

Mariñansky, M.
VES

Tesina

¿Neoliberalismo? La centralidad
estatal del modelo rentístico-
financiero (1976-2001)

Martin P. Mariñansky

Brito: Hace un año le pedimos modificar algunas normas del Central para reactivar el crédito. Y sobre el final del año pasado, salieron un conjunto de disposiciones que contemplan prácticamente el 95% de nuestros planteos... Yo, como accionista y presidente del Macro-Bansud, tengo que preservar sus intereses, ¿ok? (...) el gran motor para que la Argentina crezca al 10% es un sector financiero que apalanque a la economía, y sin las normas que acaba de firmar Prat-Gay hubiera sido imposible.

Noticias: Vco que le asigna un valor regulador al Estado...

Brito: En todos lados funciona el péndulo y en la Argentina más que en ningún otro.

Reportaje de la revista Noticias a Jorge Brito; Enero/2004

Introducción

Uno de los ejes analíticos que atraviesa la historia argentina en su totalidad es la relevancia del Estado como agente económico, mediador social y ente normativo, incluso en los períodos identificados como económicamente liberales. La centralidad estatal en el proceso económico y la vida social ha conducido a una necesidad imperiosa por parte de los sectores dominantes de cooptar el poder del aparato estatal, ya sea a través del control directo del poder político en forma ilegítima (fraude electoral, golpes militares) o mediante diversos mecanismos de influencia sobre gobiernos constitucionales. Siguiendo la concepción de O'Donnell, concebimos al Estado "no sólo como un conjunto de instituciones, sino también como el entramado de relaciones de dominación política que sostiene y contribuye a reproducir la organización de clases"¹. En las economías capitalistas, la articulación entre sociedad y Estado expresa la forma en que se establecen las relaciones de poder existentes. En el caso de la Argentina, el acceso preferencial al Estado ha operado como instrumento decisivo de la acumulación de capital. El patrón económico de nuestro país dista de ser una "asignación óptima de los recursos" derivada de algún ingenuo manual de economía. La apropiación de recursos públicos ha jugado en cambio un rol primordial, al acelerar los procesos de acumulación entre aquellos actores que integraron la alianza de poder político-económica en cada período histórico.

El presente estudio comprende el cuarto de siglo que se inicia con el golpe militar de 1976 y concluye con el derrumbe de la convertibilidad en 2001. Buena parte

de la historiografía crítica suele asociar esta etapa a la implementación de un nuevo modelo económico rentístico-financiero de corte neoliberal. Los años del Proceso y la década de los '90, suelen presentarse como etapas en las que el sector público liberaliza la actividad económica para dar paso a una economía de mercado. Sin embargo, un análisis pormenorizado de la política económica y de la evolución de los indicadores macroeconómicos centrales nos lleva a atenuar, y hasta refutar, el carácter neoliberal del modelo. La falacia de la antinomia liberalismo-intervencionismo estatal radica en que ambas políticas no resultan excluyentes. La injerencia estatal y la liberalización de la economía operaron conjuntamente desde 1976, constituyendo una modalidad particular de reorganización socio-económica. Diversas herramientas de intervención estatal, y sobre todas ellas el endeudamiento público, han jugado un papel clave en el proceso de valorización financiera que ha regido los patrones de la acumulación del capital concentrado durante el último cuarto de siglo. Ganancias particulares como contrapartida de costos asumidos por la Nación constituyen una parte apreciable de las fortunas obtenidas por los miembros del *establishment* que hoy detentan el poder económico local. La cooptación de los poderes públicos perpetrada por los sectores dominantes debe ser vista entonces como una pieza fundamental a partir de la cual se ha estructurado el capitalismo argentino de fines del siglo XX. No negaremos la existencia de una política económica de profunda apertura y desregulación generalizada que bien puede denominarse neoliberal. Pero un enfoque reduccionista que presenta al modelo como la expresión de la ortodoxia liberal resulta incapaz de responder algunos interrogantes que contradicen la supuesta defeción del Estado de los asuntos económicos:

- ¿Por qué un modelo económicamente liberal como el implementado en 1976 y consolidado en los años '90 ha generado el mayor endeudamiento público de nuestra historia?
- ¿Por qué ambos periodos presentan déficit fiscales crónicos, mientras el equipo económico de turno propugnaba el equilibrio de las finanzas públicas?
- ¿Cuál es la causa de las altas tasas inflacionarias que el gobierno militar venía a “combatir” mediante la disciplina monetaria?
- ¿Por qué el escenario de “equilibrio general” proyectado por la teoría neoclásica que los diseñadores de la política económica encarnaban ha concluido

¹ Guillermo O'Donnell. *Contrapuntos*, Paidós, 1997.

invariablemente en agudas crisis económico-financieras, cuyos costos fueron asumidos por la sociedad a través del Estado?

Intentaremos responder a estas incógnitas basándonos en la idea de un nuevo rol asumido por el Estado a partir de 1976, que ciertamente difiere del asumido en la etapa industrial-sustitutiva, pero bajo ningún concepto resulta menos significativo.

1976-1983: Neoliberalismo de Estado

El golpe de Estado que instaló un nuevo gabinete económico encabezado por José A. Martínez de Hoz representa en lo ideológico un retorno a la ortodoxia liberal, esta vez *aggiornada* por las nuevas teorías monetaristas difundidas en ese entonces por la escuela de Chicago. Este nuevo liberalismo o *neoliberalismo* ascendía al poder para erradicar el “dirigismo” estatal aplicado por los gobiernos “populistas”. La consigna era entonces “achicar el Estado para agrandar la Nación”, a través de una liberalización generalizada de la economía. En efecto, una primera aproximación al plan económico impuesto por la dictadura nos presenta medidas que seguían esta orientación, como la reforma financiera, la apertura comercial o la desregulación y privatización “periférica” de servicios previamente monopolizados por el Estado. En cambio, otras resoluciones contenidas en la política económica de Martínez de Hoz colisionaban abiertamente con el espíritu liberal de estos cambios. El programa económico combinó en realidad la liberalización económica con una activa participación del Estado, que resultó decisiva para el éxito del proyecto de reordenamiento económico-social que la dictadura pretendía. En este sentido, un objetivo central del régimen será la resolución definitiva del “empate social” que había caracterizado las décadas previas al golpe, imponiendo una nueva clase dominante y disciplinando a los sectores contestatarios del nuevo orden socio-económico. El discurso ortodoxo se conjugará así con prácticas heterodoxas que analizaremos a continuación, y que convierten al Estado en eje central del supuesto plan neoliberal de Martínez de Hoz.

La reforma financiera y la política cambiaria-monetaria

Tras una serie de medidas iniciales de corto plazo que, contradiciendo el discurso inaugural del ministro de economía, incluían el congelamiento de salarios y precios, la reforma financiera de 1977 inauguró una serie de cambios estructurales que tendrían relevancia en el largo plazo. El nuevo régimen de entidades financieras apuntaba a desregular el mercado financiero, levantar restricciones a la compra venta de divisas y liberalizar la tasa de interés. La nueva orientación pro-mercado modificó así la histórica condición estatal de regulador del crédito, potenciando la injerencia de los bancos privados sobre el mercado financiero. En este punto, y mas allá de la dirección de estas medidas, nos interesa destacar que el sector público nunca es un agente mas entre los operadores económicos. Su capacidad de incidir en las variables macroeconómicas, sus atribuciones legales soberanas, su control de la oferta monetaria primaria representan facultades únicas que posicionan al Estado como agente central. A partir de la reforma de 1977, será el Estado y no el "mercado" quien cree las condiciones para la especulación financiera, mediante la acción conjunta de una política monetaria contractiva y una creciente demanda de fondos por parte de las empresas públicas. La presencia del Estado como mayor demandante de crédito en el mercado financiero local será la causa inmediata de la suba de tasas de interés locales, inducidas por la política monetaria y crediticia. Esta estrategia es la que propició los nuevos negocios financieros, en detrimento de inversiones productivas que perdían atractivo frente a las de carácter especulativo. La diferencia de plazos entre la oferta de dinero, que se concentraba en períodos muy cortos, y la demanda, que solicitaba fondos en el mediano y largo plazo, también fue resuelta por las políticas oficiales. Luego de varios ensayos, la solución consistió en otorgar créditos a largo plazo, pero a una tasa de interés variable, que dependía de la evolución de la tasa pasiva. La circular 1050 del Banco Central consolidó un mecanismo de indexación de costos financieros en un mercado que nada tenía que ver con el modelo ideal, y que suponía intereses definidos por la acción de demandantes y oferentes de dinero². La reforma financiera incluyó además una garantía plena de depósitos bancarios y la creación de la cuenta de regulación monetaria, disposiciones que contradecían abiertamente el supuesto repliegue del Estado y cargaban potenciales costos sobre el Banco Central. La cuenta regulatoria consistía en reemplazar al sistema centralizado de depósitos con un encaje del 100% de los fondos por uno de encajes fraccionarios remunerados. El crónico saldo negativo de la cuenta, deliberadamente gestado por las autoridades, se transformó en una

LOS PRECIOS
1º SE LIBERAN
LUEGO, SE
"ACORDAN"
EL EFECTO
UNA PROFUNDA
REDISTRIBUCION
NEGATIVA, C
DE PUNO

¿ASI?
POR QUE?
QUE ECONOMIA

² J.Schvarzer. *Implantación de un modelo económico*. AZ, 1998

OMITE LO FUNDAMENTAL: LA CRM ES UNO DE LOS ELEMENTOS CENTRALES QUE TRANSFORMAN AL ESTADO EN "PAJADOR EN ULTIMA INSTANCIA"

fuerza de creación de dinero, operando implícitamente como un subsidio al sector financiero e impactando sobre las cuentas públicas³. La política monetaria inicialmente contractiva dio paso así a otra más expansiva, al activarse todas las fuentes de emisión: el sector externo (a través del ingreso de capitales y la compra de divisas en el mercado abierto), el sector bancario (vía cuenta de regulación monetaria) y el sector público (por financiamiento del déficit fiscal).

SIN EMBARGO, DADO EL CUADRO, CABRÍA UN ANÁLISIS MÁS FINO DE LAS MICROCONYUNTAS Y SU EXPULSIÓN

Cuadro 1

Origen de la emisión monetaria: composición de las variaciones anuales del pasivo del BCRA, en porcentajes

Año	Sector externo	Sector gobierno	Sector financiero		Total	Variación anual
			Créditos	CRM		
1976	23,9	13,3	62,8		100	343,1
1977	113,3	46,5	(82,6)	22,8	100	54,7
1978	61,4	1,6	0,5	36,5	100	106,9
1979	75,4	(0,3)	5,5	19,4	100	83,1
1980	(57,3)	82,9	88,5	(14,0)	100	88,6
1981	(23,1)	61,7	54,7	6,8	100	252,0

Fuente: Jorge Schwarzer. La política económica de Martínez de Hoz, Hyspanérica, 1986.

Hacia 1979 y frente a un proceso inflacionario en buena medida provocado por el traslado de los crecientes costos financieros a los precios, el equipo económico decide instrumentar la célebre "tablita" cambiaria. Este cronograma devaluatorio decreciente, cuya supuesta meta era la estabilización de los precios internos y el tipo de cambio, no se adecuaba a los principios de libertad económica, sino todo lo contrario. El Estado pasaba a palear periódicamente y a garantizar con sus reservas el valor del dólar a futuro. Un esquema de completa libertad de mercados debería evitar que la tasa de cambio sea fijada oficialmente; en este caso no sólo no fue liberada sino que, por el contrario, fue utilizada como un poderoso instrumento de regulación de los mercados de capitales⁴. Esta pauta cambiaria actuaba como sustituto de un mercado a término, cubriendo el riesgo devaluatorio mientras las autoridades monetarias aseguraban el suministro de divisas mediante la toma de préstamos del exterior. El objetivo antiinflacionario explicitado por el ministro en realidad operó como un seguro de

?
 EN EL CASO NEO LIBERALISMO => UNA INTERVENCIÓN LIMITADA PARA HACER POLÍTICA Y FINANCIAR DÉFICITS? UN DÉFICIT PA...

³ Mario Rapoport y colaboradores. Historia económica, política y social de la Argentina, Macchi, 2000
⁴ A. Canitrot. "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", en Desarrollo económico No 76, 1980.

ASA -
MCSO 2 ANA

NO INCLUYE
EL CONTEXTO
EXTERNO,
CUANTO A
LA AUTONOMIA
DE MERCADO
SEGUNDA

cambio que a la vez alteraba sustancialmente del *set* de precios relativos en favor del sector financiero. La combinación de altas tasas internas, apertura financiera y tipo de cambio prefijado en valores inferiores a la tasa de inflación propiciaba un juego especulativo para los grandes agentes económicos, generando a la vez un retraso cambiario insostenible en el largo plazo. El mantenimiento de altas tasas reales de interés y la entrega de divisas por debajo de su paridad real a los compradores sólo pudieron sustentarse en la fluida financiación externa hacia el Estado argentino. Así, mientras la llamada “bicicleta financiera” se desenvolvía aceleradamente y los capitales multiplicados en el mercado financiero local iniciaban su fuga al exterior, el Estado sostenía la maniobra a través de un descomunal endeudamiento externo.

La burbuja financiera gestada por la política económica no podía tener otro fin que una explosión, en la cual factores externos e internos actuaron simultáneamente. La suba de tasas en el mercado internacional y la consiguiente interrupción del crédito externo se conjugó con una serie de quiebras bancarias internas, un atraso cambiario insostenible y un significativo nivel de endeudamiento público. A partir de la inevitable crisis financiera y bancaria, los costos públicos se multiplicaron. El otorgamiento de avales para respaldar los créditos tomados por varias empresas participantes del juego especulativo, el pago de garantías por quiebras bancarias, el rescate generalizado al sistema financiero y un nuevo endeudamiento para abastecer la intensa demanda de dólares en el mercado local convirtieron al sector público en el principal perjudicado. La intervención a bancos y entidades financieras a partir de marzo de 1980 constituyó la primera acción de salvataje oficial. Al encontrarse los depósitos del sector privado garantizados por el Estado, la liquidación de entidades se tradujo en costos oficiales, agravada a medida que cerraban bancos que disponían de una masa considerable de depósitos. Pero el salvataje no fue generalizado; la intervención oficial operaba en forma selectiva, sin que se conocieran las razones que motivaban el cierre de ciertas entidades y la permanencia de otras. A partir de esas liquidaciones, el BCRA asumía la titularidad de los préstamos otorgados, varios de dudosa recuperación. Otra parte de los activos de estos bancos correspondía a “autocréditos” a sus propios directivos y compras de empresas en delicada situación económica, que el Banco Central pasó a administrar⁵. A ello deben adicionarse los adelantos otorgados al resto del sistema financiero, que necesitaba compensar con redescuentos los retiros de los ahorristas. La

⁵ El BCRA quedó como interventor “de facto” de un amplio grupo de empresas entre las que se contaban bodegas, parques de diversión (Interama), fábricas alimenticias y metalúrgicas.

SIN EFECTO, ESTO "COMO SI FUERA UN RESPONDER A LA DEMANDA DE DINERO DE
 MERCADO, QUE NO TUBIERA "EL EXTREMIS" LOS PRINCIPALES. EN TODO CASO, LAS ALIAS TAB
 DE INTERES HABIAN DE UNA POLITICA MONETARIA RESTRICTIVA, QUE SUSO REACCIÓN
 PARTE DE AM.

asistencia especial a los bancos continuó alimentando la creación de masa monetaria,
 que no cesaba de apartarse de la orientación restrictiva que los "monetaristas"
 propiciaban. El "salvavidas estatal" pasó a constituirse en la norma de un perverso
 círculo especulativo en el que los mecanismos de mercado y los riesgos privados se
 encontraban ausentes. La falta de sujeción a las presuntas reglas de juego del mercado
 financiero era evidente, mientras un gobierno que proclamaba su voluntad "privatista"
 no cesaba de adoptar diversas formas de estatización.

Una vez culminado el proceso especulativo, los fondos depositados en cuentas
 del exterior habían alcanzado magnitudes semejantes al endeudamiento público, sin que
 un sólo dólar de deuda contraída hubiera sido destinado al desarrollo económico o el
 bienestar de la población. El corolario de esta maniobra de privatización de beneficios y
 socialización de costos será la inédita asunción de la deuda privada, a través de seguros
 de cambio y tasas de interés reguladas en niveles inferiores a las tasas de devaluación e
 inflación, que "licuaron" estas deudas y trasladaron costos adicionales hacia el sector
 público. Los seguros de cambio y las tasas reales negativas representaron un subsidio
 efectivo para los tomadores, cubriendo el repago de la voluminosa masa de créditos
 externos privados a un tipo de cambio preferencial. Desde la presidencia del Banco
 Central, quien sería el mas conspicuo representante del neoliberalismo en la década
 siguiente, iniciaba su gestión pública con una estatización...

Cuadro II

Endeudamiento externo de la Argentina (en millones de US\$)

Año	Sector público	Sector privado	Total
1976	6.648	3.091	9.738
1977	8.127	3.635	11.762
1978	9.453	4.210	13.663
1979	9.960	9.074	19.034
1980	14.450	12.703	27.162
1981	20.024	15.647	35.671
1982	28.798	14.836	43.634

Fuente: M.Rapoport. Historia económica, política y social de la Argentina, Editorial Macchi, 2000

Puede afirmarse que la política financiera-cambiaria y la acción estatal resultante
 de estas medidas desempeñaron en todo el proceso un rol decisivo. La apreciación
 inicial del peso a través de la "tablita" permitió que la tasa de interés fuera alta en

NO HABIA DEL ENTORQUE MODERADO DEL SALVAVIDAS DE PAGOS Y DE LOS MECANISMOS DE AJUSTE PROVISORIOS.

NO VA QUEDANDO CUAL EN NUESTRO POR EL ESTADO -
¿NO SERIA MAS PRODUCTIVO PREVENIRSE POR ELLO EN LUGAR DE TRATAR
DE CONSTATAR QUE EL ESTADO EFECTIVAMENTE SE USA?

divisas, atrayendo fondos del exterior, mientras que las devaluaciones posteriores al abandono de la pauta cambiaria, combinadas con los seguros de cambio a tasas controladas, permitieron reducir en términos reales la deuda de las firmas endeudadas con el Estado. La venta de dólares a los agentes locales a un precio inferior a su valor de mercado constituyó el mayor subsidio ofrecido por un gobierno en la Argentina, irónicamente en nombre de la ciencia económica ortodoxa⁶.

Política fiscal

La política fiscal de Martínez de Hoz revela otra contradicción a los principios liberales básicos, que postulan al equilibrio presupuestario y la estabilidad de precios como dogmas. Pese a las proclamas oficiales, el peso cuantitativo de los gastos gubernamentales se incrementó en casi trece puntos entre 1975 y 1981⁷. Ciertamente, esta expansión fiscal no formó parte de una política keynesiana con fines anticíclicos. Por el contrario, el gasto creciente se desarrolló en una coyuntura de recesión en el nivel de actividad y aumento del desempleo. Esta aparente incongruencia puede esclarecerse al desagregar las partidas presupuestarias y evaluar su impacto sobre la actividad económica. La política fiscal del Proceso inició una transferencia sistemática de fondos hacia los grupos económicos concentrados (vía concesiones y subsidios), al sistema bancario (vía remuneración de los encajes, que originaron el déficit cuasi-fiscal) y hacia los nuevos acreedores externos (intereses), sin que estas erogaciones tengan efectos reactivadores. Otra partida significativa comprendió a los gastos de defensa y seguridad. Las fuerzas armadas aprovecharon el fluido acceso al crédito externo para renovar armamentos, que al ser importados en su mayor parte no alentaron una expansión productiva interna. La inversión pública, pese a mantenerse en valores elevados, abarcó obras poco productivas y sumamente costosas. Las preferencias en la adjudicación de las obras públicas -creadoras de la "patria contratista"- se combinaron con diversos sobrepuestos cargados a las empresas públicas. Estas maniobras sumadas a los negociados de las FFAA, entre los que se destacan las millonarias compras de material bélico y la organización del Mundial '78, configuraron una etapa de negocios

ESTO NO
NECESITA
QUE SE
INDICA!

ALVA SE
AVANZA
MAYO 12

⁶ Jorge Schvarzer, *Convertibilidad y deuda externa*. Libros del Rojas, 2002

⁷ Mario Rapoport y colaboradores. *Op.Cit.*

con alto grado de corrupción cívico-militar⁸. Este “asalto al Estado” se materializó en considerables costos cargados en el presupuesto nacional y financiados con deuda externa.

La transferencia de recursos hacia el *establishment* explica gran parte del gasto público y la expansión monetaria. No es extraño entonces que las tasas inflacionarias hayan mantenido elevados registros. La política económica de Martínez de Hoz *no fue* antiinflacionaria ni pretendió serlo. La inflación tuvo incluso un carácter funcional al nuevo esquema económico, al modificar la estructura de precios relativos en detrimento del salario y de los sectores afectados por la apertura comercial. La política tributaria también tuvo incidencia directa en la magnitud del déficit e influyó en la distribución del ingreso, tanto a nivel social como sectorial. Las reformas impositivas practicadas profundizaron el carácter regresivo del cobro de impuestos, al gravar con mayor rigor a los sectores productivos por sobre los financieros y al consumo popular por sobre los beneficios del capital⁹.

Cuadro III

Indicadores del sector público consolidado (en porcentaje del PBI)

Año	Gasto público total	Recaudación	Déficit fiscal
1976	39,71	11,26	11,73
1977	38,04	15,76	5,13
1978	44,08	16,89	6,83
1979	42,13	16,95	6,26
1980	44,18	17,67	7,55
1981	51,53	17,89	15,62
1982	48,56	16,21	16,52

Fuente: M.Rapoport. Historia económica, política y social de la Argentina, Editorial Macchi, 2000

Sector industrial y puja distributiva

⁸ Las obras ejecutadas desde el EAM'78 incluyeron la remodelación de estadios y aeropuertos y la creación de ATC e insumieron recursos públicos de magnitud. El mundial de fútbol es en este sentido otro ejemplo de interacción Estado-Patria contratista (provisión de cemento por Loma Negra, construcción del estadio de Córdoba por el grupo Roggio, impresión de entradas por parte de Ciccone, etc)

⁹ En esta dirección operaron la derogación del impuesto a la herencia y de los aportes patronales, las modificaciones en los impuestos al patrimonio y la ampliación del IVA, sin olvidar el llamado impuesto inflacionario que grava indirectamente a los perceptores de ingresos fijos.

eso es lo que
que el asalto al
del mundo de
sido "bono
negocios" o
se originaran
MICA EMPRES
ESPECIALES

La estructura de precios de la economía define el reparto de ingresos entre los distintos grupos y sectores que interactúan en la actividad económica. A nivel sectorial, la industria fue el mayor perjudicado por un plan que privilegió al sector financiero sobre las actividades productivas. La desprotección que conllevó la combinación de apertura unilateral y atraso cambiario junto a los altísimos costos financieros que el sector debió afrontar fueron armas letales para la industria. La exposición de los bienes transables a la competencia importada impidió a los empresarios industriales trasladar los mayores costos financieros y el incremento de los servicios no transables, acumulando considerables pérdidas y provocando una sucesión de quiebras fabriles. Sin embargo, estas medidas anti-industriales se conjugaron con una política selectiva instrumentada por el equipo económico, fuertemente sesgada hacia los grupos fabriles mas allegados al gobierno. En julio de 1977 se sancionó una nueva ley de promoción industrial para bienes intermedios, que incluía ventajas impositivas, protección arancelaria específica mediante restricciones cuantitativas y reembolsos a la exportación. Una segunda ley de 1979 ampliaba la promoción industrial mediante subsidios a empresas radicadas en ciertas provincias. Estos regímenes de promoción se complementaron con privilegios adicionales (bajos precios de insumos suministrados por empresas estatales, tarifas preferenciales) y concesiones otorgadas discrecionalmente a un grupo reducido de firmas industriales, que consiguieron diversificar ampliamente su espectro de negocios hacia actividades terciarias. Paradójicamente, un equipo económico que condenaba por principio los subsidios sectoriales, mantenía los incentivos aprobados previamente para estos proyectos y hasta los incrementaba, exhibiendo un claro favoritismo hacia sus aliados en el sector privado. Hubo entonces una política industrial asimétrica, que polarizó la estructura fabril y contribuyó a la concentración en la actividad industrial. Una vez mas, no fue el libre juego competitivo quién decidió la supervivencia de las firmas mas eficientes y competitivas. La realidad indica mas bien una política intervencionista discrecional de considerable apoyo hacia los conglomerados diversificados que crecieron fuertemente en medio de un agudo proceso de desindustrialización. Casi todos estos grupos presentaban antecedentes como proveedores o contratistas del Estado, lo que indica cierta continuidad en las formas de acumulación privadas ligadas al sector público. La política industrial que había caracterizado las décadas anteriores, mas amplia y general, devino una estrategia de especialización, un nuevo perfil industrial que se mantiene hasta nuestros días.

En el plano social, puede afirmarse que el plan gestado por la dictadura resolvió definitivamente la puja distributiva que había marcado las décadas previas. Los continuos cambios de precios reflejaban durante esos años la cambiante relación de fuerzas de los sectores que participaban de la pugna por el ingreso. A partir del golpe de Estado, las considerables fluctuaciones operadas en los precios relativos definieron la disputa en favor de los grandes grupos diversificados y el sector financiero, en detrimento del empresariado medio industrial y la clase asalariada. La evolución de los precios e ingresos relativos se correspondió con redefiniciones internas de política económica que explicitaron el carácter inductivo de ésta y la función instrumental de la alta inflación¹⁰. La autoridad económica fue la “mano visible” que administró los precios básicos de la economía, mediante fijación directa o inducción a través de la política oficial. Los aumentos salariales, las tarifas públicas y el tipo de cambio fueron definidos por la autoridad económica, que además incidió decisivamente sobre los precios “libres”: las tasas de interés y los precios industriales y agropecuarios.

Privatizaciones periféricas y negocios promovidos

Suele atribuirse al gobierno militar la puesta en marcha del proceso privatizador que alcanzó su paroxismo en la década de los '90. En efecto, una serie de concesiones de servicios públicos y áreas petroleras, la desregulación de ciertas actividades antes monopolizadas por el Estado y la venta de inmuebles y empresas, configuraron una serie inicial de desestatización económica. Sin embargo, un análisis pormenorizado contradice una vez más el carácter pretendidamente privatista del plan económico. Mientras el gobierno procuraba transferir parte de los activos del patrimonio estatal, decidió la estatización de ciertas empresas privadas, en montos que incluso llegaron a revertir los magros ingresos de las privatizaciones¹¹. La oferta de ciertas empresas productivas estatales, absorbidas previamente por el Estado luego de procesos de concurso privado, no despertó gran interés en el sector privado. Las escasas ventas (CAP, ingenios azucareros, frigoríficos) no generaron los recursos suficientes para afrontar los costos del traspaso (entre ellos las indemnizaciones al personal cesante) o

¹⁰ G. Vitelli. *40 años de inflación en la Argentina*, Hyspamérica ediciones, 1988

¹¹ Los casos más relevantes son los de Austral y la Italo, que insumieron una considerable suma al erario nacional.

los pasivos absorbidos por el Estado. Todo el proceso privatizador no compensó siquiera la estatización de una sola empresa -la Italo-; los activos incorporados por esta estatización excedían por demás a todos los bienes vendidos por el sector público entre 1976 y 1981¹². Con respecto a las grandes empresas de servicios públicos, la necesidad de obtener divisas a través de su endeudamiento hubiera bloqueado cualquier intento de privatización. Su permanencia en manos estatales era entonces necesaria. Cuanto mayor fuera la magnitud del Estado empresario, mayor era la capacidad de endeudamiento de las firmas que lo componían. La presencia estatal resultaba esencial y decisiva para el éxito del plan.

Las llamadas privatizaciones “periféricas”, que consistían en tercerizar actividades previamente operadas directamente por el sector público, tuvieron mejor recepción entre los agentes privados. Sin embargo, la lógica con que se instrumentó esta subcontratación hizo que su costo final continuara recayendo en los contribuyentes, beneficiando a los grupos económicos locales y compañías transnacionales adjudicatarias¹³. En el caso de las concesiones petroleras, las empresas privadas se beneficiaron con las transferencias de ingresos que realizó YPF, que involucraron recursos internos -a través de una manipulación de precios que beneficiaba a contratistas y refinadoras y generaba quebrantos a la petrolera estatal- y un elevado endeudamiento externo. Estas privatizaciones parciales no sólo no provocaron una reducción en el presupuesto nacional, sino que adicionalmente crearon un potencial aumento del gasto público por las diversas garantías y avales otorgados a los concesionarios. La reglamentaciones oficiales, compras directas y obras públicas estrecharon también la vinculación entre las empresas públicas y las mayores firmas oligopólicas.

El Estado desarrolló también un papel activo en la promoción de negocios para el sector privado. La creación de nuevas empresas destinadas a satisfacer demandas inducidas por reglamentaciones oficiales, se complementó con el aporte estatal en la infraestructura requerida para su funcionamiento y en la gestación de los atractivos suficientes que garantizaran la tasa de rentabilidad. El Estado originó todo el proceso de estos negocios hasta su concesión final, eliminando prácticamente el riesgo empresario

¹² A. Bocco – Gastón Repetto: “Mitos y paradojas de la reforma del Estado”, en *Respuesta a Martínez de Hoz*, Ediciones Imago Mundi, 1991

¹³ Entre las áreas alcanzadas por la desregulación se destaca la actividad petrolera (donde participan grandes grupos locales como Pérez Companc, Bidas, Techint, Comercial del Plata, Astra), mantenimiento ferroviario, provisión de teléfonos (adjudicada a Standard Electric, Siemens y Pecom-Nec), recolección de residuos en Buenos Aires (grupo Macri) y alumbrado público (concesionado a Sade, también del grupo Pérez Companc)

mediante garantías para los créditos necesarios y aportes directos a su cargo¹⁴. Ninguna de estas actividades presentó un carácter productivo promotor del desarrollo; mas bien configuraron una serie de negocios particulares facilitados por la acción y reglamentación oficial. Con mercados asegurados, avales oficiales, precios independientes de los costos, acuerdos de provisión de largo plazo, los negocios de las concesionarias no se correspondía en ningún aspecto con los modelos sobre economías abiertas, mercados competitivos, eficiencia y riesgo empresario que tanto proclamaron los ideólogos del neoliberalismo¹⁵.

Política comercial

El gobierno de facto tampoco fue ajeno a la firma de acuerdos comerciales, tradicional instrumento de regulación del comercio exterior. La firma de convenios con la URSS convirtió a dicho país en el principal comprador de productos argentinos, estableciendo además una particular vinculación económica con las superpotencias: mientras la Argentina se ligaba financieramente con los EEUU y Europa occidental, estrechaba lazos comerciales con la Unión Soviética. Otras transacciones de comercio exterior operaron directamente al margen de las reglas del mercado. Tal es el caso de las considerables importaciones de armamento, en las que incidieron factores políticos por sobre los económicos¹⁶. Aquí nos hallamos muy lejos de un mercado libre y transparente. La acción oficial también estimuló ciertas operaciones de comercio exterior a través de préstamos a clientes potenciales de otros países para adquirir bienes

FORO DE
SOL
OPERACIONES
DE
M. J. G. A. B. !

¹⁴ Dentro de este grupo incluimos a) la construcción de autopistas urbanas en la Capital, cuyos costos por expropiación de parcelas asumió la Municipalidad, asegurando a la vez un nivel de ingresos mínimo. A ello se adicionan garantías estatales del banco Ciudad y el propio Municipio sobre los créditos contraídos por las empresas; b) la concesión de estaciones terminales de ómnibus, otorgando a sus adjudicatarios un mercado cautivo; c) la construcción y explotación de playas subterráneas en la Capital bajo tierras municipales, estimuladas por un mayor rigor en las prohibiciones de estacionamiento céntrico; d) la construcción del centro turístico de Punta Mogotes por una sociedad de estado (“Proyectos especiales”) y su posterior concesión por 20 años.

¹⁵ Irónicamente, asistimos en este período a la irrupción de conocidos *think tanks* de divulgación de estas teorías: el Centro de estudios macroeconómicos –CEMA– y la Fundación Mediterránea, que proveerán en los '90 sus mas conspicuos “expertos” a los equipos económicos del gobierno de Menem

¹⁶ El embargo decretado por el gobierno norteamericano en 1977 transformó a la República federal alemana en principal proveedor de armas.

industriales argentinos¹⁷. Estos créditos permiten inclinar la balanza en las decisiones del comprador por sobre los argumentos de precio y calidad.

La política oficial no sólo incidió en la orientación de los mercados exteriores sino también en el signo de la balanza comercial. La política arancelaria fue claramente libremercista, al revertir el régimen proteccionista característico del período industrial. Pero la apertura no se detuvo en la liberación del comercio, sino que procuró *estimular* la importación masiva. La reducción de aranceles, el retraso cambiario y la elevada inflación interna, en buena medida provocados por las políticas cambiaria y monetaria, alentaban el ingreso de importaciones a precios sensiblemente menores a los locales, generando una suerte de protección negativa hacia la oferta local. No se trata entonces de una competencia leal en la que el mercado decide imparcialmente a los más eficientes, sino de una discriminación adicional contra la producción nacional gestada a través de herramientas de política económica. En este aspecto es posible trazar un paralelo con las medidas de liberalización financiera. La apertura del mercado de capitales se conjugó con un estímulo al ingreso de fondos dado por la elevada tasa de interés doméstica y la certeza cambiaria dada por la “tablita”. En ambos casos el gobierno creó las condiciones para atraer capital financiero y bienes manufacturados desde el exterior, acompañando la apertura con una inducción desde la política oficial.

¿Neoliberalismo?

Las propuestas formuladas por Martínez de Hoz en su discurso del 2 de abril de 1976 difieren en forma sustancial de las políticas realmente aplicadas durante su gestión y continuadas por sus sucesores. El discurso explícito de las autoridades, que prometía la “liberalización de las fuerzas productivas”, en verdad encubría objetivos que no hubieran podido alcanzarse sin la sostenida intervención del Estado. El análisis conjunto del paquete de medidas instrumentadas nos conduce a replantear la calificación habitualmente asignada a un programa que en los hechos no achicó el Estado ni agrandó la Nación. Pese a la aparente contradicción del término, preferimos conceptualizar al modelo gestado en 1976 como neoliberalismo *de Estado*, particular combinación de

¹⁷ Se destaca en este caso un crédito a largo plazo concedido a China por US\$ 300 millones y acuerdos complementarios para colocar caños sin costura. También se otorgaron facilidades similares a Perú para la compra de equipos ferroviarios, agrícolas y vehículos de transporte.

liberalización comercial-financiera y activo intervencionismo estatal. El Estado fue en todo momento pieza clave de este proceso de “reorganización nacional” que rediseñó la estructura socio-económica y gestó una nueva cúpula empresarial. Siguiendo a Dobb, podemos argumentar que “cuando, en el pasado, sobrevino la intervención del Estado como política deliberada, al parecer los dos principales objetivos que la provocaron fueron imponer un monopolio a favor de un grupo de capitalistas o reforzar las ataduras de disciplina del trabajo”¹⁸. La política económica no se ajustó a un planteo puramente liberal sino que fue dirigida hacia necesidades concretas de estos intereses específicos, para los cuales la intervención estatal y el férreo control de sus instituciones por parte de la dictadura resultaba insustituible¹⁹. El objetivo real no era dismantelar el Estado, sino la estructura productiva industrial que constituía la base político-social de las alianzas populistas. La continua sucesión de medidas, disposiciones y regulaciones establecidas por una *autoridad* económica no se corresponden a una economía de mercado, en la que el Estado delega a los agentes privados la determinación de precios y cantidades producidas y la selección de las actividades económicas. Es desde el Estado y no desde un inexistente sistema de mercado en el que se reconfiguran los ingresos y precios relativos del sector privado y se reasignaron los recursos internos. Tampoco existió un mecanismo de selección “natural” de los bancos y empresas mas eficientes; hubo en cambio una estrategia política que empleó la capacidad decisoria del Estado para escoger un selecto grupo de conglomerados económicos y financieros, con acceso preferencial a las medidas oficiales. La política “de mercado” no hizo otra cosa que propiciar la concentración del capital, depurando a las empresas excluidas de la coalición de poder. El programa económico “liberal” fue en realidad una nueva forma de regulación económica, que empleó herramientas tradicionales de intervención -gasto público, emisión monetaria, regulaciones al sector privado, reformas tributarias, acuerdos comerciales, política cambiaria- en el marco de una nueva alianza de clase. La acentuada injerencia estatal combinada con una liberalización del mercado financiero y apertura del sector externo afectó a precios fundamentales como el tipo de cambio y la

¹⁸ Maurice Dobb. *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Siglo XXI, 1971.

¹⁹ Todos los grandes negocios privados que consolidan a los grupos económicos nacionales y consorcios extranjeros convergen en el sector público: obras de infraestructura, contrataciones y compras estatales (en las que participaron Sideco, Techint, Sade, AUSA, Roggio, Cogasco o Pecom Nec), concesiones petroleras (Bridas, CGC, Perez Compac, Astra, Tecpetrol), negocios bancarios promovidos por las autoridades (generando un considerable aumento de entidades financieras), avales y fianzas otorgados a empresas privadas y asumidos por la Nación ante su incumplimiento (AUSA, Acindar, Covimet, Interama).

tasa de interés, y tuvo una poderosa incidencia en la evolución del comercio exterior, la composición del PBI y la distribución del ingreso nacional.

La reorientación macroeconómica que atravesó la Argentina desde 1976 modificó sustancialmente la forma de acumulación del capital, al propiciar la conversión del excedente productivo en capital financiero. Ganancias especulativas basadas en la liquidez y el corto plazo marcaron el nuevo modelo económico. El auge especulativo a elevadas tasas de interés multiplicó la masa monetaria, apartándose de las metas restrictivas en materia de emisión que el equipo económico había anunciado originalmente. Los mal llamados monetaristas no siguieron pautas inspiradas en esta corriente, sino una regla monetaria *ad hoc* funcional a los intereses de la banca. Si los principios monetaristas prescriben un control de la masa de dinero circulante para dar una certeza a las expectativas y previsibilidad a la tasa inflacionaria, nada más alejada resultó ser la política monetaria seguida por el Banco Central, que no centró su preocupación en la cantidad de dinero ni en tornar previsible el funcionamiento económico. El descontrol en el manejo de la masa monetaria contradujo abiertamente los postulados monetaristas que los "Chicago boys" supuestamente representaban.

①
PBI CON
EMBP
LA EMISION
PIZCO RES
VANIA
② BSA NO
SIGNIFICA PO
MONETARIA
EXPANSIVA

Desde 1976, el Estado operó como un gran depositante de costos, contrapartida de beneficios líquidos para la cúpula económica. La deuda pública fue el mecanismo que financió la colosal fuga de capitales, el déficit fiscal y comercial, e incluso de absorción de pasivos privados contraídos exclusivamente para volcar esos fondos a la especulación financiera. El subsidio estatal, financiado con crédito externo e interno, fue un vehículo de transferencias hacia el sector privado²⁰. Una acentuada reasignación del excedente hacia las fracciones dominantes del capital se verificó a través de la demanda de bienes y servicios, del auxilio financiero e incluso del acceso diferencial al crédito externo mediante avales o garantías oficiales²¹. La estatización de la deuda privada junto a la licuación de pasivos empresarios desencadenó un proceso de readecuación de los precios liderado fundamentalmente por el Estado, quien al asumir las deudas, requirió la búsqueda de mayores ingresos reales²². El endeudamiento público también resultó funcional a las necesidades de los bancos acreedores. Los ingentes recursos financieros disponibles en la banca transnacional sólo podían ser absorbidos por un

²⁰ La deuda pública interna, compuesta por títulos públicos en moneda local, otorgaba elevados rendimientos a sus tenedores, mientras el Estado pagaba altas tasas de interés.

²¹ Según Schvarzer, cerca de un tercio de las primeras cincuenta empresas industriales del país se encontraba directamente vinculada al sector público, ya sea como proveedoras o compradoras de insumos suministrados por empresas del Estado.

agente económico del status jurídico y la magnitud de un Estado nacional que, dada su condición de deudor soberano, podía incurrir en una moratoria pero no llegar a una situación de quiebra como sí ocurre con el sector privado. Las empresas públicas resultaron en este sentido un instrumento óptimo para la contratación de préstamos y el suministro de divisas al mercado de cambios. El proceso de internacionalización no impidió el sostenimiento del estatismo, lo que devino en un enfoque heterodoxo de la política económica²³.

Quienes conducían los destinos del país en los años del Proceso necesitaron imperiosamente del Estado para consolidar este nuevo modelo liberal-corporativo. La política económica del Proceso revela la existencia de un *plan* y no una economía libre de asignación “óptima” de recursos a través del “mercado”. Esta etapa marca la transición entre un Estado mediador entre fuerzas socio-económicas y un Estado capturado por el sector triunfante de las pujas operadas en las décadas previas, que usufructuó las prebendas del Estado en niveles desconocidos hasta entonces. El esquema de privatización de ganancias y socialización de pérdidas llevó al Estado a asumir un doble rol privatista y estatista a la vez, desregulador e intervencionista. En el terreno de las inversiones, pese al recorte en la inversión pública y al carácter improductivo de buena parte de los emprendimientos, el Estado continuó siendo el principal generador de inversión real de largo plazo. Las altas tasas desincentivaron la inversión privada en bienes de capital, delegando en el Estado los escasos proyectos de inversión física.

La centralidad estatal no sólo abarcó factores económicos, sino que tuvo absoluta relevancia en la estructura del poder político. El proceso conjunto de autonomía relativa y acumulación de poder creciente que las FFAA habían experimentado en las décadas anteriores los llevó a asumir el papel mismo del Estado. Si las FFAA “eran” el Estado mismo, una reducción de la estructura estatal resultaba incompatible con sus intereses corporativos y su grado de poder. Por otra parte, el debilitamiento del Estado argentino, en hipótesis de conflicto con países vecinos e incluso en situación de guerra con otra nación, hubiera contradicho los objetivos estratégicos de la Junta militar. A nivel interno, el control absoluto de las instituciones públicas configuró un Estado autoritario-antiliberal que incidía en todos los aspectos de

²² G. Vitelli. *Op.Cit.*

²³ A. Canitrot. *Orden social y monetarismo*. CEDES, 1983. Citado en “Atractivos y paradojas del éxito tecnoindustrial en la periferia”, revista Ciclos No 25/26, año 2003

la vida social, condición insoslayable para la imposición del nuevo orden. ¿No es acaso un golpe *de Estado* la manifestación de una captura institucional necesaria para consolidar una estructura de poder y establecer un orden social? Siguiendo esta dirección, el ala mas dura de las FFAA asociada a la nueva hegemonía de poder económico, utilizará el poder represor de las instituciones militar-policiales para desplegar un auténtico terrorismo de Estado. La fuerza del Estado operó entonces con fines económicos y como aparato de coerción necesario para regular la relación salarial y la organización del trabajo. La instauración del terror desde el propio aparato del Estado, operado políticamente como herramienta de castigo y económicamente como arma de transformación estructural, resultó imprescindible para la aplicación de la estrategia del capital financiero. La comprensión cabal de este período requiere entonces vincular a la Junta militar, los tecnócratas que ocuparon el Ministerio de economía y los intereses empresariales que capitalizaron sus políticas. Una suerte de “liberalismo desde arriba” reivindicó la necesidad de que el Estado subordinara los derechos y garantías individuales, que “disciplinara” a la sociedad en nombre de la libertad individual²⁴. El Estado se perfiló como instrumento fundamental en la destrucción del “viejo orden” populista, imponiendo violentamente medidas antipopulares que no hubieran sido posibles en el escenario político-social previo al golpe militar. La subsidiariedad estatal, proclamada desde su origen por el gobierno militar, quedó condicionada por los objetivos convergentes de la necesidad de implementar un régimen represivo y, al mismo tiempo, satisfacer los intereses que lo ocupaban. No resulta extraño entonces que el Estado creciera en numerosos aspectos, cuantitativos y cualitativos, mientras se afirmaba la doctrina contraria.

1983-1989: Estado, democracia, economía

La restauración democrática, lejos de revertir el modelo impuesto autoritariamente por la dictadura, consolidó la nueva forma de acumulación bajo formas constitucionales. Mas allá de ciertos cambios en la política económica y una tibia resistencia inicial a la concertación con los factores de poder, la democracia política no conllevó una democratización del Estado. El gobierno constitucional será entonces

²⁴ Marcelo Cavarozzi. *Autoritarismo y democracia*, Eudeba, 2000

quien legitime los cambios estructurales generados por los militares. La gestión radical irá cediendo gradualmente a las demandas corporativas, que por la lógica descrita en el apartado anterior, necesariamente confluían en el sector estatal. Una primera aproximación a la política económica radical puede llevarnos a considerar erróneamente la existencia de un interregno "estatizante" entre dos períodos de fuerte liberalización de las variables macroeconómicas. Si mantenemos el enfoque propuesto en este trabajo, que sitúa el epicentro de la economía argentina en el Estado y su inescindible relación con el sector privado, la supuesta interrupción del modelo gestado por los militares no acontece. Existe una continuidad y no un paréntesis "keynesiano" entre dos períodos liberales.

¿A LA INVERSA?

La política económica de los años '80 se enmarca en el modelo rentístico basado en las demandas particulares sobre el Estado, la valorización financiera y la redistribución regresiva del ingreso. La acentuación de las presiones sobre los fondos públicos y la persistencia de altos índices inflacionarios en un marco recesivo se explica por la incorporación a la puja de un actor de considerable peso: la banca acreedora. Los planes de ajuste exigidos por su representante institucional, el FMI, no implicaron una reducción absoluta del gasto público, sino una recomposición del gasto a favor del servicio de la deuda externa. La función del Estado como agente de transferencias se mantuvo, pero en el marco de una disputa entre acreedores externos y grupos locales por que pugnaban por aumentar su participación en el ingreso. La intensa puja intersectorial marcó el derrotero del gobierno radical, manifestándose a través de diversas presiones y *lobbys* sobre el gobierno, que convergían finalmente sobre la capacidad de pago del Estado nacional.

La política económica alfonsinista combinó períodos de congelamiento de precios básicos con etapas de precios administrados. Tanto los precios industriales como el tipo de cambio, las tasas de interés, salarios e ingresos fiscales fueron en mayor o menor medida administrados por el gobierno. Lejos de los mecanismos de mercado, la economía se administró a través de negociaciones concretas con cada uno de los sectores productivos y la banca acreedora. El presupuesto nacional otorgó considerables subsidios al capital concentrado, ya sea hacia la cúpula industrial local (vía promoción industrial y subsidios a exportaciones), hacia los bancos radicados en el país (vía déficit cuasi-fiscal, "festival" de bonos, redescuentos a tasa preferencial) y hacia acreedores externos e intermediarios asociados (intereses, comisiones, servicios de consultoría,

poder fáctico condicionaba al campo político, restringiendo las posibilidades que debería contemplar una democracia real. Se fue configurando entonces un verdadero sistema neocorporativo, preferentemente inorgánico, en el que los representantes sectoriales se convirtieron en interlocutores mas válidos que los partidos políticos y la institución parlamentaria²⁸. El Estado argentino, pese a las expectativas populares que se habían gestado desde 1983, continuó siendo un ámbito propicio para su captura corporativa por fracciones que finalmente lo hacían funcionar de acuerdo a sus intereses sectoriales. El escenario de los '80 mantuvo entonces la figura de un Estado sometido a las presiones de los grupos económicos nacionales y los acreedores externos. La doble transferencia hacia estos grupos se vio acompañada de una redistribución regresiva y un agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos. El episodio hiperinflacionario que cierra la etapa alfonsinista es la dramática expresión de esta puja sobre un Estado exhausto, cuya capacidad de transferencia parecía finalmente agotada. Pese a la quiebra del Estado nacional, la moratoria de hecho en el pago de la deuda y la desconfianza del mercado mundial en un país a la deriva, la etapa siguiente se caracterizará por un nuevo proceso de endeudamiento externo e injerencia estatal sobre el proceso económico. Pero el costo a pagar por la reincorporación a los mercados internacionales será muy alto. La dificultad experimentada en los '80 para generar un flujo financiero positivo que pudiera satisfacer la voracidad de los agentes económicos dominantes hizo que su estrategia se situara en lo único que el Estado finalmente podía ofrecer: su patrimonio.

1989-2001: Estado, negocios y corrupción

La asunción del gobierno justicialista se produjo en un marco muy particular. A nivel interno, una grave crisis hiperinflacionaria se traducía en una no menos preocupante situación social. A nivel internacional, el "socialismo real" daba sus últimas señales de vida mientras la comunidad internacional de negocios y sus voceros económicos celebraban el triunfo de la economía de mercado. En América Latina, el "pensamiento único" se disponía a hegemonizar el pensamiento económico y las reformas reclamadas por los organismos internacionales se proyectaban con fuerza

²⁷ M.Rapoport y colaboradores. Op.Cit.

sobre los países deudores. En este marco, las medidas encaradas por el gobierno argentino representaron un retorno a las políticas económicas y alianzas sociales que habían operado durante la dictadura militar, incluyendo el regreso a la función pública de ciertos economistas que habían colaborado con el Proceso. El Plan de convertibilidad presentó varios ejes comunes con el llevado a cabo por Martínez de Hoz. La “restauración neoliberal”, de profunda apertura externa a bienes, capitales financieros e inversión extranjera, junto a una desregulación generalizada de la actividad económica, se conjugó con una incidencia incuestionable del Estado en los negocios privados, la conformación de los precios relativos y la distribución de los ingresos sectoriales y sociales.

La sucesión de planes de corto plazo y renovaciones ministeriales que caracterizaron la primera etapa del menemismo fueron un reflejo de la acentuación de la puja intersectorial que había caracterizado los años previos. Estos planes iniciales conjugaron medidas desregulatorias con fuertes regulaciones. Entre las primeras, los recortes a la promoción industrial, el endeudamiento interno y la reducción de contrataciones y compras estatales, todos mecanismos que habían beneficiado a los grupos locales, y la reanudación de pagos a los acreedores marcaban un cambio en la balanza de poder del bloque dominante. Entre las segundas, se implementaron controles de precios y salarios, ajustes tarifarios, devaluaciones y hasta un canje compulsivo de depósitos por títulos públicos. Finalmente, la ley convertibilidad y la decidida ejecución de la reforma del Estado instrumentaron un plan de mayor alcance en el tiempo y profundidad en los cambios, que hizo converger los intereses de las diversas fracciones en pugna.

Pese al discurso hegemónico acerca de las bondades del libre mercado y su capacidad de asignación de recursos, las autoridades económicas pusieron en marcha un esquema donde la regulación estatal ocupó un papel relevante. Los economistas ortodoxos cumplieron un destacado rol en el encubrimiento de la verdadera naturaleza del modelo económico y la justificación de las políticas aplicadas. El discurso de los “expertos” legitimó la venta de las empresas públicas “ineficientes y deficitarias”, los planes de ajuste para un Estado “dispendioso”, la apertura indiscriminada en nombre de la “libre competencia” y la flexibilización laboral para suprimir las “rigideces” del mercado de trabajo. Lo que este mensaje ocultaba era que el fin del Estado benefactor y

²⁸ J.L. Ossoya. *Empresarios, Estado y democracia en la Argentina (1983-1989)*, Cuaderno de Ciclos No 4, IHES

empresario no implicaba la desaparición del Estado como agente central en el proceso económico argentino.

Convertibilidad y precios relativos

El régimen monetario-cambiario que la convertibilidad implementó expresa nitidamente la incidencia decisiva del Estado sobre la estructura económica. Fue justamente la decisión oficial de actuar sobre un parámetro tan decisivo en la economía argentina como es el tipo de cambio lo que contradujo una vez más las teorías de libre mercado: este precio básico fue fijado *por ley* y sostenido por las anchas espaldas públicas. La paridad de la moneda local con la divisa norteamericana estabilizó los precios internos y la cotización de dólar, pero bajo condiciones que modificaron drásticamente la estructura de precios relativos vigentes. La convertibilidad no sólo alteró el conjunto de precios medidos en divisas, sino que tuvo incidencia directa sobre el comercio exterior y los flujos de capital. El seguro de cambio otorgado por ley facilitó las inversiones financieras y la transferencia de fondos, al suprimir el riesgo devaluatorio que normalmente deben asumir las operaciones especulativas. Respecto a los intercambios comerciales, la combinación de retraso cambiario y rebaja arancelaria invirtió, como había sucedido durante el Proceso, los términos de intercambio que alentaban la industrialización local. La convertibilidad acercó el precio “de entrada” de las importaciones (precio internacional multiplicado por el tipo de cambio más arancel aduanero) al precio de la producción local (agregado de insumos y salarios más margen bruto de ganancia), e incluso hizo que el primero fuera inferior debido a la sobrevaluación del peso, la reducción arancelaria y la conformación de precios elevados de los servicios²⁹. Importar se tornó más rentable que fabricar, lo que demuestra el decisivo accionar de la política económica en la lógica de los negocios privados. Así, mientras los precios industriales mostraban un franco descenso, los servicios no expuestos a la competencia externa presentaban una tendencia alcista, alcanzando significativos niveles medidos en dólares. El atraso del tipo de cambio modificó también a las variables contenidas en las cuentas nacionales, reflejando un engañoso

²⁹ G. Vitelli: “La raíz de los males está en la política económica: una explicación de los resultados de la convertibilidad”. En *Realidad económica* No 181

nivel de producto medido en dólares y un bajo nivel de endeudamiento y servicios financieros en relación al PBI³⁰.

Las tarifas preferenciales otorgadas a las privatizadas, incluidas cláusulas de indexación *ad hoc*, implicaron un otro precio básico decidido por el Estado. El nivel tarifario asignado por el gobierno generó una jugosa tasa de rentabilidad para los consorcios compradores, posicionando a estos nuevos negocios entre los más lucrativos de la década. La normativa que reguló la operatoria de las empresas prestadoras otorgó ajustes periódicos por índices de precios en los EEUU que contradecían abiertamente la prohibición de “todo tipo de indexación por precios, actualización de monetaria, variación de costos” que establecía la Ley de Convertibilidad. Otras actividades previamente operadas por el sector público y concesionadas durante esta gestión (peajes, aeropuertos, trenes, etc), también contaron con altos beneficios garantizados y condiciones operativas monopólicas, ya sean naturales u otorgadas explícitamente por ley.

Privatizaciones

Las privatizaciones constituyeron un eje central del plan económico. La venta de las empresas públicas fue resultado de la “convocatoria de acreedores” organizada por el gobierno entrante tras la bancarrota del Estado argentino hacia 1989. La parasitación del Estado que había caracterizado las décadas anteriores alcanza aquí su punto culmine, al transferir el propio patrimonio estatal a manos de sus ex contratistas y proveedores, asociados con los bancos acreedores y operadores internacionales. Es en este proceso de liquidación de bienes públicos en el cual todos los sectores convergieron: los acreedores pudieron capitalizar papeles de deuda de baja cotización en el mercado mundial por acciones reales, mientras los grupos locales participaron como socios menores, aportando su experiencia *lobbista* en previas negociaciones con el Estado. La cooptación institucional por parte de los grupos beneficiados alcanzó extremos grotescos en el procedimiento licitatorio, como la ocupación de cargos decisivos oficiales por parte de cuadros gerenciales vinculados a los grupos

³⁰ J.Schvarzer. *Implantación de un modelo económico*. AZ, 1998. El valor del PBI se multiplicó alrededor de tres veces medido en dólares, hasta pasar de una estimación de 80.000 millones de US\$ durante la década del ochenta a otra de 280.000 millones hacia 1994, que no puede explicarse por la variación de la producción real de bienes y servicios

económicos locales y la elaboración de pliegos confeccionados “a medida” de los futuros adjudicatarios³¹. La presencia directa de los agentes privados en funciones públicas vinculadas a la privatización convirtió a este proceso en un acto de escasa competencia real entre los oferentes, verdadera antítesis de un pensamiento que basa sus dogmas en la libre competencia, la información “perfecta” y la transparencia de los mercados. Los múltiples privilegios recibidos en el traspaso tampoco se condicen con estas teorías, son en cambio fiel reflejo de la captura del regulador por parte del regulado. Las condiciones monopólicas y oligopólicas de operación, con reservas de mercado y mínimo riesgo empresario, se unieron a la escasa preocupación por oficial por la defensa de la competencia y los derechos de usuarios y consumidores. La asunción de los pasivos por parte del Estado nacional completó el escenario de privilegio para los prestadores. Para este “Estado residual” quedaron los compromisos previos y los gastos por indemnizaciones al personal cesante. Las concesiones ferroviarias recibieron un generoso subsidio público, al tiempo que se cerraban ramales, talleres y se despedía personal. La actividad que fue blanco de las mayores críticas por el déficit que provocaba continuó siendo sostenida entonces por el aporte oficial³². Las concesiones viales, adjudicadas en su totalidad a grupos locales, también gozaron de subsidios específicos. Las renegociaciones recurrentes, pese a conllevar reducciones de tarifas, se vieron cubiertas por “compensaciones indemnizatorias” que aseguraron la rentabilidad de los concesionarios³³. No hubo reglas de mercado sino *garantías* normativas y/o regulatorias de internalización de beneficios extraordinarios hacia los intereses hegemónicos.

La privatización del sistema jubilatorio tampoco implicó la exclusión del Estado del régimen de previsión social. La preferencia de las administradoras por los títulos públicos, adquiridos en proporciones mayores a los mínimos legales, generaron un particular sistema previsional, en el que el pago de las jubilaciones y pensiones dependerá finalmente del Estado, mientras las AFJP han embolsado comisiones en efectivo sin asumir responsabilidad directa por el fondo particular del aportante. No

³¹ Claudio Lozano, “La elección porteña: concentración económica vs democracia”, CTA. El Ministerio de obras y servicios públicos reclutó a directivos de los principales grupos económicos para ocupar cargos en su organigrama, de modo que las decisiones públicas quedaron en manos de los propios interesados.

³² Una mención especial merece el grupo Taselli, especialista en el cobro de subsidios y vaciamiento de empresas. Tanto YCF como el FFCC San Martín recibieron contribuciones del Estado. El yacimiento de Río Turbio fue objeto del desmantelamiento de sus instalaciones, al punto de paralizar la extracción de carbón. En el caso del FFCC, los subsidios no se tradujeron en inversiones y el servicio empeoró significativamente.

1992	50.678	3.479	53.583
1993	53.620	3.591	62.867
1994	61.274	4.756	74.976
1995	67.002	6.337	74.976
1996	73.511	7.300	84.310
1997	74.803	8.750	96.155
1998	82.406	10.188	99.231
1999	84.805	11.122	S/D

Fuente: M.Rapoport. Historia económica, política y social de la Argentina, Editorial Macchi, 2000

La privatización del poder

Un riguroso análisis del Plan de convertibilidad requiere reformular las interpretaciones que señalan la supuesta defeción del sector público de las regulaciones económicas. Como bien señala Azpiazu, presenciamos “la creciente desregulación de ciertos mercados y de la economía en general que, en realidad y dadas las asimetrías que conlleva, podría ser caracterizada como de *reconfiguración del marco regulatorio* en el que se inscribe el desenvolvimiento de la economía, en general, y el de los distintos sectores y agentes, en particular”³⁶. Las asimétricas “fuerzas de mercado”, en nombre de la “seguridad jurídica” devinieron coerción del poder económico y político sobre los actores sociales y agentes económicos excluidos de la alianza de poder. No negamos que el Plan limitó drásticamente el instrumental del Estado para implementar políticas macroeconómicas y sectoriales, pero la convertibilidad no implicó una ausencia de política monetaria y cambiaria sino que fue en sí misma una política regulatoria. La paridad con la divisa norteamericana representó en este sentido mucho más que un ancla cambiaria.

Durante los '90, el Estado ha sido un actor central en la redistribución del ingreso y la riqueza hacia el capital concentrado, mediante reformas legales que diezmaron derechos laborales, auditorías que subvaluaron los activos públicos privatizados, un marco regulatorio que garantizó rentas extraordinarias a las prestadoras de los servicios públicos y regímenes específicos que beneficiaron a empresas oligopólicas. Varios negocios fueron generados por el Estado, constituido una vez más

³⁶ D. Azpiazu, “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía” en *El desarrollo ausente*, Tesis Norma, 1995

en fuente de beneficios privados³⁷. El crédito público local estuvo direccionado preferentemente hacia los grandes grupos económicos, que pasaron a ser los principales deudores de los bancos oficiales. Lejos de constituir una política crediticia orientada hacia el desarrollo económico, estas operaciones financiaron negocios de dudosa legitimidad y de difícil recuperación, en detrimento de un sector público vaciado sistemáticamente. Los préstamos otorgados por bancos oficiales a sectores ligados al gobierno pasaron a engrosar la cartera de préstamos morosos e incobrables, constituyendo otro ejemplo de dinero público finalmente transferido a particulares³⁸.

El endeudamiento crónico del Estado continuó siendo una sustancial fuente de negocios para el sector financiero. De tradicional demandante de bienes durante la etapa industrial, el modelo rentístico financiero convirtió al Estado en sistemático demandante de fondos, favoreciendo el negocio bancario y contribuyendo a elevar la tasa de interés por la gran demanda. En cuanto al endeudamiento externo, tuvo su correlato en los desequilibrios de la balanza de pagos y un déficit fiscal creciente, en el que tuvo incidencia directa el peso de los intereses y la desfinanciación del sistema provisional. La realización de ganancias extraordinarias en dólares por parte de la cúpula empresaria se basó entonces en la emisión de deuda pública, que proveyó las divisas al mercado de cambios. Este mecanismo necesariamente alcanzó un límite al interrumpirse el crédito externo hacia un Estado sobreendeudado. El *default* de la deuda pública provocó también el quiebre de la convertibilidad, precisamente porque fue esa deuda la que permitió que el modelo funcionara.

Así como ciertos sectores y mercados capitalizaron una intervención estatal selectiva, las reglas de la libre competencia sí rigieron para los mercados más desprotegidos: el laboral y el de las pequeñas y medianas empresas. La sobreoferta de trabajadores expulsados de empresas privatizadas e industrias y comercios en quiebra presionó hacia la baja el nivel de salarios, exhibiendo así un descarnado funcionamiento de la ley de oferta y demanda. En lo que respecta a las pymes comerciales, la radicación de grandes cadenas con las que el empresario nacional no tuvo forma de lidiar, obligó al

³⁷ La venta de inmuebles públicos en la Capital Federal, entre los que se destaca el reciclado de Puerto Madero, constituyó una operación inmobiliaria-especulativa muy redituable, a medida que estas zonas se revalorizaban.

³⁸ Véase al respecto el Informe de la Comisión Bicameral provincial Ley 12.729 sobre irregularidades crediticias en el Banco Provincia de Bs As. La ley 12.726 transfirió a la órbita estatal deudas por U\$S 2.200 millones correspondientes a créditos "incobrables" que incluyen a grandes grupos como Gualtieri, Maccarone (Showcenter), Soldati (Tren de la Costa, CGC, Dapsa), Gatic, Yoma SA, Massuh y Alpargatas. También debe recordarse que pese a la venta generalizada de bancos provinciales, el Banco

cierre de numerosos comercios y servicios. La pequeña y mediana industria también fue víctima de las reglas del libre mercado. Imposibilitada de competir con las importaciones que ingresaron en forma masiva, y sin contar con ninguna protección estatal, la industria nacional vivió su segunda oleada de quiebras.

Durante la gestión de este particular “justicialismo neoliberal” el Estado volvió a cumplir, como en los albores del peronismo, una función clave en la definición y ejecución de políticas de transferencia de ingresos y transformaciones estructurales, aunque esta vez la redistribución operó en sentido opuesto, generando un Estado benefactor “para pocos”³⁹. En el plano tributario, las reformas impositivas encaradas por el gobierno también incidieron en la distribución social y sectorial del ingreso, acentuando la histórica regresión del sistema tributario nacional. Estado y clase dominante se entrelazaron en un ordenamiento político que no distinguió la esfera pública de la privada. El verdadero poder detrás del gobierno lo constituyeron los grupos locales y el capital transnacional, que así controlaron indirectamente (y en ciertas ocasiones en forma directa) las decisiones de Estado⁴⁰. Las limitaciones constitucionales que teóricamente debe afrontar un gobierno democrático no fueron escollo para un control casi omnímodo de los tres poderes, que facilitó la transferencia patrimonial de los bienes públicos. La legitimación de los contratos de traspaso, que en revisiones posteriores han demostrado poseer vicios de fondo, pudo perfeccionarse por la subordinación de los demás poderes a un poder ejecutivo en abierta colusión con la “comunidad de negocios”. En este marco de connivencia entre las autoridades y los grandes *holdings*, el Estado generó los instrumentos jurídicos que legitimaron negocios espurios. Dentro del esquema de centralidad estatal que aquí abordamos, la corrupción política no es otra cosa que el complemento “natural” de las lógicas empresarias ligadas a la cosa pública. El uso del Estado y la corrupción política son consustanciales a las lógicas económicas, es decir, presentan un carácter estructural. Un hecho abiertamente ilícito como el pago de un soborno, que implica tanto al corruptor como al corrompido, ha sido empleado sistemáticamente como método de legalización de negocios. Esta

Nación y el banco de la Provincia de Bs As permanecieron en manos del Estado y encabezan el ranking de depósitos.

³⁹ H. Vertbitsky, *Robo para la Corona*, Planeta, 1991

⁴⁰ Los dos equipos económicos que ocuparon la cartera económica durante casi toda la década provienen de la Fundación Mediterránea y el CEMA, instituciones financiadas por el capital concentrado local y extranjero. Curiosa paradoja la de los tecnócratas que reniegan del Estado, y no han dejado de ocupar cargos públicos en las últimas décadas.

dialéctica entre legalidad e ilegalidad resultó inmanente al sistema político y al modelo económico⁴¹.

Mas allá de algunos cambios de política económica, el escenario post-convertibilidad no difiere en lo esencial de esta misma lógica. El Estado ha asumido gran parte del costo de la ruptura de contratos que acarreó la devaluación, a través de la emisión de bonos para ahorristas y “compensaciones” al sistema financiero por la pesificación asimétrica. El resultante es un aumento de deuda externa equivalente esta enorme carga fiscal, estimándose un incremento de US\$ 34.300 millones desde el colapso de la convertibilidad hasta diciembre de 2003⁴². El reclamo de una nueva estatización de deuda privada fue rechazado en esta oportunidad por el gobierno, pero es muestra de una misma actitud prebendaria por parte del empresariado. Con respecto a los bancos privados, han devenido agentes financieros del sector público, y lo que formalmente aparece como una actividad de intermediación entre capitalistas, en realidad opera como una red dependiente de fondos de la Tesorería. Tras una década de desregulación financiera, la mitad de los activos bancarios y un 75% de las carteras de las AFJP están conformados por bonos del Estado⁴³. El privilegio de los recursos financieros por encima de los productivos exige la apertura de espacios en las cuentas fiscales con el propósito de dar cabida al pago de los mayores rendimientos financieros⁴⁴. Esto es lo que se refleja en el presupuesto: una participación creciente de los intereses, es decir, transferencias hacia acreedores externos y al circuito bancario local. El endeudamiento resultante nada tiene que ver con políticas fiscales activas sino que se deben fundamentalmente a fenómenos financieros.

La persistencia del déficit presupuestario fue el blanco de los economistas para propugnar por ajustes adicionales, incluso para argumentar que el neoliberalismo nunca se aplicó, sino que se mantuvo el despilfarro fiscal propio de un gobierno “populista” y

41 Los innumerables juicios contra el Estado, que abarcan desde casos menores (laborales, accidentes) hasta demandas millonarias (cláusulas de “mayores costos”, incumplimiento de contrato, indexaciones, etc) han sido otra constante en la que convergen intereses particulares, varias veces ligados a la complicidad de funcionarios de turno.

42 La Nación 31/8/04, según datos suministrados por el Ministerio de economía. La emisión de bonos incluye Boden para depositantes bancarios y compensación a los bancos por la pesificación asimétrica, rescate de cuasi-monedas, bonos de consolidación (Bocon) para saldar deudas provisionales o con proveedores del Estado y Bono garantizado nacional (Bogar) entregado por deudas asumidas de las provincias.

43 Claudio Katz, “El modelo sigue en pie”. Argenpress, 24/9/2003

44 Guillermo Vitelli, “El discurso formador de la política económica argentina: la reiteración de postulados recesivos”, en Realidad económica No 194, marzo 2003

una economía “estatizante”⁴⁵. Esta ficción ideológica encubría deliberadamente la verdadera función del gasto público y la intervención estatal, que se ha orientado a desmantelar las bases históricas del Estado en beneficio de una minoría privilegiada que, acostumbrada al uso del aparato estatal, intensificó la parasitación del Estado hasta sus últimas consecuencias⁴⁶.

NO SERIA
BASTA
DISCUTIR
EL SUPUESTO
DE SER PARASITARIO

La Argentina y el mundo

Sabemos que los procesos económicos argentinos poseen una estrecha relación con el contexto internacional, pero a la vez presentan características particulares que distinguen el caso argentino de otras economías periféricas. El modelo gestado en 1976 y profundizado durante la última década tuvo una íntima conexión con las transformaciones político-económicas que atravesaban los países centrales durante esos años: la crisis del petróleo y su consecuente sobreoferta de “petrodólares” en los ‘70, la restauración liberal-conservadora que cuestionaba las bases del Estado de bienestar en los ‘80 y finalmente la implosión de la URSS y la constitución del “nuevo orden mundial” en los ‘90 contribuyeron al triunfo definitivo del neoliberalismo a escala mundial. Pero las medidas flexibilizadoras aplicadas en las economías centrales se combinaron con la persistencia de los altos niveles de gasto y endeudamiento público, las regulaciones gubernamentales, los subsidios y compras estatales, las tarifas arancelarias y paraarancelarias, la permanencia de empresas públicas en áreas estratégicas y los frecuentes rescates de empresas privadas, que distan de asimilarse a un modelo plenamente libre. ¿Significa esto que el caso argentino no difiere de lo acontecido en los países desarrollados? No lo creemos así. Mientras en las economías industrializadas, e incluso en algunos países latinoamericanos, el Estado mantuvo un alto grado de protección a sus empresas nacionales y al menos un mínimo nivel de seguridad social, la intervención estatal en nuestro país ha tenido efectos opuestos. La desnacionalización, la desprotección laboral, la crisis de pequeñas y medianas empresas

NO
DESBANDA
IL ANTE

⁴⁵ Vease por ejemplo “El liberalismo no fracasó; nunca se aplicó”, en La Nación 21/9/2003. Según su autor, Guillermo Yeatts, “en la década del ‘90 no se aplicaron la protección de la propiedad privada, la libertad de mercados, la iniciativa individual, la limitación del gobierno... el desastre de los noventa fue generado por los gestores de la voracidad pública iluminados en su médula con las ideas del estatismo, la planificación y la ingeniería social”

⁴⁶ La formación de fideicomisos para las nuevas obras públicas son reflejo de las penurias fiscales de un Estado que perdió ingresos genuinos y se ve obligado a recurrir a complejos mecanismos de ingeniería financiera para obtener los fondos que antes recaudaba legítimamente. Por otra parte, las obras anunciadas revelan la continuación de la “patria contratista” (Techint, Perez Companac)

nacionales inermes frente a la competencia extranjera caracterizan el caso argentino. El manejo de la cosa pública por parte de la “asociación ilícita” entre gobernantes e intereses privados ha gestado esta particular combinación de acción estatal y auto desmantelamiento, en el marco de una estrategia social profundamente regresiva. Sabemos que las grandes potencias generan buena parte de su riqueza valiéndose de mecanismos de absorción de recursos de la periferia y recurriendo a la presión diplomática y la acción de los organismos internacionales. Pero ello no exime a los responsables locales de la apropiación del aparato estatal para fines particulares, del avasallamiento de las instituciones democráticas, el desfalco, la corrupción y la impunidad. Esta lógica tiene mayor relación con una tradición argentina que con las imposiciones del exterior, que naturalmente existen pero no explican totalmente la regresión vivida por nuestro país.

Conclusiones

La historiografía económica argentina suele conceptualizar tres grandes modelos socio-económicos (agroexportador, de industrialización por sustitución de importaciones y rentístico-financiero) asociados a determinadas políticas económicas (liberales en el primero, keynesianas y desarrollistas en el industrial, neoliberales en el modelo aún vigente). La carencia de este enfoque es que no explicita la centralidad estatal en los procesos de acumulación de *todos* los periodos, limitándose a presentar sólo al modelo industrial sustitutivo como aquél en el cual el Estado adquirió relevancia económica. En nuestra historia, una parte significativa de los negocios privados estuvo vinculada al Estado, que actuó indistintamente como cliente, proveedor, garante, financista, deudor, intermediario, representante o socio en numerosos emprendimientos empresariales. El Estado ha operado también como impulsor de nuevos espacios económicos ante el agotamiento de cierta forma de acumulación, creando las condiciones necesarias para su desarrollo y legitimando negocios particulares a través de la sanción de un cuerpo legal. ¿No es acaso el marco jurídico de una nación una forma de regulación institucional? ¿No son el conjunto de códigos, leyes, decretos, resoluciones ministeriales y reglamentaciones sectoriales de orden público los que enmarcan las relaciones económicas en un orden afirmado por el poder coercitivo del Estado? La sucesión de golpes militares hasta 1976, continuados por golpes de mercado a partir de la restauración democrática, han demostrado la importancia que reviste el

acceso al poder político con el fin de controlar el aparato estatal y las políticas económicas.

Dentro de las continuidades y rupturas de la historia, el grado de influencia política sobre la economía ligada a las lógicas de acumulación del capital forma parte de lo continuo. La actuación del Estado nunca ha sido neutral y fue también crucial para que las políticas neoliberales se impusieran⁴⁷. Desde 1976 siguió existiendo una orientación económica *oficial* fijada por la autoridad económica y política. Un Estado capturado por una minoría privilegiada de grupos económicos locales y entidades financieras sustituyó una lógica de acumulación basada en la valorización productiva a otra centrada en la especulación financiera. La nueva clase dominante se fortaleció y enriqueció mediante una redistribución del ingreso canalizada a través del sector público. No hubo durante el ciclo “neoliberal” una subsidiariedad del Estado sino un Estado subsidiador, continuo servidor de las demandas particulares del poder económico. Las medidas desregulatorias y aperturistas, supuestas impulsoras de las “fuerzas del mercado”, en realidad enmascararon toda la fuerza del Estado para imponer una estructura económica y un orden social.

El *establishment* local debe todo al Estado, que le otorgó contratos, concesiones, subsidios y exenciones sin las cuales no podría haber prosperado. Una clase que se autoproclama liberal ha vivido del Estado, a costa de las amplias mayorías que hoy deben afrontar los costos. Mediante la manipulación de los precios relativos y el endeudamiento público, la política económica redistribuyó regresivamente el ingreso nacional en forma colosal. El capital financiero internacional también debe mucho al Estado argentino, que en los '70 absorbió parte de los excedentes financieros que la banca necesita colocar ante el sobredimensionamiento del sistema financiero mundial. En los '90, el endeudamiento estatal fue igualmente funcional a las corporaciones multinacionales radicadas en nuestro país, al suministrar las divisas necesarias para el giro de utilidades y el servicio de los compromisos financieros. La deuda en divisas hizo posible la salida de capitales privados, además de operar como mecanismo de enriquecimiento personal de los grupos privilegiados, de transferencia social y sectorial de recursos y de mayor sujeción de la economía nacional al mercado financiero mundial. El Estado fue el principal proveedor de divisas de la economía, y el endeudamiento público fue la base de sustentación del régimen cambiario-monetario de convertibilidad. Los costos de este descomunal endeudamiento fueron asumidos por

sectores sociales que no alcanzan a comprender el fenómeno de la socialización de costos y la apropiación de recursos públicos legitimada por los sucesivos gobiernos.

El Estado ha operado durante las últimas décadas como sostén de ciclos de negocios, que por su propia volatilidad y dependencia externa culminaron invariablemente en severas crisis económicas (1981, 1989 y 2001), todas asociadas a la interrupción del crédito externo hacia la Nación y superadas a través de nuevos costos para el erario público. El endeudamiento creciente, el desequilibrio fiscal estructural, la inestabilidad del sector externo son la esencia del modelo que hemos rebautizado Neoliberalismo de Estado. La centralidad estatal en los negocios explica la interacción entre gobiernos y empresas líderes, y la existencia de una corrupción endémica a las lógicas que articulan la base económica con la superestructura política. El comportamiento *lobbysta* exhibido por la cúpula empresaria ha hallado una feliz acogida en una clase política decididamente funcional a sus intereses, al punto de incorporar directamente a sus agentes en cargos relevantes de la administración pública. La corrupción perpetuada como factor inherente al desempeño de los negocios ha vaciado el contenido de las diversas instituciones, gestando un sistema “democrático” sin representación popular y ejercido por funcionarios que antes de servir al Estado se sirven de él.

Al seguir un patrón fundamentalmente financiero, la Argentina no ha generado un modelo de acumulación de capital de largo plazo, sino de transferencias. El modelo vigente hasta 1976 tenía como eje estructurante el crecimiento económico basado en la actividad industrial. En el nuevo esquema, la preferencia por la liquidez de las clases dominantes se ha adecuado a un marco internacional caracterizado por una expansión desmedida de los mercados financieros y los fondos prestables por parte de las entidades bancarias. Esta hegemonía del sector financiero actuó como freno al desarrollo. Por definición el capital financiero no genera valor sino transferencias, al detraer una porción del beneficio industrial y limitar así la expansión de los sectores productivos. Esta lógica de parasitación de la economía real operó de manera perversa sobre las tasas de crecimiento y de ingreso per cápita, cuyo nivel hacia el fin de milenio no fue superior, en una medida significativa, al registrado en 1974⁴⁷. Al no expandir significativamente los medios de producción que constituyen el capital físico, se configuró un juego de suma 0 en el que el Estado operó como vehículo de la

ES ESTRUC-
MENTE
ASI?
Y LA TRANSF-
ERENCIA EN
AGRICULTA
Y LA
INDUSTRIA
ALLI EL
ESTADO TAM-
BIEN!

⁴⁷ M.Rapoport. “Acerca del Estado y el superávit fiscal”, en Diario El Día, 3/5/2004

⁴⁸ Jorge Schvarzer, Implantación de un modelo económico, AZ

redistribución altamente regresiva de un ingreso nacional estancado en el largo plazo. La redistribución del ingreso no sólo abarcó traslados desde el trabajo hacia capital, sino también de los sectores más débiles del capital hacia la cúpula empresaria, y de recursos provenientes directamente del Estado que se direccionaron hacia acreedores externos, grupos económicos y diferentes agentes del capital transnacional. Los sectores menos favorecidos no sólo han perdido ingresos corrientes, sino que han asumido una deuda pública que no han usufructuado. La fuga de capitales fue la contracara de una deuda que operó como gran masa de capital líquido valorizable en el mercado local y generador de rentas financieras remitidas al exterior.

Tras casi 30 años de modelo rentístico financiero, el patrimonio nacional exhibe una sensible disminución de los activos públicos, junto a un más que significativo aumento del pasivo. Si el Estado presentara un balance consolidado a la fecha, no habría analista contable capaz de explicar la contradicción entre la liquidación de los activos reales y el descomunal aumento de los compromisos financieros, resultando un patrimonio neto fuertemente negativo. Para comprender este fenómeno, es necesario ampliar el alcance de la auditoría, incorporando los activos del capital concentrado, que no han dejado de incrementarse en el mismo "ejercicio". La contabilización de las cuentas públicas por partida simple impide apreciar la ingente transferencia de activos físicos y recursos financieros. Tanto la pérdida de las empresas públicas como el descomunal endeudamiento representan un genuino vaciamiento del patrimonio estatal. La estatización de deudas privadas sobrevaluadas en los '80 y la privatización de empresas públicas subvaluadas en los '90 son operaciones enlazadas; la injerencia de los grupos económicos sobre las políticas de Estado facilitó ambos fraudes.

Nuestra tesis sostiene que el vaciamiento patrimonial y consecuente debilitamiento del Estado como agente económico no han mellado su capacidad de arbitraje y regulación, ni han suprimido sus atribuciones soberanas en materia económica. La disputa entre las distintas fracciones del bloque de poder económico continúa confluyendo en los distintos niveles del Estado, y ha sido la determinante de políticas económicas cuya orientación refleja el predominio coyuntural de determinados sectores. La generación de beneficios no es sólo consecuencia de la explotación económica, sino de un marco legal que en ocasiones genera una renta diferencial no atribuible a ventajas comparativas naturales. Ello explica la vigencia del *lobby* parlamentario en un mercado supuestamente determinado por la eficiencia y competitividad empresarial.

COMO PENSAR TEORICAMENTE UNA QUESTION? CON QUE ENFOQUE METODOLOGICO?

En la Argentina, las lógicas del funcionamiento económico convierten a la total liberalización de la economía en una real utopía. El hecho de que el Estado utilice métodos coercitivos hace que sea muy diferente a los demás agentes económicos. Al ser *obligatorio* el cumplimiento de la ley y *forzosos* el pago de contribuciones fiscales y la aceptación de la moneda de curso legal, el Estado opera como un poderosísimo instrumento de arbitraje entre sectores sociales. Acceder entonces a las decisiones colectivas que adopta el poder político permitió legitimar negocios espurios, revistiendo de orden y legalidad un modelo perverso que sumergió a amplias mayorías en la pobreza. Esto nos lleva a ir mas allá y cuestionar la propia naturaleza “liberal” del modelo ¿Qué clase de economía de mercado es aquella en que una elite accede de modo preferencial al Estado y obtiene una política económica diseñada para sus intereses particulares? No hubo en las últimas décadas una economía de mercado sino una política *de Estado* ni conquistamos una democracia real sino un sistema político electivo meramente formal. El advenimiento de la democracia restauró los derechos políticos participativos, pero el “neoliberalismo” violó abiertamente el componente *liberal* de la democracia social. ¿Es acaso liberalismo la restricción de retiros por parte de los ahorristas o la imposibilidad de revertir el ingreso al régimen de capitalización de las AFJP? ¿Cuál es la “defensa del consumidor” que puede hallarse en un mercado oligopolizado, sin que se fijen límites a la concentración del capital? Si aquello que es “liberal” se corresponde a la idea de libertad, ¿qué tan liberal es un régimen económico impuesto desde el poder, con mínimos grados de participación popular en su elaboración y con limitados grados de autonomía para los agentes económicos destinatarios? ¿Qué tan “competitivo” es el mercado laboral cuando el acceso de los sectores sociales a los bienes culturales y servicios educativos es abismalmente asimétrico? Las decisiones políticas discrecionales y la concentración política y económica del poder ponen en tela de juicio el componente liberal de la democracia. Con respecto al rol del Estado, podemos retomar la concepción de O'Donnell para advertir que éste no es sólo un aparato burocrático; el Estado expresa en lo fundamental un conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal que establece un orden, y en última instancia lo respalda a través de la coacción centralizada. El marco legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden profundamente desigual que éste establece y garantiza. El neoliberalismo no es entonces sinónimo de libertad sino que remata en una concepción y una práctica profundamente autoritaria de la gestión de

la cosa pública⁴⁹. La convergencia de intereses, plasmada en la acción conjunta de la autoridad económica y la fracción mas poderosa de capital sobre los actores subalternos de la sociedad civil han gestado un liberalismo sin libertad, altamente coactivo.

Creemos que urge redefinir ciertos términos económicos, adecuándolos a la realidad social y el marco político en el que se sitúan. ¿Qué representan realmente el “liberalismo” y la “economía de mercado”? El liberalismo económico es a la vez conservadurismo político-social; y para conservar un orden social se requiere un férreo control del Estado. La “mano invisible” deviene puño de hierro y el Estado protector Estado gendarme. La economía “de mercado” no existe en lo esencial al no formarse un mercado competitivo con los rasgos que definen la propia idea de mercado: transparencia, baja incidencia de múltiples agentes económicos, simetría en el acceso a la información, sino un bloque de poder económico fuertemente concentrado y estrechamente ligado al poder político. Este mercado no es impersonal sino identificable con grandes oligopolios que compiten en condiciones “imperfectas”. La tan pregonada “limitación del Estado a sus funciones esenciales” tampoco se materializó durante el ciclo que aquí abordamos. Por el contrario, presenciamos un Estado que operando como disciplinador social y regulador económico, abandonó sus funciones sociales para concentrarse en el crecimiento de los grupos económicos transnacionalizados que conforman el bloque dominante. La manifiesta incapacidad de los grupos locales para adaptarse a una economía abierta de libre competencia, ha conducido a la asociación con corporaciones extranjeras, el desprendimiento de varias de sus empresas o la persistente búsqueda de refugio en el Estado argentino, a través de “mecanismos compensatorios” que mantuvieran sus privilegios. El traspaso de empresas nacionales al capital transnacional y las recurrentes demandas hacia las autoridades son el reflejo de su ineficacia para alcanzar la competitividad externa adaptable a las exigencias de una economía integrada al mercado mundial. La capacidad de influencia política seguirá siendo el determinante del éxito o fracaso de los grandes agentes económicos, exponentes de un capitalismo prebendario muy alejado del riesgo empresario y la actitud innovadora. El capital extranjero, conociendo las particularidades del capitalismo argentino, también apunta su estrategia a la presión política. La competencia entre las grandes potencias por ganar posiciones en el mercado argentino se expresa a través de la presión diplomática que ejercen sus gobiernos, ya sea a través

49 Atilio Boron. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Oficina de publicaciones del CBC, UBA, 1997

de organismos internacionales, “cumbres” presidenciales y otras formas de “lobby diplomático”. ¿Qué es la tan exigida “seguridad jurídica” sino una serie de garantías *oficiales* que minimizan el riesgo empresario y aseguran beneficios para el capital transnacional? ¿Qué implican las “reglas claras” para promover las inversiones del exterior? ¿Por qué el grueso de los préstamos exteriores se direccionó hacia el Estado argentino, mientras el discurso de la globalización declamaba el fin de la asfixia estatal sobre la actividad privada? Así observaba un teórico decimonónico, hoy un tanto alejado de las cátedras universitarias, acerca de las crecientes necesidades financieras del Estado británico en los siglos XV y XVI: “la deuda pública se convierte en una de las mas poderosas palancas de la acumulación originaria. Es como una varita mágica que infunde virtud procreadora al dinero improductivo y lo convierte en capital sin exponerlo a los riesgos ni al esfuerzo que siempre lleva consigo la inversión industrial”⁵⁰. Cualquier semejanza con la estrategia de nuestras clases dominantes y las finanzas internacionales es mera coincidencia.

⁵⁰ Karl Marx. El Capital vol.I, FCE VER PAG.641

Bibliografía

- Azpiazu, D. “Inequidades normativas, rentas de privilegio y asignaturas pendientes” en revista Enoikos N° 17.
- Azpiazu, D. “Las privatizaciones en la Argentina ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?, en Ciclos N°21, 1er semestre de 2001
- Azpiazu, D. “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía”, en El desarrollo ausente, Norma, 1995
- Azpiazu, D, Basualdo, E y Khavisse, M. El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80, Siglo XXI editores, 2004
- Basualdo, E. Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política, IDEP, ATE, 1999
- Basualdo, E. “Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana”, en Realidad económica No 201, 2004
- Basualdo E., Lozano C. y Schorr M. “Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde. El nuevo plan social del gobierno”, en Realidad económica N° 186, 2002
- Basualdo, E. y Sulfas, M. “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en Realidad económica N° 173, 2000.
- Bocco, A – Repetto, G. “Mitos y paradojas de la reforma del Estado”, en Respuesta a Martínez de Hoz, Ediciones Imago Mundi, 1991
- Boron, A.: Estado, capitalismo y democracia en América Latina, Oficina de publicaciones del CBC, UBA, 1997
- Calcagno, Alfredo Eric. La deuda externa explicada a todos (los que tienen que pagarla). Catálogos, 2002
- Canitrot, A. “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, en Desarrollo económico No 76, 1980.

- Cavarozzi, M. Autoritarismo y democracia, Eudeba, 2000
- Damill, M. El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad. Boletín informativo Techint No 303, 2000
- Dobb, M. Estudios sobre el desarrollo del capitalismo, Siglo XXI, 1971.
- Katz, C. "El modelo sigue en pie". Argenpress, 24/9/2003
- Lozano, C. "La elección porteña: concentración económica y riesgo democrático", Instituto de estudios y formación, CTA.
- Lozano, C y Feletti, R. "La economía del menemismo" en El Menemato, radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem, Ediciones Letra Buena, 1991
- O'Donnell, Guillermo. "Estado, democratización y problemas conceptuales", en Desarrollo económico N° 130, 1993
- O'Donnell, G. Contrapuntos, Paidós, 1997.
- Ossona, J.L. Empresarios, Estado y democracia en la Argentina (1983-1989), Cuaderno de Ciclos No 4
- Rapoport, M. y colaboradores. Historia económica, política y social de la Argentina, Macchi, 2000
- Rapoport, M. "Argentina, Brasil y México: tres razones para no endeudarse". Diario HOY, La Plata, 21-6-04
- Rapoport, M. "Acercas del Estado y el superávit fiscal", en Diario El Día, 3/5/2004
- Schvarzer, J. Implantación de un modelo económico. AZ, 1998
- Schvarzer, J. Convertibilidad y deuda externa. Libros del Rojas, 2002
- Schvarzer, J. La política económica de Martínez de Hoz, Hyspamérica, 1986
- Vertbitsky, H. Robo para la Corona, Planeta, 1991
- Vitelli, G. "La raíz de los males está en la política económica: una explicación de los resultados de la convertibilidad", en Realidad económica No 181
- Vitelli, G. 40 años de inflación en la Argentina, Hyspamérica ediciones, 1988
- Vitelli, G. "El discurso formador de la política económica argentina: la reiteración de postulados recesivos", en Realidad económica No 194, marzo 2003