de aproximadamente 1.100.000 a 2.200.000 en el mismo lapso). La Dirección General Impositiva se modernizó y también se hizo cargo de la recaudación de aportes y contribuciones al sistema de Seguridad Social, permitiendo un seguimiento mediante el cruce con la información sobre otras variables. Muchos impuestos se perciben de inmediato, pues pasaron a ser retenidos en su fuente, en el caso de los grandes contribuyentes y del Estado. Los sistemas de facturación y de registro se homogeneizaron, lo que

permitió la simplificación del control y facilitó la comunicación con los contribuyentes y consumidores.

Puede afirmarse entonces que, desde abril de 1991, el sistema tributario, más que buscar corregir y compensar los desequilibrios en materia de ingresos para evitar su concentración y redistribuirlos, se propuso tener menor ingerencia en el funcionamiento de los mercados y se limitó a buscar los recursos necesarios destinados a cubrir los mayores gastos del estado nacional y hacer frente a la deuda externa. Durante varios años se logró incluso generar excedentes. Esta política fiscal se vio facilitada por los ingresos adicionales generados por la venta de activos de las empresas estatales, pero ese proceso ya se cumplió en su mayor parte y podría concluir en 1995 o 1996.

- el control del gasto público

La rigurosa política presupuestaria e impositiva permitió que durante varios años se lograra un equilibrio e incluso se generaran excedentes, utilizados para el pago de compromisos de la deuda externa. Esto se explica por las privatizaciones, la reducción de la inversión pública, la disminución de los intereses internacionales para el pago de la deuda y el retraso cambiario. Así, mientras el déficit primario del sector público fue del 2,79% del PBI en el período 1983/89, se obtuvo en un primer periodo un excedente del 0,67% en el lapso 1992/94, pero con tendencia a disminuir. Esto permitió que no se intentara recurrir sistemáticamente a la emisión para compensar el déficit fiscal, como había sucedido en el pasado. Pero en cuanto a su eficacia para reducir los demás gastos del estado nacional, los resultados han sido muy escasos, e incluso negativos, dada su relativa rigidez, el crecimiento desproporcionado de la estructura del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, y la utilización de recursos para hacer frente a emergencias sociales, que distribuyen productos de primera necesidad a los sectores carenciados. Los sectores que debían ser priorizados en materia de gasto público son precisamente educación, salud, vivienda, justicia y seguridad.

- las consecuencias sobre la distribución del ingreso

La política monetaria y fiscal no se propuso mejorar la parte de los asalariados en el ingreso nacional, sino promover el aumento de las tasas de ganancia con el objeto explícito de incrementar el ahorro interno y la inversión. La presión impositiva fue mayor que en la década pasada, y dada la creciente importancia del IVA, tuvo mayor incidencia en los ingresos de los estratos bajos y medios de la población, declinando a medida que se pasa a los deciles de hogares de mayores ingresos (CEB, 1995).

Evolución de la distribución personal del ingreso
(años elegidos estratégicamente)

Año	Participación en el ingreso de:			
	30% más pobre	30%	30%	10% más rico
1974	11,3	22,4	38,2	28,0
1977	10,9	18,9	36,4	33,7
1984	10,2	20,3	36,3	3,2
1989	7,9	15,7	34,8	41,6
1994	8,5	19,1	36,7	35,7
Promedio 1974/94	9,9	19,2	36,6	34,2

Fuente: (CEB, 1995).

3.1.4. La reforma laboral

Meses después de la sanción de la Ley de Convertibilidad, se dictó un decreto estableciendo que solo podría haber incrementos salariales cuando se obtuviera un incremento de la productividad y el empleador se comprometiera a no trasladarlos a los precios (Decreto n. 1334/91) y dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se iniciaron los estudios para modificar el sistema de negociación colectiva. La situación diagnosticada por sus autoridades era en síntesis la siguiente: una relativa parálisis de las negociaciones, una notoria obsolescencia del contenido, el detallado excesivo número de cláusulas vigentes; la rigidez en cuanto a los temas objeto de negociación; y un ámbito centralizado para la negociación al nivel de las ramas de actividad o del sector, y la vigencia indefinida del convenio luego de su vencimiento (ultra-actividad). El propósito gubernamental era el de introducir la flexibilización para adaptarse rápidamente a las necesidades del mercado; descentralizar de manera articulada la negociación hasta el nivel de la empresa; reconocer la autonomía y disponibilidad colectiva de los interlocutores sociales para modificar en cualquier sentido el contenido de los acuerdos individuales, convenios colectivos anteriores, y normas legales (llegando incluso a la derogación de derechos adquiridos).

El Acuerdo Marco firmado el 25 de julio de 1994 contiene una serie de propuestas de política laboral, que tienen el propósito de estimular la inversión y mejorar la competitividad, el nivel de empleo y el diálogo social, y buscan un consenso entre los interlocutores sociales, para elaborar proyectos de ley acerca de los siguientes temas:

- *Empleo*: la modificación de la Ley Nacional de Empleo para flexibilizar su aplicación y generar empleos, promover la formación y reconversión profesional y asegurar la continuidad de las prestaciones sociales a los desocupados; la celebración de acuerdos regionales de empleo.
- *Relaciones de trabajo*: elaborar proyectos de ley para instaurar el derecho de información a nivel de las empresas; asignar poder a los convenios colectivos para modificar las disposiciones de la legislación; obligación para los empresarios de

elaborar un “balance social”; reformar el derecho procesal para reducir los costos de la conflictividad laboral y acelerar los plazos para resolverlos.

- *Negociación Colectiva*: promoviendo su desarrollo y ampliando el campo de la negociación, y el ejercicio de la autonomía colectiva.
- *Derecho individual*: crear el sistema de mediación obligatoria como instancia obligatoria previa al juicio, para reducir los costos empresariales y el tiempo de litigio.
- *Condiciones y medio ambiente de trabajo*: reforma de la Ley n. 19587 de Higiene y Seguridad, y n. 24028 de Accidentes de Trabajo, con el propósito de reducir la conflictividad y los costos de los accidentes y enfermedades profesionales para crear un sistema integral de protección por riesgos del trabajo, creando las Aseguradoras (privadas) de Riesgos de Trabajo.
- *Participación de los trabajadores*: en organismos tripartitos de carácter informativo y consultivo, y en la propiedad de las empresas mediante el desarrollo de los Programas de Propiedad Participada.
- *Formación profesional*: a través de programas de formación y reconversión profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Proyecto Joven.
- *Asignaciones familiares*: cambiando el régimen de asignaciones con fines de complementación para estimular el ahorro.
- *Reforma a la Ley de Quiebras*: para preservar el empleo productivo y las unidades patrimoniales; dejar en suspenso los Convenios Colectivos vigentes y sustituirlos por un Convenio Colectivo de Crisis, estableciendo que el adquirente de una empresa concursada responderá solamente por las obligaciones laborales y de seguridad social originadas a partir del inicio de su gestión.

Meses más tarde, el gobierno obtiene hacia fines de 1994 el consenso de los interlocutores sociales para proponer al Parlamento la adopción de un régimen laboral específico para las PYME, cuyos objetivos coinciden con los objetivos de política mencionados más arriba: pago del aguinaldo en varias cuotas; prolongación del período de prueba antes de comprometerse a otorgar empleos con contratos de duración indeterminada; modificación del régimen de vacaciones con franquicia de otorgarlas de manera total o fraccionadas según las necesidades de las empresas: reducción de las indemnizaciones en caso de despido; posibilidad de modificar – hacia abajo – el nivel de salarios y beneficios pactados a nivel del convenio colectivo de trabajo en el caso de que hubiera una situación declarada de emergencia económica, o de crisis, y mayor flexibilidad en cuanto a la duración y configuración del tiempo de trabajo.

3.1.5. La reforma del sistema de seguridad social

Las previsiones explícitas del gobierno al elaborar el proyecto fueron que el subsistema de reparto estatal arrojaría un déficit considerable hasta la segunda

década del siglo XXI, y mientras tanto habría que cubrirlo con el presupuesto público. Pero formulando las hipótesis optimistas de que crecería de manera sostenida el PBI, disminuiría el gasto fiscal y se incrementaría la recaudación impositiva.

Ahora bien, con anterioridad a julio de 1994, el ANSSES tenía un superávit, que se había logrado por varios factores:

- el incremento de recaudaciones al instaurarse un mayor control previsional, a partir del momento en que la Dirección General Impositiva se hace cargo de estos procedimientos;
- la percepción de los aportes adicionales arriba mencionados, establecidos por los sucesivos pactos fiscales, y
- el congelamiento “de hecho”, de los haberes previsionales establecidos antes del mes de abril de 1991 para más de 3.200.000 beneficiarios, pues el Plan de Convertibilidad y las disposiciones legales complementarias suprimieron también en este caso las indexaciones automáticas.

A pesar del refuerzo en el control y de las sucesivas moratorias, y contrariamente a lo que se esperaba, no pudo continuar reduciéndose de manera sustancial la evasión previsional en el subsistema de reparto, especialmente en lo que se refiere a los trabajadores autónomos; oficialmente la ANSSES estima en aproximadamente 2.000.000 el número de esos virtuales “evasores” al sistema estatal de reparto. Para cumplir sus promesas al empresariado de bajar los costos laborales, el gobierno ha disminuido sensiblemente en 1995 las cotizaciones patronales al sistema de previsión social, haciéndolo de manera heterogénea según las actividades económicas y las regiones del país, y tiene previsto hacer nuevas reducciones en el futuro.

En virtud de los Pactos Fiscales un cierto número de cajas provinciales de seguridad social –por lo general en situación crónicamente deficitaria– comienzan a ser absorbidas por el subsistema público de reparto, aumentando las erogaciones y generando conflictos al suprimir, o intentar reducir, el monto de ciertas jubilaciones consideradas “de privilegio”. Pero luego de ponerse en vigencia los pactos fiscales, una parte importante de los recursos provenientes del 15% de los fondos coparticipables en lugar de entregarse al ANSSES, como estaba estipulado, se destinaron a cancelar de manera anticipada los bonos públicos denominados BOCON, disminuyendo así los fondos disponibles para el pago de jubilaciones y pensiones.

A partir de mediados de 1994, los aportes y contribuciones percibidas por el ANSSES para atender el sistema de reparto, provenientes del sector público y de los cotizantes, se redujeron sensiblemente como resultado lógico de la Reforma Previsional. Desde esa fecha, aproximadamente 180 millones de pesos, que antes recaudaba cada mes el ANSSES, se depositan en las cuentas de las AFJP. En la órbita del ANSSES permanecían vigentes aún las llamadas “jubilaciones de

privilegio” que, en virtud de las normas adoptadas con anterioridad, otorgaban montos elevados por tal concepto a un número considerable y creciente de exaltos funcionarios del estado, generando irritación en el resto de los beneficiarios.

Todo eso hizo que se incrementaran progresivamente los juicios de los jubilados contra el ANSES para lograr el pago de ajustes y retroactividades; estas demandas fueron resueltas favorablemente por los tribunales de primera instancia y luego por la Suprema Corte de Justicia, pero no pudieron efectivizarse en la práctica. El Poder Ejecutivo decidió suspender temporariamente y por decreto dichos procedimientos, hasta tanto la Suprema Corte reexaminara su sentencia y se modificara la legislación, lo que estaba previsto para 1995. Entre los querellantes más fuertemente representados estaban los que percibían mayores estipendios, puesto que estaban en mejores condiciones de esperar sin prisa, los resultados, y poder cubrir los elevados costos de los juicios.

Al mismo tiempo, por razones humanitarias y para hacer frente a crecientes presiones sociales de las asociaciones de jubilados, los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía Obras y Servicios Públicos, elevaron al Congreso, a fines de 1994, el proyecto de “Ley de Solidaridad Previsional”, mediante el cual se procuraban varios objetivos: reafirmar el principio de no indexación de jubilaciones y pensiones; incrementar los montos de los haberes jubilatorios más bajos, para ajustarlos al menos parcialmente a la evolución de la inflación; bloquear el crecimiento del monto de los haberes jubilatorios más elevados; suprimir una parte de las llamadas “jubilaciones de privilegio”; y mediante otras disposiciones, aumentar las partidas presupuestarias con tal fin. El trámite parlamentario del Proyecto se demoró a pesar de las presiones del Poder Ejecutivo, y su aprobación se llevó a cabo a comienzos de 1995, con ciertas modificaciones de menor importancia. La crítica situación financiera desencadenada a fines de 1994 como consecuencia la crisis financiera mexicana, ha impedido la solución definitiva del problema.

Cabe recordar que actualmente, la mayor proporción de los recursos del presupuesto del Estado Nacional está destinados al pago de los haberes jubilatorios y que su incumplimiento tiene profundas repercusiones sociales y políticas. Esto explica por que la situación se tornó crítica desde mediados de 1994, al generarse – por primera vez desde la adopción del Plan de Convertibilidad – un déficit fiscal que, según el ministro, podría poner en peligro la continuidad del Plan. El Parlamento aprobó finalmente una modificación al presupuesto de 1994 incrementando la partida destinada al pago de jubilaciones y pensiones.

Desde fines de 1994 se constató una disminución de las cotizaciones al sistema de capitalización, pues la desaceleración del crecimiento económico, provocada por la caída de la demanda, acarrió retrasos en los pagos.

3.1.6. Las nuevas relaciones financieras entre el Estado nacional y los Estados provinciales

Implícita o explícitamente, el Estado nacional procuró, como era la norma en el pasado, aumentar su parte en la distribución de los recursos coparticipables. Los varios pactos fiscales (Ley n.24130/92 y Decreto n.1807/93) dieron como resultado una sensible disminución del porcentaje de los recursos tributarios asignados a las provincias, pero sin que a corto plazo significara una disminución del monto en valores absolutos, debido a varios factores: durante varios años predominó un contexto de estabilidad de precios, aumentó el monto total de la recaudación y hubo un crecimiento del PBI; siendo esta última la variable que servía de base para el cálculo.

Una excepción es digna de señalarse: la provincia de Buenos Aires, siendo la más grande e importante desde el punto de vista de su contribución al PBI nacional, era también una de las más afectadas por los elevados índices de desempleo y de pobreza en la región circundante a la Capital Federal: “el conurbano”. Esto fundamentó la decisión de las autoridades provinciales al exigir – sin lograrlo – un incremento de su coparticipación para volver progresivamente a la situación de los años 70. Dada su importancia política y capacidad de negociación el gobernador logró que, a cambio de eso, una parte del Impuesto a las Ganancias (el 10%) fuera destinado durante varios años a constituir el “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense” que en los hechos significa aproximadamente casi 700.000.000 de pesos/dólares USA cada año (Ley n.24.073/92). La Constitución Nacional reformada en 1994 convalidó temporariamente esta disposición fiscal.

3.1.7. Las relaciones económicas internacionales

- el ingreso de capitales extranjeros

Cuando se adoptó el Plan de Convertibilidad, las economías de los países de la OCDE estaban todavía estancadas, y habían bajado las tasas de interés internacionales. El acuerdo *Stand-by* con el FMI en junio de 1991, la renegociación de la deuda, la globalización financiera y el cambio de la política económica que elimina todo tipo de restricciones al movimiento de capitales, y disminuye los impuestos a la actividad bursátil, constituyeron un atractivo para la inversión extranjera.

El ingreso de los fondos externos netos de la economía creció significativamente desde 1991 y hasta diciembre de 1994, aunque de manera irregular. Predominaron los capitales privados, provenientes de una gran diversidad de fuentes, estimulados por aquella libertad de movimientos y otros varios factores: el estancamiento de las economías de los países desarrollados

durante los años 1991/93; la confianza despertada por el programa económico en los grandes centros financieros internacionales y la reducción del “riesgo país”; la apertura importadora; la liberalización del mercado de cambios y la nueva paridad cambiaria; la ampliación del mercado interno; las tasas de interés y de ganancia relativamente elevadas respecto de las tasas internacionales y las múltiples posibilidades de inversión que ofrecía el proceso de privatizaciones.

El resultado fue un enorme crecimiento del mercado de capitales y de la inversión directa extranjera destinada en un primer momento a comprar activos de las empresas privatizadas. En un segundo momento, el ingreso de capitales extranjeros se dirigió hacia nuevas inversiones directas pero en mayor medida a inversiones de portafolio, conservando un alto grado de versatilidad. El monto negociado cotidianamente en la Bolsa de Valores creció rápidamente, aunque siguiendo los vaivenes de los mercados financieros internacionales. En el caso de reiniciarse el pago de los aportes previsionales al sistema de capitalización, dicho monto será sin duda estimulado a corto plazo con los movimientos de fondos de las AFJP, generados por la reforma previsional.

	Evolución de los ingresos					
	1983/89	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos	1.757	1.476	5.462	13.098	16.100	10.800
Variación respecto del período anterior		-16%	270%	140%	22,9%	-33%

Fuente: CEB, en base a datos del BCRA y de la CEPAL.

Comparados con la situación precedente, los ingresos netos de capitales en millones de dólares para el período 1990/94 alcanzaron la importante suma de 46.936 millones. Con relación al PBI, en 1990 representaban solamente 2,14% mientras que en 1993 alcanzaron el 6,31%. Esta afluencia de capitales impactó fuertemente en el volumen y el valor de las transacciones en el mercado de capitales, que medido en millones de dólares, pasó de 1.273 a 112.139 para las acciones y de 13.617 a 257.926 para los títulos públicos.

- el comercio exterior

En un primer momento, la apertura del comercio exterior, más que ampliar de inmediato los mercados para la producción nacional, ha incrementado el nivel de exposición de las empresas nacionales a la competencia internacional, al reducirse las restricciones no arancelarias y los derechos aduaneros, y disminuir el grado de protección efectiva. Dado que, desde abril de 1991 y hasta el momento del presente estudio, el tipo de cambio real vigente pareciera sobrevalorar al peso frente al dólar, se han incrementado las posibilidades de importar insumos, maquinarias, equipos y demás bienes de capital, de buena calidad y a más bajo costo. Pero la paridad cambiaria también ha estimulado la importación de bienes

de consumo de todo tipo, incluso alimentos, poniendo en dificultad a las empresas menos competitivas de las correspondientes ramas. A fines de 1994 solamente la industria automotriz y la del papel cuentan con regímenes especiales de protección, consistentes en reembolsos de impuestos indirectos en efectivo por concepto de exportaciones y se estaban estudiando otros regímenes para aplicarlos a productos textiles, siderúrgicos y petroquímicos. Pero no siempre se trata de aumento de exportaciones de productos genuinamente nacionales y debidos a una competitividad auténtica: en algunos casos, muchas piezas y componentes importados se reexportan, una vez ensamblados, como si fueran totalmente “industria argentina” y dan así derecho a los reembolsos. Además de las grandes empresas competitivas productoras de *commodities* un pequeño grupo de PYME, que han incorporado innovaciones tecnológicas y organizacionales y han asumido una política comercial más agresiva, se han convertido en líderes exportadores de un número reducido de productos.

El caso de la industria automotriz constituye una verdadera excepción:

- se regula la importación anual de nuevos modelos de vehículos no producidos aún en el país para uso personal, en una proporción del 15 al 20% del total de la producción nacional, pero aplicándoles un arancel superior al máximo general;
- las empresas automotrices implantadas en el país pueden en principio importar, sin pagar aranceles, una cierta cantidad de modelos no fabricados en Argentina, en una relación fija con sus respectivas exportaciones: es el régimen llamado del 1 a 1;
- se autoriza hasta un 40% de componentes importados por cada línea de cilindrada; por ello, las piezas de repuesto y las autopartes que se importan desde Brasil por parte de las empresas transnacionales en el comercio intrafirma, se consideran argentinas luego del proceso de ensamblaje con vistas a su exportación hacia dicho país.

El resultado fue espectacular: en 1994, la producción nacional sobrepasó los 400.000 vehículos (superando el máximo histórico alcanzado 20 años antes); y a esto se agrega una importación de 110.000 autos (generalmente de lujo) no fabricados en el país. Pero el número de autopartistas se ha reducido sensiblemente respecto del pasado aunque su relación con las terminales es más estrecha que antes, un buen número sólo atiende el mercado de reposición, se han introducido pocas innovaciones en cuanto a los procesos y la mayoría de ellos utilizan tecnologías importadas, que no requieren actividades de investigación y desarrollo locales.

La apertura así entendida tiene como objetivo conducir progresivamente a la transferencia de recursos e inversiones, desde empresas poco competitivas hacia las más dinámicas y rentables, al cierre de las empresas deficitarias y la creación de otras; a importar rápidamente bienes de capital para incrementar la capacidad instalada antes que producirlos en el país con un costo mayor; a

importar bienes de consumo de todo tipo que la industria nacional no está actualmente en condiciones de producir de manera competitiva, para presionar hacia abajo los precios. Pero esta apertura ha sido de alguna manera asimétrica, pues no ha tenido en cuenta el proteccionismo ejercido bajo diversas modalidades por los Estados Unidos, la CEE, el Japón y Brasil, observado frecuentemente por el GATT, aunque sin mayores consecuencias.

A esto se agregó una disposición adoptada al crearse el MERCOSUR, mediante la cual los aranceles internos se eliminarían totalmente de manera generalizada en los cuatro países a partir del 1° de enero de 1995. Al promediar nuestra investigación, este objetivo nos pareció de difícil cumplimiento cosa que se confirmó al firmarse los sucesivos tratados al final de 1994.

Como resultado de esta política se observó que el déficit de la balanza comercial fue creciente, alcanzando 3.696 millones de dólares en 1993 y aproximadamente 5.700 en 1994. Las elevadas tasas de inflación y la política monetaria brasileña hasta la adopción del Plan Real (a mediados de 1994) dificultaron aún más las exportaciones argentinas hacia ese país. Ante ese creciente desequilibrio, el gobierno anunció a fines de ese año que sus previsiones de déficit para 1995 eran de sólo 1.500 millones, sin dar mayores explicaciones sobre la manera en que se iban a aumentar las exportaciones y/o disminuir las importaciones para alcanzar esa cifra.

Pero contrariamente a lo previsto, la política monetaria brasileña desde la aplicación del Plan Real dio como resultado un fuerte incremento de la demanda y de las importaciones provenientes de Argentina que generaron en pocos meses un excedente inesperado de nuestra balanza comercial hasta mediados de 1995, en que la política proteccionista del nuevo gobierno brasileño frenó esa tendencia en cuanto a los bienes de consumo durables, y generó de nuevo la incertidumbre.

Como era de esperar, desde 1991 las medidas adoptadas por el nuevo gobierno tuvieron rápidamente efectos decisivos sobre el comercio exterior: la tendencia en los saldos negativos de la balanza comercial volvieron a repetirse y acrecentarse luego del Plan de Convertibilidad, a pesar de un crecimiento sostenido de las exportaciones. Entre 1991 y 1994, la relación entre las exportaciones y el PBI total descendió del 6,3 al 5,7% mientras que el porcentaje de las importaciones sobre el PBI aumentó rápidamente del 4,4 al 7,8%. La mayor apertura de la economía fue desigual en cuanto a los flujos del intercambio y, desde 1990 hasta fines de 1994, siempre se concretó en detrimento de las exportaciones. A esto se agregó en ciertos períodos el deterioro secular de los términos del intercambio (precios de las exportaciones de materias primas y alimentos/precios de las importaciones de bienes manufacturados). Comparando los coeficientes de apertura de varios países latinoamericanos, se observa en 1994 que para Chile era del 42,6%, para México del 38,7%, para Argentina, del 13,5% y para Brasil del 12,3% (CEB, 1995).

Las exportaciones fueron promovidas por la reducción gradual de los impuestos (IVA) que las gravaban, la supresión de la tasa de estadística (3%) y del impuesto del 1,5% destinado al INTA, así como la eliminación de las restricciones cuantitativas, permisos, autorizaciones y trámites previos y aumentaron los reembolsos con el propósito de compensar el retraso cambiario. El Régimen de Especialización Industrial (REI) establecido en diciembre de 1992 se propone incrementar las exportaciones, y consiste en el otorgamiento de permisos de importación con aranceles diferenciados (2% de derecho de importación más el 3% de tasa de estadística), en contrapartida del compromiso de incremento de exportaciones y por hasta el monto de dicho incremento. Hacia fines de 1994 se habían aprobado casi 340 programas de este tipo, que se habían propuesto aumentar en un 300% las exportaciones en el período 1993/99, a partir de los volúmenes registrados en 1992. Las ramas de actividad más dinámicas en este REI son de insumos intermedios y bienes de consumo durable y según la dimensión, participan más las PYME que las grandes empresas.

Por esas y otras razones, las exportaciones de MOI crecieron de manera significativa en términos absolutos y sobre el total de las exportaciones durante 1993 y 1994. Si se analiza la dinámica exportadora según ramas de actividad, se destaca una disminución y luego una recuperación de las industrias metálicas básicas y el incremento del sector automotriz (fruto de los acuerdos celebrados con Brasil) y de alimentos. Ese crecimiento del valor de las exportaciones se debe a: el crecimiento de la economía norteamericana; el mejoramiento del precio de los commodities; el incremento de la demanda brasileña como consecuencia del Plan Real; el proceso de reconversión industrial basado en la incorporación de innovaciones tecnológicas que incrementaron la productividad; la desaceleración y retroceso del consumo interno y los reintegros impositivos.

Las importaciones se incrementaron rápidamente hasta 1995, juntamente con la disminución de la protección efectiva y el aumento de las inversiones extranjeras, por la eliminación de los cupos y barreras arancelarias, –con excepción del sector automotriz–, la reducción generalizada de aranceles (especialmente para los bienes de capital y las piezas y partes no producidas localmente y destinadas a la fabricación de bienes de capital), y a la simplificación de trámites.

- el balance de pagos

El déficit del comercio exterior generado durante los primeros años del Plan de Convertibilidad se sumó a la salida de divisas por concepto de turismo y pago de servicios financieros. Pero ese déficit fue ampliamente compensado por el ingreso de capitales extranjeros, estimulado por el proceso de privatizaciones de empresas públicas con capitalización de la deuda externa (dispuesto por la Ley de Reforma del Estado) y por la igualdad de trato para capital nacional y extranjeros dispuesta por la Ley de Emergencia Económica. Las inversiones extranjeras

directas fueron predominantemente de carácter privado y en un primer tiempo se dirigieron a las empresas privatizadas, particularmente a las de servicios. Esta tendencia se ha modificado luego de la crisis mexicana, puesto que durante el primer semestre de 1995 se produjo una fuerte salida de capitales volátiles –una parte de los cuales tardará en regresar– se ha dinamizado la economía de los países de la OCDE y consiguientemente, atraen capitales incrementando las tasas de interés internacional. Este nuevo escenario estimulará el aumento de las exportaciones, un freno en el crecimiento de las importaciones y la tendencia al equilibrio de la balanza comercial.

- comercio exterior e integración

Crecieron las exportaciones industriales, especialmente las manufacturas de origen agrícola (MOA) e insumos intermedios de uso difundido (*commodities*) dirigidos hacia los países del MERCOSUR, básicamente Brasil, y hacia el NAFTA, particularmente los EEUU, estimuladas en parte por la política de promoción; pero hasta comienzos de 1995 lo hicieron a un ritmo mucho más lento que las importaciones. La dinámica de esas exportaciones depende esencialmente de las tendencias en cuanto a la distribución del ingreso nacional e internacional y de las normas de consumo vigentes en esos países.

En 1994, el valor de las importaciones argentinas se triplicó aproximadamente con respecto a 1990, dadas la tasa de cambio, el incremento de la demanda interna de los sectores de ingresos medios y altos, y la inflación reinante en los países exportadores (especialmente Brasil). Un porcentaje elevado de productos importados (en su mayoría provenientes desde fuera del MERCOSUR, salvo un número considerable de automóviles fabricado en el Brasil), consistió en bienes de consumo durables y no durables que también se producían en el país pero sin que compitieran verdaderamente en términos de precios, variedad y calidad frente a un mercado que se estratificaba y volvía cada vez más exigente. La parte de bienes de capital, maquinarias y equipos importados sobre el total, fue creciendo progresivamente en la misma medida en que progresaba la tasa de inversión, pero sin llegar todavía a constituir la mayoría absoluta de las importaciones. La creciente importación de bienes de capital es vista por el gobierno como algo positivo pues indica el aumento de la tasa de inversión.

Luego de múltiples negociaciones, que concluyeron con el Tratado de Asunción, los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron constituir el MERCOSUR y se han fijado de manera ambiciosa fechas perentorias para establecer una unión aduanera y posteriormente un mercado único, eliminando a término totalmente las barreras aduaneras internas. Esto constituye un nuevo acicate para aumentar la competitividad, siendo las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales quienes han tomado la delantera para orientar buena parte de sus inversiones y de su producción hacia

este nuevo mercado. Hasta 1994, la lista de empresas brasileñas que se implantaron recientemente en el país con tal finalidad fue muy superior al de las empresas argentinas instaladas por igual motivo en el Brasil.

Es obvio que el MERCOSUR por sí solo no va a eliminar las diferencias entre los sistemas productivos de los grandes países de la región. El proceso de industrialización brasileño ha tenido más coherencia, intensidad y continuidad en el tiempo, cualquiera fuera el régimen político, y avanzó en cuanto a la integración vertical del sector. Por eso dispone actualmente de industrias de bienes de consumo durables y con capital en crecimiento y competitivas y que responden al estándares internacionales de calidad. Además, Brasil ha mantenido en sus grandes líneas una política industrial de contenido más “proteccionistas”. En estas condiciones, a pesar de cambios coyunturales, el intercambio entre Argentina y Brasil corre el riesgo de cristalizar las actuales diferencias. Si no se producen otros cambios, Argentina se especializaría en la exportación de: productos primarios, manufacturas de origen agropecuario (esencialmente productos alimenticios), bienes intermedios de uso difundido, y combustibles, productos que no requieren una elevada proporción de mano de obra calificada. Por el contrario, Brasil exportaría hacia Argentina una mayor proporción de manufacturas de origen industrial, maquinarias y equipos de producción modernos, y bienes de consumo durable: se trata de ramas de actividad que emplean en gran proporción fuerza de trabajo calificada e incorporan mayor valor agregado.

Pero a pesar de esta problemática perspectiva, el sector industrial argentino es sin duda el sector que más importancia ha otorgado al proceso de integración económica y al mercado común en vías de constitución.

3.1.8. Las lógicas de la reestructuración industrial

Sin que se hubiera formulado de manera explícita una política global en tal sentido, el sector industrial comenzó a reestructurarse rápidamente siguiendo varias lógicas diferentes, y las ramas se situaron entre cinco posiciones predominantes (tres de las cuales son mencionadas por Kosacoff, 1994):

– Por una parte, en algunas ramas específicas hubo una reestructuración positiva, dinámica u ofensiva, para mejorar la competitividad y hacer frente a una demanda creciente, que consistió en cambios en los procesos productivos y en la organización de la producción, para aumentar la productividad, reducir los costos unitarios y mejorar sistemáticamente la calidad, achicando el tamaño de las empresas, estableciendo relaciones de cooperación con otras empresas a nivel horizontal y vertical, recurriendo a la subcontratación o contratando a proveedores especializados, estableciendo incipientes “redes”.

Las ramas que adoptaron esta modalidad fueron básicamente tres, todas ellas fuertemente exportadoras: las que producían bienes intermedios de uso difundido mediante procesos continuos con alta densidad de capital por trabajador ocupado (siderurgia, celulosa y pasta de papel, aluminio, combustibles, petroquímica, cemento); el complejo manufacturero construido alrededor de la industria automotriz y las empresas autopartista, y la industria de alimentos, especialmente de aceites y grasas vegetales. Se trata de grandes empresas, transnacionales o nacionales asociadas a las mismas.

– Por otra parte, se dió el caso de empresas de diversas ramas que habían logrado resistir y sobrevivir a las políticas liberales y de apertura iniciadas en 1976, que se reestructuraron de manera a la vez pasiva y defensiva para mantenerse en el mercado interno frente a las importaciones y conquistar nuevos mercados externos, mediante la reducción de sus costos y precios. Con tal fin introdujeron métodos de racionalización de la producción y disciplinamiento de la mano de obra, redujeron el tamaño de las plantas y aprovecharon la reducción de los precios de insumos y bienes de capital importados para disminuir los costos. Pero no lograban obtener significativas economías de escala (vía la reducción de su amplio mix de productos), ni trabajar en redes, y recurrieron de manera cada vez más frecuente a la subcontratación y la externalización, y no cambiaron la organización del proceso productivo para ahorrar capital (introduciendo sistemas de trabajo “justo a tiempo”, y de control de stocks), ni aumentaron de manera significativa la productividad aparente del trabajo, reduciendo el amplio mix de productos.

– En tercer lugar numerosas grandes empresas de las ramas tradicionalmente “vegetativas” (esencialmente alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confección y calzado) que producían para el mercado interno pero que tenían potencial exportador, se asociaron con empresas líderes a nivel mundial o fueron absorbidas por ellas (con frecuencia cedieron la mayor parte del capital accionario y/o compraron el derecho a usar marcas de prestigio). Se trata de una reestructuración dinámica, pero subordinada, bajo el impulso de la globalización.

– En otras ramas de actividad poco dinámicas, se observó que un número importante de PYME fuertemente endeudadas y con dificultades para acceder al crédito, quedó al margen de esos procesos de reestructuración y sufrieron las consecuencias en términos de disminución de sus partes en el mercado, abandono de ciertas líneas de productos, la fusión e incluso el cierre de establecimientos, provocando la suspensión o el despido de personal excedente. Frente a la apertura importadora, no realizaron grandes inversiones, ni modificaron sus formas de gestión empresarial; no innovaron en cuanto a los procesos productivos ni a los productos para adaptarse a los cambios operados en el mercado. Se trata en estos casos de una reestructuración con efectos finales negativos.

– Hubo también casos de reconversión de ramo: fabricantes de bienes de consumo durables que, ante la imposibilidad de competir en precios, diseños y calidad con la producción importada, se reconvirtieron y pasaron a ser importadores-comercializadores de una gama de productos del mismo rubro, pero fabricados por empresas líderes extranjeras con las cuales competían anteriormente.

3.1.9. Los cambios en la estructura del sector industrial

Sin que se formulara una política industrial explícita, el sector de la industria manufacturera volvió a jugar nuevamente un papel importante en la estructura y dinámica de crecimiento del PBI desde la adopción del Plan de Convertibilidad, aunque el peso de las diversas ramas de actividad dentro del conjunto fue muy desigual. La producción del sector industrial en su conjunto aumentó en aproximadamente el 30% desde 1991 a 1994, aunque esto se produjo de manera muy heterogénea y concentrada según las ramas. Durante 1995 la tendencia fue recesiva.

En ese primer lapso, la producción del sector industrial en su conjunto se dinamiza por impulso de los bienes intermedios y los de consumo durables, sobre todo la industria automotriz, aparatos para el hogar, y la electrodoméstica, apoyándose en la estabilidad de precios y la existencia de abundantes aunque costosos créditos para el consumo (otorgados generalmente en divisas y reembolsables en esa moneda).

Los principales instrumentos utilizados para aumentar la competitividad de la industria nacional fueron los siguientes:

- apertura del mercado y reducción de las barreras arancelarias para acelerar la reproducción ampliada del capital, y presionar sobre los costos internos,
- desregulación del mercado interno (reduciendo o eliminando los regímenes de promoción industrial),
- reforma impositiva, reduciendo la carga social de las empresas así como los aportes patronales al sistema de seguridad social,
- reforma laboral, tendiente a introducir la flexibilidad cuantitativa externa y reducir los costos de la fuerza de trabajo,
- el Régimen de Reconversión de la Industria Automotriz, con miras a la inserción en el MERCOSUR, y el Acuerdo para la Consolidación de la Reconversión, el Empleo, la Productividad y el Crecimiento del Sector automotriz,
- el Régimen de Reintegro de Bienes de Capital,
- el Régimen de Importación de Insumos, Partes y Piezas de Bienes de Capital,
- el Programa de Especialización Industrial,
- los programas y líneas de Crédito de apoyo para las PYME.

Las ramas de industrias de insumos intermedios de uso difundido (productoras de *commodities*), que hasta 1990 habían crecido mucho y estaban orientadas hacia la exportación, encontraron dificultades para competir internacionalmente y tuvieron que bajar sus precios dada la tasa de cambios vigente, aunque luego se recuperaron progresivamente: siderurgia, agroindustria, electrodomésticos, petroquímica, celulosa y papel, cemento. Una parte de este sector está siendo dinamizado recientemente por la construcción de infraestructura vial y se espera en un futuro próximo por la de viviendas, estimulada por una política crediticia orientada hacia los sectores de ingresos medios y altos. Pero como los créditos privados al consumo tienen altas tasas de interés y se ofrecen en divisas, se presentan dudas entre los posibles beneficiarios, debido a los riesgos que podría generar una devaluación del peso.

La producción de la industria textil y de la confección continuó perdiendo importancia dentro del PBI, debido a la caída de la demanda interna y a la penetración de productos importados, mucho más baratos y de calidad.

Las ramas industriales productoras de bienes de capital –salvo raras excepciones– siguieron estancadas, no pudiendo competir con las maquinarias y equipos cuya importación se ha liberado.

La producción de alimentos y bebidas destinados a los sectores de ingresos medios y altos crecieron al mismo tiempo que sus precios y las exportaciones, pero hubo mucha innovación y diversificación en cuanto a los productos.

Si bien se observan signos de que efectivamente ha comenzado un proceso de cambio o de reestructuración industrial respecto del período precedente, aquella se hace bajo la presión del mercado, y no hay evidencias de que obedezca a una política explícita en esta materia, formulada con un horizonte de mediano plazo, que busque obtener nuevas ventajas competitivas dinámicas.

No obstante, a nivel de las empresas más dinámicas del sector, se observa un cambio importante en cuanto a los objetivos buscados sistemáticamente:

- reducir los costos, especialmente los laborales,
- aumentar la productividad,
- mejorar la calidad,
- adaptar rápidamente la producción a los cambios en el volumen de la demanda y los gustos de los consumidores, diversificando los productos, y
- incrementar las exportaciones.

Aunque la tasa de cambio nominal no favoreció directamente las exportaciones, en términos reales se obtuvo una mejora por vías indirectas, como por ejemplo: la reducción de las tasas de estadística, la disminución de impuestos provinciales, la reducción de aportes patronales al sistema de seguridad social, los importantes reembolsos y deducciones impositivas por concepto de promoción de

exportaciones, así como las medidas desregulatorias: la agilización y simplificación de las operaciones portuarias, y la simplificación y rapidez de los trámites aduaneros, etc.

3.1.10. El impacto sobre el sector agropecuario

Desde la década pasada, este sector arrastraba una situación deteriorada, que consistía especialmente en el fuerte nivel de endeudamiento de los pequeños y medianos productores, con dificultades para refinanciarse y la disminución en los ingresos de los grandes exportadores por causa de las retenciones y el nivel de la tasa de cambio nominal.

Globalmente, los márgenes brutos de los productores pampeanos mejoraron desde 1994 respecto de 1991. Pero eso sucedió de manera diferenciada. Para un número considerable de productos, y en particular de algunos cereales como el trigo, se observó que luego de la adopción del Plan, un aumento en los precios se dió junto con una reducción o un aumento relativo más lento en los costos. Por consiguiente, según el Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), en los tres primeros años del Plan de Convertibilidad la relación ingreso/costos de este sector no hizo sino mejorar. La comparación de los precios relativos de los productos industriales con respecto a los agropecuarios indica que se produjo un sensible deterioro de los primeros, desde el inicio del Plan de Convertibilidad. (CEB, 1994).

Paradojalmente, lo que más afectó negativamente los ingresos del sector agropecuario fue la estabilidad, tanto del tipo de cambio como de las bajas tasas de inflación. Desde la posguerra, las devaluaciones y la inflación provocada por el incremento en los precios de los alimentos constituían los mecanismos tradicionales de redistribución de ingresos en beneficio del sector agropecuario pampeano.

El sector agrícola tradicional de las economías regionales sufrió un impacto negativo con la desaparición de las Corporaciones y Juntas Reguladoras de la producción de ciertos cultivos industriales por causa de “la desregulación”. A nivel de este subsector en su conjunto, entre los productores más dinámicos, se observa una tendencia a la reconversión, incorporando nuevas tecnologías productivas, buscando una reducción de costos, el aumento de la productividad por hectárea, el uso más intensivo de plaguicidas y abonos químicos y la introducción de nuevos productos y variedades, y queda a la espera de un incremento en los precios provocado por el aumento de la demanda mundial y de la industria local.

Durante el primer semestre de 1995 se observó la generación de un excedente considerable en la balanza comercial, pues como consecuencia de la recesión –o disminución de tasas de crecimiento, según la versión del gobierno–

disminuyeron las importaciones. Al mismo tiempo aumentaron las exportaciones, pues se alcanzó un volumen récord de 45.000.000 de toneladas en la cosecha de granos (trigo, maíz, soja), y se controló de manera exitosa la fiebre aftosa, con lo cual se abrieron nuevos mercados para la exportación de carne vacuna. El aumento de la producción agrícola se debió al incremento de la productividad por hectárea, producido por la introducción de innovaciones tecnológicas (agroquímicos, fertilizantes, irrigación artificial, incorporación de maquinaria agrícola) y a nuevas modalidades empresarias, por ejemplo los Fondos de Inversión Agrícola que, al operar en gran escala, reducen los costos de producción. Por el contrario, las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias se encuentran en dificultad, debido a su descapitalización, al elevado grado de endeudamiento, y a las dificultades para acceder al crédito. En la región pampeana, el aumento de las exportaciones agrícolas y de las MOA, se debió por una parte, a la pérdida de cosechas de granos en los países industrializados (USA), a la disminución de sus reservas de alimentos, al incremento de la demanda de alimentos por parte de las “economías emergentes” (China, Korea, India, etc.), a las dificultades de la agricultura en Rusia, y a la progresiva eliminación de subsidios. La reducción del consumo interno se dio junto con la suba de los precios internacionales de las MOI, fundamentalmente los *commodities* (inclusive combustibles), y de las MOA, especialmente alimentos.

El sector agropecuario productor de alimentos y los empresarios que fabrican MOA son los que más expectativas han puesto en el MERCOSUR, confiando en la continuidad del crecimiento y estabilidad de la economía brasileña.

3.2. Dados estos cambios, ¿se estaría o no en presencia de un nuevo modo de desarrollo?

3.2.1. El régimen de acumulación

Postulamos que se trata, sin dudas, de una profunda modificación de las regularidades económicas que dan lugar a un régimen específico de acumulación, de carácter más intensivo que en el pasado, que se inserta plenamente en un contexto económico internacional fuertemente articulado con el proceso de globalización productiva y financiera, con estabilidad de precios, tasa de cambio fija que busca por todos los medios la reducción del déficit fiscal con la finalidad de pagar regularmente los compromisos de la deuda externa, que estimula las exportaciones, pero imponiendo la austeridad salarial y sin promover el consumo masivo de bienes durables por parte del conjunto de los asalariados.

Se busca de hecho una competitividad internacional que no se aparte de la tradicional, aprovechando las ventajas comparativas resultantes de la abundante dotación de recursos naturales, basada en los costos-precios, una amplia apertura comercial, el fácil ingreso y movilidad de inversiones extranjeras, la reducción de costos unitarios y el incremento del valor agregado per capita.

Se optó por la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales en los procesos productivos de las empresas más grandes y dinámicas, antes que innovar en cuanto a los productos, cuidar la calidad, aumentar su variedad, mejorar el diseño. No se buscó diversificar los productos en función de la demanda, priorizar aquellos con mayor valor agregado, que preservan o generan más empleo calificado, y que estimulan o valorizan los procesos nacionales de innovación y desarrollo y el aprendizaje acumulado.

Pensamos que aquella opción limitará a mediano plazo el dinamismo del crecimiento, pues esos productos deberán hacer frente, en un mercado globalizado y abierto, a la competencia de las otras economías emergentes que producen masivamente con costos salariales muchos más bajos; ello retrasará por otra parte su capacidad para penetrar en los mercados más exigentes y solventes.

El rápido crecimiento económico de la economía en su conjunto se explica por la dinámica de las industrias de bienes intermedios de uso difundido (commodities), de consumo durables (automóviles y aparatos del hogar), la agroindustria y la industria de alimentos; este dinamismo va disminuyendo a partir de 1994, se dió junto con una mayor heterogeneidad entre ramas e intraramas y con un sensible deterioro de la industria de bienes de capital.

El peso de la demanda interna sobre la producción total va disminuyendo a medida que se consolidan las tendencias exportadoras y se concentra el ingreso.

Se abandona definitivamente el modelo de industrialización sustitutiva, amparado en la protección aduanera y el apoyo estatal, promoviendo así el ingreso de bienes de consumo y de capital importados que compiten favorablemente en precios, diseño y calidad con la producción nacional. Luego de las privatizaciones, el mercado toma la primacía con respecto al estado en cuanto a la asignación de recursos y a la determinación de los precios, siguiendo de cerca rápidamente las tendencias de la economía internacional. El horizonte de valorización del capital se plantea a mediano plazo, por la estabilización de los precios y de las tasas de cambio.

Las elevadas tasas de inversión y de ganancias obtenidas durante varios años consecutivos por las empresas más grandes y dinámicas, crecieron de manera desigual aumentando la heterogeneidad estructural, que coexiste con el endeudamiento y caída en las ventas de las PYME tradicionales, crecientes tasas de desocupación, la precarización del empleo, el deterioro de los ingresos salariales de los trabajadores menos calificados, un mercado interno segmentado

con tendencia a crecer más lentamente, y como resultado una fuerte diferenciación social.

Pero el ahorro interno es insuficiente como para asegurar tasas elevadas de inversión, y se requiere como complemento un permanente flujo de inversiones extranjeras. La distribución del valor generado se hace de manera cada vez más concentrada, deteriorándose los salarios reales promedio y la parte de los asalariados en la distribución del ingreso, como resultado de las políticas tendientes a asegurar tasas de ganancia elevadas, que promuevan el ahorro y la inversión privadas.

En consecuencia, y dadas las restricciones en la oferta de bienes de consumo durables, las tendencias a la desregulación y privatización del salario indirecto, y las limitaciones de la demanda por parte de los asalariados en virtud de la política de ingresos, se está lejos de un régimen de acumulación del tipo “fordista” clásico.

3.2.2. El modo de regulación

Las formas institucionales que constituyen el modo de regulación tuvieron que adaptarse rápidamente a estos cambios en el régimen de acumulación, profundizando las tendencias precedentes:

- el estado nacional se racionaliza y se moderniza, aumenta su complejidad organizativa y al mismo tiempo abandona su carácter de productor de bienes y prestador de servicios para la infraestructura económica, reduce el volumen de su personal y se descentraliza delegando responsabilidades en el mercado y en los estados provinciales; una nueva Constitución cristalizó los cambios operados;
- la nueva moneda, el peso, está orgánicamente vinculada por la Ley de Convertibilidad a la divisa norteamericana; el Banco Central perdió la capacidad para actuar como prestador de última instancia y emitir dinero con el fin de hacer frente a problemas de tesorería y cubrir el déficit fiscal, si al mismo tiempo no existe la contrapartida del aumento en sus reservas en dólares;
- la economía se abre ampliamente al comercio internacional, reduciendo sensiblemente las barreras arancelarias y no arancelarias, estimula las importaciones de bienes de capital, y se articula cada vez más estrechamente con Estados Unidos dentro del NAFTA, y con la economía brasileña dentro del MERCOSUR, adoptando una configuración cada vez más favorable a las exportaciones, a pesar del retraso cambiario;
- el mercado recibe el impacto de las desregulaciones y privatizaciones, adoptando un mayor dinamismo, con un peso creciente de las grandes empresas que adoptan la forma de grandes grupos económicos, dando lugar, por una parte, a una oligopolización de los mercados y reduce el peso de las PYME; por otra parte, a una modificación de las formas de concurrencia al constituirse redes con

proveedores y subcontratistas, y finalmente porque se generan acuerdos, franquicias, fusiones y participaciones cruzadas entre las grandes empresas con respecto a las inversiones, los precios y la innovación tecnológica, con una perspectiva de valorización que supera el corto plazo y el ámbito de las fronteras nacionales;

– la relación salarial se transforma, y al igual que en la mayoría de los países capitalistas occidentales, el trabajo y el empleo devienen cada vez más flexibles y se convierten en las verdaderas variables de ajuste. La creciente desocupación y la precarización del empleo aceleran el proceso de disminución de la tasa de sindicalización y reducen la representatividad, el poder y la capacidad de negociación de los sindicatos, presionando hacia abajo los salarios. Los procesos de selección del personal son cada vez más sofisticados y exigentes, y se redujeron las barreras legislativas, administrativas y financieras a las suspensiones y despidos. La globalización de la economía y el proceso de concentración de la producción da mayor peso a los grandes grupos económicos transnacionalizados respecto de las centrales empresariales, que se fracturan y pierden poder. El sistema de relaciones de trabajo comienza a descentralizarse para instalarse a nivel de las empresas, donde el poder patronal se ha consolidado mientras la representación sindical se ha debilitado, y los interlocutores sociales pueden modificar de común acuerdo – incluso hacia abajo – las disposiciones legales y convencionales, con el propósito de dejar sin efecto ventajas y derechos adquiridos, eliminar rigideces, disminuir los costos laborales y en contrapartida, reducir la pérdida de empleos. El Estado se abstiene progresivamente de intervenir en tanto agente activo de las relaciones de trabajo, para pasar a ser el garante de los compromisos establecidos entre los interlocutores sociales. Los salarios dejan de indexarse automáticamente respecto de la inflación, se individualizan y su modificación queda condicionada al desempeño personal, y a la verificación del incremento de la productividad, medido de múltiples maneras, con intervención de la administración del trabajo que debe homologarlos. Los salarios indirectos se reducen, el sistema de seguridad social se individualiza y su contenido pasa a estar sometido, al privatizarse, a las reglas del mercado. Las competencias profesionales requeridas por las empresas son cada vez más complejas y heterogéneas: los saberes adquiridos en el sistema escolar y la formación profesional (que da importancia al idioma inglés, manejo de equipos informáticos, y razonamientos lógicos) parecen ser insuficientes, deben completarse con la experiencia previa (el saber productivo y la disciplina adquiridas en el colectivo de trabajo) y poseer actitudes y comportamientos que los hagan capaces de adaptarse rápidamente a las nuevas formas de organización de las empresas, de la producción y del trabajo. A los nuevos obreros y empleados se les exige: movilidad, flexibilidad, polivalencia, autonomía responsable, creatividad, aceptación de las innovaciones tecnológicas y organizacionales,

involucramiento en la marcha de la empresa y aceptación de sus valores y cultura, respeto de las normas en cuanto a productividad y calidad, etc.

Dicho en los términos de la Teoría de la Regulación: los cambios operados en cuanto al régimen de acumulación y al modo de regulación son de tal envergadura, que nos autorizan a afirmar que estamos en presencia de un proceso dinámico y contradictorio, destructor de formas institucionales antiguas y creador de desequilibrios estructurales, pero generador de un nuevo modo de desarrollo.

Pero esta afirmación no significa por nuestra parte, ningún juicio definitivo respecto de sus potencialidades para continuar y estabilizarse sin estancamiento o retrocesos, y del tiempo que será necesario para consolidarse: sus posibilidades y límites se analizan a continuación.

4. Reflexiones acerca de las posibilidades y límites del Plan de Convertibilidad

El Plan de Convertibilidad ha provocado grandes y rápidas transformaciones. Pero como lo postula la Teoría de la Regulación, con el correr del tiempo, este incipiente régimen de acumulación también encontrará sus límites y generará sus propias contradicciones, en la misma medida en que avanza en su aplicación. En nuestro equipo de investigación existe el consenso para afirmar que este Plan en particular, puede enfrentarse, a corto o a mediano plazo, con serias restricciones macroeconómicas, sobre ciertos aspectos que se enumeran a continuación:

4.1. El equilibrio de las relaciones económicas internacionales

En un contexto de rápido crecimiento económico, el elevado y creciente déficit del comercio exterior registrado hasta fines de 1994 - y a pesar de la posibilidad de registrar excedentes a fines de 1995 - se ha convertido en un problema decisivo, debido a varios factores que se estimulan sinérgicamente entre sí:

- la necesidad de seguir importando maquinarias y equipos de producción, piezas de repuesto e insumos intermedios para fines de reposición y hacer frente al rápido crecimiento de la demanda de nuevos productos;
- la fuerte propensión de la población argentina de ingresos medios y altos a usar divisas para hacer viajes al exterior, importar productos suntuarios y bienes de consumo durables y no durables y de calidad;
- una tasa de cambio que favorece objetivamente las importaciones;

- la amplia política de apertura consistente en la eliminación o reducción sustancial de barreras tarifarias y no tarifarias, y
- la débil competitividad internacional de la producción industrial nacional exportable (MOI) - salvo los “commodities” provenientes de las ramas antes mencionadas y las MOA - debido a los altos costos, la baja calidad, la escasa variedad, la débil innovación en cuanto a los productos, y al predominio de comportamientos empresariales centrados en el mercado interno.

Esto significó la necesidad de contar con un importante flujo de capitales provenientes del exterior, que sea al menos equivalente al déficit del comercio exterior y que permita la reproducción ampliada del capital.

El problema consiste en que tradicionalmente una parte de esos capitales no se destina a inversiones directas, sino que se trata de inversiones de portafolio que permanecen “volátiles” y se despliegan en el sistema financiero nacional e internacional, buscando reducir los riesgos y aumentar la rentabilidad. Para ingresar, estos capitales presionan sobre las tasas de interés y pueden generar tensiones inflacionarias.

Caeteris paribus, el reciente crecimiento de las exportaciones tradicionales, de las exportaciones MOA y MOI (Manufacturas de Origen Agropecuario e Industrial) generado en 1995, estimulado por el beneficio de los fuertes reembolsos de impuestos indirectos, juntamente con la ampliación del mercado potencial que significa la constitución del MERCOSUR, y las expectativas creadas por la expansión de la economía brasileña para la exportación de la producción agroindustrial y de las MOA (Manufacturas de Origen Agropecuario), no parecen suficientes como para compensar totalmente, en el mediano plazo y de manera durable, aquel desequilibrio. Los recientes conflictos a propósito de las exportaciones argentinas de automóviles y de bienes de consumo durables (electrodomésticos), desencadenaron una política proteccionista por parte de Brasil para defender el mercado interno para sus industrias, así como una “guerra fiscal” entre sus Estados federados para atraer inversiones.

4.2. La estabilidad de la tasa de cambio

La viabilidad, en términos del mantenimiento de la paridad cambiaria inicial, depende del permanente flujo de grandes volúmenes de capitales internacionales para sostener la paridad: 1 peso = 1 dólar USA, en un contexto de globalización financiera, la dirección y el monto de ese flujo está dado cada vez más en función de las expectativas de rentabilidad de las inversiones según ramas de actividad (que en los países industrializados han mejorado sensiblemente desde

mediados de 1994) y las tasas de interés internacionales (que de manera tendencial vienen creciendo progresivamente).

Entre 1991 y 1993, ingresaron masivamente capitales externos atraídos por la reducción del “riesgo país”, las altas tasas de interés y las considerables tasas de ganancia que ofrecían las inversiones en empresas privatizadas; ese excedente en la balanza de pagos, permitió equilibrar el creciente déficit del comercio exterior.

Pero de hecho, desde 1994 se nota una disminución del volumen de ingresos de capitales, por la reducción del “stock” de grandes empresas privatizables e incluso salida de capitales por las razones antes enunciadas. Sin embargo, el volumen de reservas en divisas en poder del Banco Central es considerable como para hacer frente a movimientos coyunturales.

La continuación de este proceso de ingreso de capitales externos se enfrentará a corto plazo con varias restricciones:

- está llegando a su fin el “stock” de grandes empresas privatizables (quedan básicamente represas hidroeléctricas, centrales nucleares, empresas petroquímicas, así como bancos, empresas de energía y de obras sanitarias provinciales);
- las previsiones de crecimiento más estable de las economías de los países industrializados ofrecen mayores expectativas y atraen hacia sí los capitales internacionales que no aceptan correr muchos riesgos;
- a pesar de las variaciones coyunturales en función de sus tasas de inflación, se mantiene la tendencia a la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y Alemania Federal, lo que encarece el crédito externo y puede desviar capitales hacia esos países, y
- en los próximos años se requerirá un monto considerable de divisas para hacer frente a los compromisos internacionales contraídos, pues ha crecido el monto de la deuda externa y el país ingresó en el Plan Brady, lo que significa cumplir con un estricto cronograma de pagos.

En una economía fuertemente articulada con la globalización económica y financiera, los “shocks” experimentados en países lejanos pueden tener serias repercusiones en el nuestro. Eso fue lo que pasó cuando la crisis financiera mexicana de diciembre 1994 desencadenó un proceso de masivo retiro de capitales nacionales y extranjeros versátiles, que luego regresaron lentamente y en menor proporción, mientras se redefinen las reglas de juego y se brindan mayores seguridades y beneficios.

La posibilidad de devaluar el tipo de cambio nominal no aparecía a comienzos de 1996 como una imperiosa necesidad, ni sería totalmente neutra en cuanto a sus efectos. Cabe señalar que una cierta devaluación del tipo de cambio real ya se ha dado, de hecho, en virtud de la pérdida de valor del dólar respecto de las monedas fuertes, del fuerte incremento de la productividad, de la reducción de

costos laborales y de los reintegros a las exportaciones; pero además, en una economía dolarizada, la devaluación implicaría en el corto plazo el riesgo de regresar a la hiperinflación, graves dificultades para hacer frente a la deuda externa y otras transformaciones estructurales de tal magnitud, que ningún sector la propone de manera fundada.

En el futuro la paridad cambiaria podría llegar a ser afectada en el caso de que disminuyera sensiblemente el ingreso de capitales extranjeros o se desplazaran masivamente hacia plazas más rentables y seguras, se produjeran elevadas tasas de inflación, se generaran fuertes desequilibrios del comercio exterior y se crearan grandes diferencias con respecto a los precios relativos internacionales.

4.3. La disponibilidad de reservas en divisas

Las exigencias en materia de disponibilidad de divisas aumentarán a corto y mediano plazo, en virtud de los compromisos emergentes del Plan Brady al renegociar la anterior deuda externa, y del vertiginoso crecimiento de la misma en todas sus modalidades.

En un contexto de crecimiento, esta configuración plantea en principio al menos dos problemas:

- si se produjera una salida masiva de capitales “volátiles” hacia el exterior, para ser invertidos donde las tasas de ganancia o de interés fueran más elevadas, provocaría a corto plazo serias tensiones; y
- un retraso de la tasa de cambio estimula las importaciones de todo tipo, facilita las salidas de divisas por concepto de gastos en el exterior para viajes, turismo y consumo ostentatorio, desalienta las exportaciones industriales no promovidas o subsidiadas, y provocaría finalmente un creciente déficit del comercio exterior.

Fue así como en el último trimestre de 1994, por iniciativa del Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos, el gobierno dejó temporariamente sin efecto el cobro de los dos últimos tramos del Préstamo de Facilidades Extendidas (por 400 millones de dólares cada uno) estipuladas en el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional. En esa oportunidad, se dió a entender que no se necesitaba recurrir a los futuros desembolsos en virtud de la buena marcha de la economía que la situación económica del país, permitía acceder sin problemas al mercado internacional de capitales. Pero otras razones latentes fueron detectadas con posterioridad: iba a ponerse de manifiesto un elevado déficit fiscal correspondiente al tercer trimestre, es decir, había incumplimiento de las obligaciones fiscales y por lo tanto el país no estaba en condiciones de obtener de manera genuina los recursos para hacer frente a los compromisos pactados en el momento de renegociarse la deuda externa. Así, los expertos del FMI hubieran

podido formular críticas por incumplimiento, sanción moral pero con obvias repercusiones en los medios financieros internacionales, que las autoridades no estaban en condiciones de afrontar.

Ese gesto abrupto de interrupción de relaciones con el FMI fue temporario y tuvo que ser corregido rápidamente a comienzos de 1995 ante la reaparición del déficit fiscal pues, en el caso de necesitar recursos para financiarlo, como ocurrió a fines de 1994 y que no ingresaran divisas, no se podría recurrir a la emisión monetaria, vedada por la Ley de Convertibilidad. Por otra parte, las tasas de interés vigentes en el mercado financiero internacional fueron siempre muy superiores a las ofrecidas por el FMI, mediante el crédito al cual se había renunciado.

De igual modo, la dolarización de la economía implica que, para bien y/o para mal, lo que suceda en la economía norteamericana, provocará repercusiones directas e inmediatas sobre los sistemas productivo y financiero argentinos, que tiene muy poco margen de negociación dado el desequilibrio del comercio exterior y las nuevas relaciones diplomáticas establecidas con los Estados Unidos. Una decisión de las autoridades financieras de aquel país aumentando la tasa de interés, puede desviar rápidamente el flujo de capitales, elevar el costo del dinero en Argentina, y generar de “rebote,” una crisis de grandes proporciones.

Pero además, en una economía globalizada, una crisis financiera en un país lejano puede provocar graves perturbaciones y salidas masivas de capitales, como ocurrió recientemente con el llamado efecto “tequila”.

De alguna manera, el sistema monetario argentino estaría funcionando bajo condiciones de un patrón-dolar, con tasa de cambio fija, pero en una economía abierta y con un sector externo vulnerable debido a la especialización de las exportaciones.

La Ley de Convertibilidad constituye una restricción en cuanto a la intervención del Banco Central para auxiliar a los bancos en momentos de dificultad, por ejemplo luego de la crisis financiera de 1994/95. La baja de los depósitos, la reducción del crédito por escasez de fondos, y las mayores exigencias en materia de encaje para crear una red de seguridad, implicaron tasas elevadas de interés y escasez de créditos a mediano plazo. La caída de la demanda provoca en este contexto no sólo la reducción de las recaudaciones fiscales, sino también la ruptura de la cadena de pagos y el incumplimiento de créditos, reforzando los efectos recesivos.

4.4. El equilibrio de las cuentas fiscales y la generación de excedentes para cubrir los compromisos de la deuda externa

A corto plazo, el riesgo más importante que debe enfrentar el Plan en un contexto de recesión o lento crecimiento del PBI, es sin lugar a dudas el desequilibrio fiscal. A pesar de los logros en cuanto al incremento de la

recaudación y debido al poco relativo éxito en el control del gasto, desde fines de 1994 siempre estuvo presente este riesgo, debido a varios factores:

- la posibilidad de que se desacelere o disminuya el nivel de actividad económica y, por consiguiente, aumente la evasión, se retrasen los pagos o baje el monto presupuestado de las recaudaciones impositivas y previsionales;

- la rigidez estructural encontrada para reducir el gasto público, y las dificultades para aumentar los recursos. La mayor parte de los ingresos fiscales se destina: a los fondos coparticipables (regidos por leyes, y recientemente por la nueva Constitución Nacional), al sistema de Seguridad Social (en virtud de las leyes y de los Pactos Fiscales), y al pago del crédito principal y los intereses de la deuda externa (cuyas tasas están influenciadas por los mercados financieros internacionales). Sólo aproximadamente el 25% del total de los fondos coparticipables se destina a la Administración Pública Nacional, principal sector sobre el cual se podría presionar. Según fuentes oficiales, entre 1991 y 1993 aquellos fondos recaudados se incrementaron de la siguiente manera: para el Sistema de Seguridad Social, el 95%; para las provincias, el 60% y para la Administración Pública Nacional sólo el 30%. Pero a pesar de esto se constata que el gasto público no ha hecho sino aumentar durante la vigencia del Plan de Convertibilidad, y la Reforma del Sistema de Seguridad Social contribuye a ello de manera decisiva;

- las dificultades existentes para mantener o incrementar los ingresos fiscales pueden explicarse por: las resistencias de los empresarios ante la introducción de nuevos impuestos y un aumento de la presión fiscal; la permanencia de una elevada evasión impositiva difícil de identificar y de controlar: la morosidad de los empresarios en cumplir con las obligaciones impositivas y previsionales, mecanismo sustitutivo utilizado tradicionalmente para compensar las altas tasas de interés por el crédito; y, a mediano plazo, el progresivo agotamiento del conjunto de empresas privatizables unido a la morosidad del Congreso para dar su aprobación, restricciones que reducen las expectativas futuras de recibir por esa vía un flujo permanente de “dinero fresco”;

- la posibilidad de que disminuyan los ingresos fiscales debido a: la búsqueda de reducir los costos, la eliminación o reducción de ciertos impuestos, la reducción de tarifas aduaneras, la disminución del porcentaje de cotizaciones patronales a las obras sociales sindicales y a la seguridad social, y en particular al déficit generado en el Presupuesto Nacional por la Reforma Previsional en el “sistema de reparto” bajo la jurisdicción del sector público (ANSSSES), déficit que deberá cubrirse durante muchos años con los fondos del tesoro nacional;

- el incremento de desembolsos provocado por el creciente número y monto de jubilaciones y pensiones a cargo del sistema público de reparto, ciertos ajustes sobre los montos mínimos de un gran número de jubilaciones y pensiones, y la progresiva incorporación de Cajas de Previsión Social provinciales y

correspondientes al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, casi todas fuertemente deficitarias;

- los elevados montos de reembolsos en materia impositiva que se aplicaron para promover las exportaciones de ciertos productos manufacturados;
- la necesidad de poder hacer frente al incremento de la deuda externa, que a fines de 1995 se evaluaba en aproximadamente 93.000 millones de dólares, representando en 1994 casi el 25,4% del PBI y con vencimientos por \$5.240 millones en 1995 (suma prácticamente equivalente al déficit del comercio exterior en 1994 y al monto máximo de ingresos que se esperaba obtener con las privatizaciones previstas para 1995, objetivo que no se logró).

Por consiguiente, y habida cuenta de lo analizado en los párrafos precedentes, a fines de 1994 ya no quedaban muchas alternativas viables como instrumentos para incrementar de manera sostenida los ingresos públicos nacionales y hacer frente al pago a los servicios de la deuda externa. Sólo cabría:

- combatir de manera decisiva y generalizada - mediante rigurosas inspecciones y fuertes sanciones - la evasión impositiva y los retrasos en los pagos (pero esta política despierta resistencias entre los dueños de las PYME y la población en general);
- aumentar el impuesto a la riqueza y a las ganancias, generando resistencias de las clases altas de la sociedad y fuertes tensiones sobre las tasas de inversión;
- incrementar en varios puntos el porcentaje del IVA (un impuesto fácil de recaudar en su fuente); pero esto genera resistencias entre los comerciantes y consumidores y significa gravar el consumo, es decir redistribuir ingresos en detrimento de los asalariados y personas de pocos recursos, que destinan la mayor parte de sus salarios al consumo, generando un “círculo vicioso”;
- decidir periódicas moratorias fiscales para incrementar las recaudaciones, por ejemplo en contrapartida de la regulación de la situación de los impuestos a los Bienes Personales.

Obviamente, siempre se puede intentar proseguir o incluso intensificar el ajuste fiscal, procurando cumplir con el propósito – no logrado hasta 1996 – de reducir sustancialmente el gasto público, haciendo reformas y reestructurando el organigrama de la administración pública nacional, reduciendo el empleo público, pero eso sólo se puede hacer a costas del crecimiento económico, de la demanda efectiva, y consiguientemente del empleo global. Por otra parte, esa política podría disminuir el consenso inicial acerca del Plan de Convertibilidad y generar conflictos con un alto costo social.

4.5. Las condiciones para asegurar la reproducción ampliada del capital

Si bien las tasas de ahorro y de inversión internas han crecido considerablemente desde la adopción del Plan de Convertibilidad con respecto al

período precedente, no parecen aún suficientes como para asegurar el ritmo sostenido de crecimiento económico previsto por el gobierno para los próximos años. Como sucedió en el pasado reciente, para asegurar la acumulación de capital se deberá continuar recurriendo a la inversión externa y al endeudamiento. Com el objeto de obtener nuevos créditos externos y atraer inversiones será necesario: asegurar su libertad de movimientos para ingresar y repatriar capitales y beneficios; dar garantías de reducir ciertos riesgos tales como la insolvencia de los deudores o la inmovilización de cuentas bancarias en deudas y su conversión forzoza a moneda nacional o a títulos públicos (como había sucedido en 1990, com el Plan Bonex), y ofrecer tasas de interés y expectativas de ganancia iguales o superiores a las vigentes en los mercados internacionales.

Contra el ingreso masivo de capitales extranjeros conspiran las perspectivas favorables de crecimiento económico, que se van confirmando, de los países capitalistas industrializados y los nuevos países emergentes y el mantenimiento o la elevación de tasas de interés por depósitos en los principales centros financieros mundiales.

La alternativa para aumentar las inversiones nacionales e internacionales, - siguiendo de cerca la lógica del Plan de Convertibilidad -, consistiría entonces en la combinación y complementariedad de políticas macroeconómicas y decisiones empresariales pasivas y activas:

- Pasivas:
 - reducir o estabilizar el consumo interno (bloquear el crecimiento de los salarios por medios legales o convencionales sirviéndose de las altas tasas de desocupación, y elevar las tasas de interés de los créditos para consumo) a fin de incrementar los saldos exportables;
 - aumentar el ahorro interno (además de frenar o desalentar el consumo se debería asegurar una mayor tasa de interés a los depósitos en cajas de ahorro y encarecer el crédito);
 - reducir la presión impositiva a las empresas y las contribuciones patronales al Sistema de Seguridad Social y Obras Sociales, confiando en estimular por esa vía las inversiones;
- Activas:
 - mejorar la calidad de los productos y elevar la productividad mediante la obtención de economías de escala, la racionalización productiva, los cambios en cuanto a las formas de gestión y la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales en los procesos productivos, para preservar el mercado interno y aumentar las exportaciones competitivas;
 - otorgar incentivos fiscales (reintegros) a fin de aumentar las exportaciones pese a la tasa de cambio fija (y desfavorable) establecida por Ley, compensando así al menos parcialmente las importaciones;

– disminuir los costos de producción para incrementar las tasas de ganancia a través de las desregulaciones, la baja en las tarifas de servicios públicos a las empresas, presionando sobre los precios de insumos y materias primas, reduciendo las cotizaciones sociales, disminuyendo las tasas de interés del crédito a las empresas, y reformando la legislación laboral en procura de bajar los costos laborales y flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo.

4.6. El mantenimiento de la dinámica de la demanda interna

Todo régimen de acumulación para estabilizarse y asegurar la reproducción simple y ampliada del capital necesita un cierto nivel de demanda y un crecimiento progresivo. En los países capitalistas industrialmente desarrollados, el “fordismo” implicó que durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial crecieran regularmente los salarios y se ajustaran en función de la inflación y del crecimiento esperado de la productividad. Su nivel y progresividad estimularon entonces el crecimiento de la demanda de bienes de consumo durable por parte de los asalariados y esto a su vez arrastró el de las inversiones, con incorporación de innovaciones y dinamizó la producción.

El Plan de Convertibilidad y las políticas económicas complementarias, esencialmente el control de la inflación y la estabilidad de precios, implicaron en un comienzo un incremento de la capacidad de compra al contado y a crédito de bienes de consumo durables por parte de los sectores de ingresos altos y medios. Pero eso se dio paralelamente con la apertura del mercado interno para dichos bienes provenientes de países más competitivos, en términos de costos, diseño y calidad, provocando de hecho una reducción de la demanda dirigida a la producción nacional.

Posteriormente, las crecientes tasas de desocupación, el deterioro de los salarios reales de los sectores de menores ingresos, y las dificultades del sistema crediticio para continuar otorgando créditos favorables al consumo de bienes durables, disminuyeron el poder de compra de los asalariados y por esta vía la demanda efectiva.

Ahora bien, con el fin de obtener ventajas competitivas, es menester alcanzar un volumen mínimo de producción, para generar economías de escala, aumentar la productividad y reducir los costos unitarios de producción; en esas condiciones se pueden obtener razonables tasas de ganancias que posibiliten invertir en la formación y reconversión de la fuerza de trabajo, la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales que flexibilicen la producción, de manera tal que la misma se pueda adecuar rápidamente a los cambios en el volumen y composición de la demanda e instrumentar técnicas y métodos para mejorar la calidad.

Una reducción del mercado interno por las causas antes mencionadas, unida a la amplia apertura del comercio exterior, pueden dar como consecuencia una caída de la producción nacional, y por consiguiente desalentar las inversiones y el empleo, provocando un círculo vicioso con evidentes repercusiones macroeconómicas.

Pero a causa de sus contradicciones internas, el Plan de Convertibilidad deberá enfrentar probablemente serios problemas de tipo social y laboral, además de las tensiones políticas que surgirán entre el gobierno y la oposición y también dentro del gobierno.

5. Costo social acumulado y sectores involucrados durante el primer lustro del proceso de ajuste estructural (1989/95)

Es cierto que el Plan de Convertibilidad coexistió durante sus primeros años de aplicación con indicadores altamente positivos de variables macroeconómicas que en el pasado tenían signo negativo o permanecían estancadas: sensible aumento de la productividad y de la producción; crecimiento de las tasas de ahorro y en mayor medida, de inversión, debido esencialmente al ingreso de capitales extranjeros; aumento de la demanda de bienes de consumo durables destinados a los sectores de ingresos altos y medios; bajas tasas de inflación; ampliación del crédito al consumo, con reducidas tasas de interés; relativo equilibrio fiscal y cumplimiento de los compromisos internacionales; todo ello alimentado por una inédita serie continuada de elevadas tasas de crecimiento del PBI muy superiores al de América Latina en su conjunto. Ese dinamismo económico disminuyó con el correr del tiempo y se debilitó desde fines de 1994.

Pero a pesar de esos signos positivos, existe creciente consenso dentro de todas las corrientes ideológico-políticas del sindicalismo, el medio académico que trabaja en el sector público, los partidos políticos opositores, una fracción del partido justicialista de orientación social-cristiana, pequeños y medianos empresarios en dificultad, e inclusive sectores tradicionales de la Iglesia Católica, acerca de que la implementación del Plan de Convertibilidad no ha resuelto ciertos problemas sociales originados con anterioridad. Inclusive hay quienes postulan que los mismos se habrían agravado.

Este costo social acumulado es el resultado de un proceso que a mediados de esta década se manifiesta de manera visible en diferentes ámbitos:

5.1. El medio empresario

– Las pequeñas e incluso varias medianas empresas industriales de las ramas en proceso de reconversión tienen dificultades para mantenerse en el mercado siendo

competitivas. Esto se debe a la caída de la demanda de los sectores de bajos ingresos, la ruptura de la cadena de pagos, la creciente presión fiscal con un severo control de la evasión, multas y recargos por retrasos de pago de impuestos y servicios, la elevación de las tarifas de servicios públicos al disminuir los subsidios otorgados en los primeros años de la privatización, y a las restricciones para acceder en tiempo útil a créditos baratos, no sólo para incorporar innovaciones en cuanto a procesos y productos, ampliar sus mercados y contar con capital de trabajo, sino también, y en primer lugar, para refinanciar sus deudas;

- las pequeñas explotaciones agropecuarias del interior del país, que no se han modernizado, han perdido rentabilidad, están fuertemente endeudadas, y siguen dedicadas a cultivos tradicionales destinados al mercado interno; esto sucede por las mismas razones que en el caso anterior.
- los problemas que deben afrontar los pequeños comerciantes minoristas de bienes de consumo radicados en las zonas urbanas, ante la reducción del poder de compra de los asalariados de ingresos bajos y medios, la concentración de establecimientos y la progresiva implantación de grandes supermercados que impiden competir eficazmente.

5.2. Las economías regionales

- se constató la agudización de las crisis fiscales en las provincias menos desarrolladas con sus consecuencias sociales en materia de reducción del empleo público, presiones hacia la baja de las remuneraciones directas y de los aportes destinados al sistema de seguridad social. A medida que el ajuste fiscal se desplaza hacia el interior del país, la situación fiscal provincial se agrava, a lo que se agregan los problemas creados por la transferencia de la gestión del sistema educativo y de salud desde la jurisdicción nacional a la provincial y municipal;
- el relativo estancamiento y subdesarrollo industrial de la mayoría de las provincias del interior del país, limita sus posibilidades endógenas de generar nuevos empleos productivos que puedan absorber a corto plazo la fuerza de trabajo que liberará el sector público como resultado del ajuste fiscal que comienza a aplicarse, lo cual va a traer como primera consecuencia la elevación de las tasas de desempleo y subempleo, la disminución de los ingresos salariales reales con su secuela de caída en la demanda efectiva. Todos estos son factores que implican lógicamente una restricción para el desarrollo de la producción y demanda locales. Es en estas provincias donde predominan las PYME fuertemente endeudados a las cuales nos referimos en la sección 5.1.

Existen ciertos indicadores de que esta crisis de las economías regionales ha provocado la intensificación de las migraciones, rural-urbanas y desde las

provincias hacia el conurbano bonaerense; población migrante que luego afronta graves problemas de alojamiento.

5.3. El mercado de trabajo

- se constatan crecientes desequilibrios del mercado de trabajo, consistentes en:
 - las dificultades para contener, o hacer bajar, las crecientes tasas de desempleo y subempleo horario que desde 1993 han crecido rápidamente y superaron en mayo de 1995 todos los máximos históricos, estabilizándose desde entonces a un alto nivel; este desequilibrio se produjo a pesar de que durante varios años consecutivos hubo una fuerte expansión del PBI en términos globales y no hará sino agravarse;
 - un saldo negativo en materia de creación-destrucción de empleos;
 - el aumento de las tasas de actividad de la fuerza de trabajo (especialmente de los jóvenes y la femenina) por razones culturales y sociales y como mecanismo para completar ingresos familiares;
 - la precarización creciente del empleo existente al desarrollarse el trabajo no registrado, el de tipo temporario y los contratos de duración determinada, a lo que se agregan varias de las modalidades de “empleo promovido” por la nueva Ley Nacional de Empleo.

Este deterioro del mercado de trabajo tiene repercusiones directas e inmediatas sobre los ingresos de los asalariados y la demanda efectiva, y a mediano plazo, sobre sus condiciones generales de vida y de salud, puesto que el trabajo constituye un derecho y una necesidad, cuyo ejercicio genera una identidad y contribuye a estructurar la personalidad.

5.4. Las condiciones generales de vida

- el estancamiento, o incluso la disminución, del nivel promedio de los salarios directos reales de obreros y empleados poco calificados, especialmente en el sector público, en las PYME, así como en las demás empresas de las ramas en reestructuración, a lo cual se agregan las recientes disposiciones reglamentarias tendientes a la disminución del salario indirecto de los sectores medios de la población con el propósito de reducir el déficit fiscal;
- la creciente desigualdad social, resultado de la fuerte concentración y redistribución regresiva del ingreso;
- el mantenimiento, desde la década pasada, de un elevado porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas y de grupos sociales en situación de indigencia, que se sitúan por debajo del umbral mínimo de pobreza, aunque su

importancia relativa disminuyó coyunturalmente con respecto a lo relevado en las encuestas específicas administradas a fines de la década pasada, y vuelve a crecer desde fines de 1994;

- la presión sobre los ingresos salariales generada por el incremento de los impuestos provinciales y municipales, de las tarifas de los servicios públicos, a lo cual se agregan las multas y recargos por falta de pago y los largos y complicados trámites para su regularización;

- un sector que ha quedado muy postergado, y cuya situación puede difícilmente mejorar a corto plazo, es el de los jubilados y pensionados que perciben los “haberes mínimos” incluso con retraso; aquellos que no están a cargo de familiares, dependen para su subsistencia del apoyo brindado por la política social, las Iglesias o las ONG, y del hospital público o del PAMI para su atención médico-asistencial, y

- no se detuvo la tendencia de largo plazo en cuanto al deterioro de la calidad de vida cotidiana de la población de menores ingresos, en materia de vivienda, transporte público, servicios de atención primaria de la salud, educación, seguridad personal y de infraestructura urbana. Este deterioro evoluciona de manera correlativa y asociada con el desarrollo de la criminalidad, la drogadicción, la violencia, el vagabundaje, niños abandonados y la prostitución. Como excepción cabe mencionar que la Provincia de Buenos Aires obtuvo un importante aporte de fondos coparticipables para hacer frente a esta situación y puso en marcha de manera rápida un ambicioso programa de obras de infraestructura económica y social en el conurbano.

- La desregulación, las reformas laborales, la precarización del empleo, la amenaza de la desocupación y la presión competitiva han intensificado el trabajo a todos los niveles y deteriorado las condiciones y medio ambiente de trabajo.

6. Perspectivas que se avizoran: generación de una estructura socio-económica más heterogénea, desigual, fragmentada y excluyente

Este “costo social acumulativo” coexistió durante varios años con un elevado crecimiento económico y concentración de ingresos, ha provocado una fuerte segmentación dentro de la población económicamente activa; la desaceleración recesiva ha consolidado una sociedad donde coexisten en forma degradada, no dos, sino varios sectores, funcionando con diversas “velocidades”. Esta situación, estructurada de manera cada vez más desigual y heterogénea, dista mucho de la que predominó durante las etapas de industrialización sustitutiva de importaciones, bajo el régimen de acumulación extensivo o de transición hacia el régimen intensivo. La diferencia más evidente respecto del pasado, es tal vez la decadencia y pauperización de vastos sectores de las clases medias. De manera

simplificada, y solamente para fines expositivos, en una nueva y heterogénea estratificación social que emerge luego de los primeros cinco años del Plan de Convertibilidad, pueden identificarse tentativamente al menos siete estratos socio-profesionales:

- Los empresarios y profesionales independientes “ganadores”

Junto con los empresarios urbanos exitosos y los grandes productores agropecuarios exportadores de la región pampeana, se encuentran los altos ejecutivos y cuadros gerenciales del sector privado beneficiado con el Plan de Convertibilidad, – cuyas empresas controlan una parte sustantiva del mercado interno y tienen posibilidades de exportar y percibir reintegros. Para puestos equivalentes, sus ingresos son semejantes o incluso superiores a los vigentes en países más industrializados. Vinculados a estos se encuentran grupos de profesionales universitarios exitosos que trabajan como consultores o en forma independiente, en ingenierías, economía y gestión de empresas, y prestan servicios especializados para un número reducido de grandes empresas y grupos económicos de alta rentabilidad. Ambos son los sectores ganadores.

- Los profesionales universitarios, empleados y obreros, asalariados más beneficiados

Dentro de la fuerza de trabajo asalariada y en relación de dependencia, se encuentra un pequeño sector que benefició el Plan de Convertibilidad, conservando o mejorando sus salarios reales: son altos cargos públicos de carácter “crítico” regulados por el SINAPA, y en el sector privado mandos medios (a menudo profesionales universitarios y técnicos), obreros y empleados con calificaciones y experiencia, que trabajan vinculados a las empresas más dinámicas, sus proveedoras y subcontratistas; esos trabajadores perciben salarios que se ajustan periódicamente y beneficios monetarios adicionales. A menudo, tales obreros y empleados, están fuertemente implicados en sus empresas y, si bien algunos de ellos son afiliados, tienen poca propensión a actuar sindicalmente.

- Pequeños y medianos empresarios “perdedores” y endeudados

Formando parte de la población económicamente activa no-asalariada se encuentran: los pequeños y medianos empresarios agropecuarios tradicionales, operan con altos costos y están fuertemente endeudados (renuevan los procesos migratorios rural-urbanos); los pequeños empresarios industriales de ramas en dificultad, y los pequeños comerciantes minoristas, todos ellos empobrecidos por la caída de la demanda interna de sectores de ingresos bajos y medios, costos fijos elevados, fuerte presión fiscal, y endeudamiento, unido a dificultades para obtener créditos de refinanciación. Además, estos últimos tienen que hacer frente, con poco éxito, a la competencia de los grandes supermercados, instalados incluso fuera de las zonas “residenciales”. El potencial reivindicativo de sus respectivas

asociaciones profesionales se ha debilitado, en forma paralela con el deterioro de la situación económica, la caída de las ventas, el cierre de actividades y la reducción del número de sus adherentes y cotizantes.

• En un cuarto estrato se encuentran sectores heterogéneos de asalariados y cuentapropistas empobrecidos:

- los asalariados del sector privado, que tienen empleo – estable o precario – en empresas privadas poco competitivas y/o con dificultades para reconvertirse y que, a causa de sus bajas calificaciones, de la situación de las empresas o del mercado, y del escaso poder sindical para negociar, vieron disminuir sus salarios reales, que ya no se indexan regularmente siguiendo la evolución del costo de vida, incluso se constata en ciertas ramas de actividad una disminución en términos nominales. Pero la propensión al conflicto laboral orgánico canalizado por medio de los sindicatos industriales ha disminuido por el impacto de la desocupación, el estado de desaliento generalizado que predomina entre los cuadros medios y delegados, y el debilitamiento de los sindicatos.
- la gran masa de empleados públicos tanto nacionales, como provinciales y municipales, con empleo estable aunque amenazado por el ajuste fiscal, que perciben salarios bajos y deteriorados permanentemente por su rigidez y la inflación, que incluso han disminuido en términos nominales en numerosas provincias y municipalidades. Los obreros y empleados asalariados de este estrato que tienen de hecho bloqueada su promoción profesional, sienten amenazada su estabilidad en el empleo así como el mantenimiento del anterior nivel salarial; constituyen el “núcleo duro” de las organizaciones sindicales, que expresan de manera directa sus intereses. Ante los despidos, el retraso del pago de sueldos, la disminución nominal de éstos, o el pago parcial en bonos públicos provinciales, a nivel del sector público provincial y municipal, se observan las reacciones más violentas y espontáneas de los empleados, y a menudo esto da lugar a la represión.
- diversas categorías específicas del personal de la administración pública: docentes, investigadores científicos, personal de seguridad y de las fuerzas armadas. Con excepción de los docentes, las demás categorías no expresan sindicalmente sus reivindicaciones, disminuyendo sus posibilidades de obtener mejoras.

Además de estos sectores de asalariados, se constata la existencia de un elevado número de trabajadores independientes o cuentapropistas con calificaciones y experiencia, que se instalan como comerciantes precarios, o han constituido micro-empresarios con el apoyo de trabajadores familiares no remunerados, que producen bienes o prestan servicios para satisfacer una demanda solvente y estable en un reducido ámbito local. Pero se trata por lo general de trabajo “en negro”, informal o no registrado, poco remunerado, siendo

objeto de expulsiones de la vía pública o de multas y sanciones a causa de una situación administrativa irregular y a la evasión impositiva.

- “Sectores más vulnerables” de la población económicamente activa que perciben escasos ingresos.

Se trata de trabajadores precarizados, que van quedando afuera o al margen de las organizaciones sindicales, en situación irregular o de incumplimiento respecto de los aportes al sistema de previsión social y que pierden progresivamente la cobertura de las obras sociales. Los principales de estos grupos sociales son:

- el creciente conjunto de trabajadores desocupados que perciben alguna forma de compensación monetaria (seguro de desempleo) y estarían en condiciones de aspirar a re-emplearse si se reconvirtieran profesionalmente, se dinamizara la economía o se abrieran nuevas empresas, y siempre que ellos aceptaran reducciones salariales con respecto a su último empleo;
 - los trabajadores inestables y precarios, con calificaciones bajas u obsoletas, que se desplazan rotando frecuentemente entre dos polos: las situaciones de desempleo o subempleo, y la de empleos temporarios de corta duración o “changas”;
 - los jóvenes trabajadores con pocas calificaciones profesionales y sin mayor experiencia, que buscan su primer empleo, o que se benefician de las diversas modalidades de “empleo promovido”, con contratos de duración determinada, o pasantías, pero sin mayores expectativas de acceder a un trabajo permanente y bien remunerado;
 - los desocupados que se transforman en cuenta-propistas improvisados, o que engrosan el sector informal y se dedican a la prestación de servicios en la vía pública, o a la venta ambulante de productos, casa por casa, o en los medios de transporte públicos;
 - los minifundistas de las regiones agropecuarias extra-pampeanas, que viven en condiciones cercanas a la autosubsistencia; y
 - finalmente los asalariados rurales, tanto los permanentes como los temporarios.
- En otro estrato subordinado y empobrecido, pueden incluirse la gran cantidad de jubilados y pensionados, resultado del inquietante envejecimiento de la pirámide poblacional, y que no gozan de “régimen de privilegio”

Ambos grupos perciben (a veces incluso con sensibles retrasos) haberes denominados “mínimos”, que no alcanzan para cubrir totalmente sus necesidades básicas; para sobrevivir, dependen de la ayuda familiar, de la asistencia pública y de la que brindan el PAMI (con un fuerte déficit y cuyas prestaciones están en franca degradación), las Iglesias o las ONG.

- Finalmente tenemos el estrato, más débil y vulnerable de la población económicamente activa que no percibe ingresos regularmente.

El mismo está compuesto por:

- los trabajadores nacionales de edad avanzada que desean trabajar pero se consideran como “inempleables” por parte de las empresas privadas a causa de las transformaciones del sistema productivo, y porque la desocupación de larga duración sumada a la edad, les acarrearán cambios de actitudes y comportamientos que acompañan la pérdida o desactualización de sus calificaciones y competencias, y no existen políticas públicas específicas al respecto;
- los desocupados “desalentados” que ya no buscan activamente empleo porque las elevadas tasas y los sucesivos fracasos les han hecho perder la esperanza de conseguirlo, y van quedando a cargo de familiares, de amigos, o de la asistencia pública, sumergiéndose progresivamente en la depresión psíquica o mental;
- los trabajadores migrantes precarizados provenientes de países limítrofes, atraídos por los elevados salarios nominales, y que no siempre están en situación regular en materia previsional y de obras sociales: se trata de mano de obra barata con pocas calificaciones y experiencia profesionales, que aceptan salarios por debajo de los mínimos convencionales, ocupan puestos descalificados y sometidos a condiciones y medio ambiente de trabajo deterioradas, y compiten con la mano de obra nacional poco calificada, pero sin formar parte de las organizaciones sindicales correspondientes;
- los ancianos que no han podido acceder a jubilaciones o pensiones, pertenecientes a sectores populares y que no cuentan con apoyo familiar, que devienen mendigos itinerantes, pasajeros clandestinos en los medios de transporte público o instalados de manera permanente para mendigar en lugares muy concurridos;
- junto con un número creciente e inédito en el país, de niños abandonados que sobreviven realizando trabajos precarios no registrados, o ventas ambulantes, pidiendo limosna, o simplemente delinquiendo.

Trabajadores inmigrantes precarizados, trabajadores 'inempleables' y “desocupados desalentados”, ancianos desprotegidos y niños abandonados alimentan el sector de los “pobres estructurales” que tienen necesidades básicas insatisfechas, y de los que han sido “expulsados” del mercado de trabajo hacia la inactividad y no tienen acceso a obras sociales ni a la previsión social por falta de continuidad en las cotizaciones. La vida de ellos y sus familias depende de la asistencia social, pública o privada, de la limosna, de la caridad canalizada por intermedio de las Iglesias y de las ONG; otros muchos sobreviven recurriendo simplemente al pillaje.

El alcoholismo, la drogadicción “barata” que recurre a productos y métodos artesanales, la prostitución, la vagancia, la delincuencia inclusive infantil y la violencia social, hacen presa de este último sector, cuya magnitud va creciendo a pesar de las políticas públicas de asistencia social.

La expulsión del mercado de trabajo, el deterioro de las condiciones generales de vida y la desprotección, generan la “exclusión social” de un creciente sector de la población del país.

Julio César Neffa é Pesquisador del Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (PIETTE) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Bibliografía

AZPIAZU, D. *La promoción a la inversión industrial en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL, 1988. (Documento de Trabajo, n. 27)

_____ *Hacia un nuevo modelo de acumulación?: la industria manufacturera ante la privatización y la asimétrica desregulación y apertura de la economía*. *Cuadernos de Economía Política*, Buenos Aires, n. 6, 1994.

BECCARIA, L. *Reestructuración, empleo y salarios en Argentina*. Buenos Aires: Proyecto Fundación Volkswagen, 1992. dactil.

BISANG, R.; KOSACOFF, B. *Exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino 1976-80*. Buenos Aires: CEPAL, 1992.

BUSTOS, P., comp. *Más allá de la estabilidad*. Buenos Aires: Ed. Fundación Friedrich Ebert, 1995.

CANITROT, A. *La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios*. Un estudio macroeconómico. Buenos Aires: Proyecto PNUD/OIT, 1983.

CAVALLO, D. F. *Economía en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1989.

CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSES – CEB. *A tres años de la convertibilidad. Balance y perspectivas*. *Informe de Coyuntura*, La Plata, v. 4, n. 32, número especial, abr. 1994.

_____ *Cuatro años del Plan: objetivos, instrumentos y resultados*. La convertibilidad. La Plata: abr. 1995.

CHUDNOVSKY, D. *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*. Buenos Aires: CENIT, 1991.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. *Situación y perspectivas de la economía argentina*. Buenos Aires: 1957.

_____ *Área de desarrollo industrial: el comercio internacional de manufacturas de la Argentina – 1974-1990*. Buenos Aires: 1992.

- CORIAT, B. Le débat théorique sur la desindustrialisation. Arguments, enjeux et perspectives. *Economie Appliquée*, Paris, v. 42, p.31-66, 1989.
- FRISCHTAK, C. *Reconversión industrial defensiva y reconversión industrial positiva*. Buenos Aires: Instituto para el Desarrollo Industrial. Fundación UIA, 1994. (Documento de Trabajo, n. 10)
- FUCHS, M.; KOSACOFF, B. *Balance del comercio internacional de manufacturas de Argentina*. Buenos Aires: CEPAL, 1992.
- GATTO, F.; YOGUEL, G. *Las PYMES argentina en una etapa de transición productiva y tecnológica*. Buenos Aires: Proyecto Fundación Volkswagen/Oficina de la CEPAL, 1993.
- _____; GUTMAN, G.; YOGUEL, G. *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales: 1973-1984*. Buenos Aires: PRIDRE-CFI/CEPAL, 1988. (Documento, n.14)
- GERCHUNOFF, P. *Las privatizaciones en Argentina*. Primera etapa. Buenos Aires: Ed. Instituto Di Tella, 1992.
- INDEC. *Censos Nacionales de Población*. Buenos Aires: 1947; 1960; 1970; 1980 y 1991.
- _____. *Censos Nacionales Económicos*. Buenos Aires: 1947; 1964; 1974; 1985.
- JAMES, D. Racionalización y respuesta de la clase obrera: contexto y limitaciones de la actividad gremial en la Argentina. *Desarrollo Económico*, n. 83, oct./dic. 1981.
- _____. *Resistencia e integración, el peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-76*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1990.
- KATZ, J. *El sistema de ciencia, tecnología e industria*. El caso argentino, en UBA y Servicio Cultural de la Embajada de España. Buenos Aires: 1991.
- _____. y colab. *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*. El caso de la industria metalmeccánica. Buenos Aires: IDES/Programa BID /CEPAL/UNDP, 1966.
- _____. *Una interpretación global del proyecto de desarrollo industrial de la República Argentina*. Buenos Aires: Instituto para el Desarrollo Industrial/Fundación UIA, 1993. (Documento de Trabajo, n. 9)
- _____; KOSACOFF, B. *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: Ed. CEAL, 1989.
- KOSACOFF, B. *El sector industrial Argentino*. Buenos Aires: CEPAL, 1992.
- _____. *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*. Buenos Aires: CEPAL, 1993.
- _____; AZPIAZU, D. *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Ed. CEAL, 1989.
- _____; BEZCHINSKY, G. *De la sustitución de importaciones a la globalización*. Las empresas transnacionales en la industria argentina. Buenos Aires: Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, 1993.

- MALLON, R. D.; SOURROUILLE, J. V. *La política económica en una sociedad conflictiva*. El caso argentino. Buenos Aires: Ed. Amorrortu, 1987.
- MONZA, A. Algunas falacias difundidas en la discusión sobre reestructuración productiva y empleo. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1993.
- NOCHTEFF, H. Reestructuración industrial en la Argentina. Regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 31, n. 123, oct./dic. 1991.
- NEFFA, J. C.; CORDONE, H. Documentos de trabajo resultantes de las investigaciones en el marco de los PID (Programas de Investigación y Desarrollo) del CONICET y de la Universidad de Buenos Aires sobre temas relacionados con "Racionalización, productividad y relaciones de trabajo", y "La crisis del sistema productivo, las innovaciones tecnológicas y organizacionales y la reestructuración industrial". Buenos Aires: Ed. PIETTE CONICET, 1993. (offset)
- SANTANTONIO, S.; ANDRADE, H. Estado y formación de capital en la Argentina. Características de las políticas de promoción industrial (1976-89). *Cuadernos de Economía Política*, Buenos Aires, n.6, 1994.
- SCHVARTZER, J.; MARTÍNEZ DE HOZ, J.A. *La lógica política de la política económica*. Buenos Aires: Ed. CISEA, 1983.
- SOURROUILLE, J.V.; KOSACOFF, B.; LUCÁNGELI, J. *Internacionalización y política económica en la Argentina*. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, 1985.

Resumen

El artículo presenta un balance de las políticas recientes de liberación en la Argentina. Tomando como marco el Plan de Convertibilidad de 1991, analiza sus antecedentes inmediatos; vale decir, la hiperinflación ocurrida en 1989/90, y su implementación conjuntamente con las demás reformas liberales. De estas últimas, son consideradas las privatizaciones; la desreglamentación de los mercados, las aberturas comercial y financiera; las nuevas relaciones federativas; la reforma de la legislación de trabajo y, finalmente, la reforma de la Providencia Social.

Palavras-chave: Argentina – Estabilización económica; Reformas económicas; Economía – Abertura; Desreglamentación.

Abstract

The paper presents a review of the recent liberalization policies in Argentina. Regarding the 1991 Convertibility Plan as a milestone, it analyses the events that immediately anteceded this plan – that is to say, the 1989/90 hiperinflation – and the plan's introduction along with other liberal reforms. Of the latter, we consider: privatizations; market deregulation, trade and finance opening; new federative relations; labour legislation reform and, finally, the Social Security System reform.

Key-words: Argentina – Economic stabilization; Economic reforms; Deregulation.