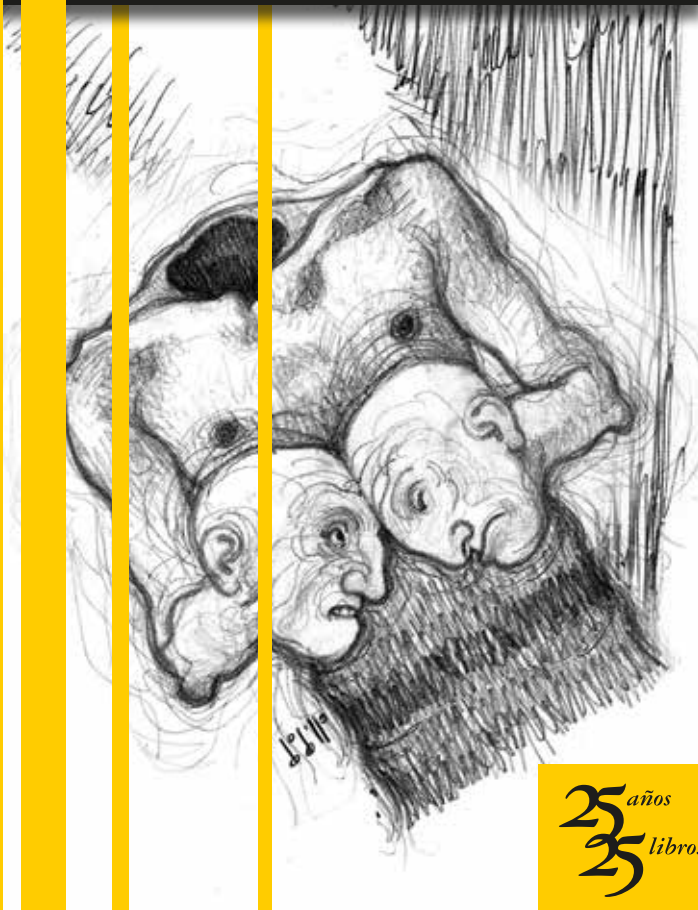


2

Controversias y debates en el  
pensamiento económico argentino

Ricardo Aronskind



25 años  
25 libros

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL

  
Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

# **Controversias y debates en el pensamiento económico argentino**

## **Veinticinco años, veinticinco libros**

El ciclo político inaugurado en Argentina a fines de 1983 se abrió bajo el auspicio de generosas promesas de justicia, renovación de la vida pública y ampliación de la ciudadanía, y conoció logros y retrocesos, fortalezas y desmayos, sobresaltos, obstáculos y reveses, en los más diversos planos, a lo largo de todos estos años. Que fueron años de fuertes transformaciones de los esquemas productivos y de la estructura social, de importantes cambios en la vida pública y privada, de desarrollo de nuevas formas de la vida colectiva, de actividad cultural y de consumo y también de expansión, hasta niveles nunca antes conocidos en nuestra historia, de la pobreza y la miseria. Hoy, veinticinco años después, nos ha parecido interesante el ejercicio de tratar de revisar estos resultados a través de la publicación de esta colección de veinticinco libros, escritos por académicos dedicados al estudio de diversos planos de la vida social argentina para un público amplio y no necesariamente experto. La misma tiene la pretensión de contribuir al conocimiento general de estos procesos y a la necesaria discusión colectiva sobre estos problemas. De este modo, dos instituciones públicas argentinas, la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de General Sarmiento, a través de su Instituto del Desarrollo Humano, cumplen, nos parece, con su deber de contribuir con el fortalecimiento de los resortes cognoscitivos y conceptuales, argumentativos y polémicos, de la democracia conquistada hace un cuarto de siglo, y de la que los infortunios y los problemas de cada día nos revelan los déficits y los desafíos.

Ricardo C. Aronskind

# Controversias y debates en el pensamiento económico argentino



Aronskind, Ricardo

Controversias y debates en el pensamiento económico argentino.  
- 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento;  
Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008.

112 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección "25 años, 25 libros"; 2)

ISBN 978-987-630-026-1

1. Pensamiento Económico. 2. Economía Política. I. Título

Colección "25 años, 25 libros"

Dirección de la colección: Horacio González y Eduardo Rinesi

Coordinación general: Gabriel Vommaro

Comité editorial: Pablo Bonaldi, Osvaldo Iazzetta, María Pía López, María  
Cecilia Pereira, Germán Pérez, Aída Quintar, Gustavo Seijo y Daniela Soldano

Diseño editorial y tapas: Alejandro Truant

Diagramación: José Ricciardi

Ilustración de tapa: Juan Bobillo

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008

Gutiérrez 1150, Los Polvorines. Tel.: (5411) 4469-7507

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

© Biblioteca Nacional, 2008

Agüero 2502, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tel.: (5411) 4808-6000

[bibliotecanacional@bn.gov.ar](mailto:bibliotecanacional@bn.gov.ar)

ISBN 978-987-630-026-1



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

## Introducción

Los 25 años transcurridos desde el final de la última dictadura militar no han sido “felices” desde el punto de vista económico. Han estado atravesados por varios intentos de modificar el cuadro de decadencia económica y social dejado por el régimen de facto, y de consecuentes frustraciones y crisis de múltiples dimensiones. En los últimos años parece haberse iniciado una nueva apuesta a un sendero de crecimiento estable, que debe enfrentar aún varios desafíos internos y externos para su consolidación.

Todas estas vicisitudes se reflejaron en discusiones y aportes desde distintos sectores de la vida nacional. Desde las corporaciones empresarias, las fundaciones privadas, los partidos políticos, las centrales sindicales y el mundo académico se intentó interpretar los acontecimientos e incidir sobre ellos para encontrar “la salida” a las graves coyunturas que se reiteraban cada tantos años. Estos debates formaron parte del limitado proceso de elaboración que realizó la sociedad argentina sobre sus problemas y las alternativas para encararlos. El discurso económico no se limitó a opinar sobre sus áreas temáticas tradicionales. Avanzó sobre otros aspectos de la vida social, desplazando temáticas sustanciales hacia los márgenes de la agenda pública y encorsetando los debates dentro de las “restricciones técnicas” impuestas por la visión económica dominante. Ese discurso fue, entonces, relevante para configurar la vida de la sociedad.

En este texto no se pretende abarcar la totalidad del pensamiento económico argentino en el último cuarto de siglo ni dar cuenta de todos los debates que se han registrado en el período, sino mostrar aquellos que más repercusión han tenido en la vida política y los que más han impregnado las tomas de decisión en el área de las políticas públicas. Eso no califica en absoluto la importancia estratégica de las temáticas, sino su peso político y social. Explícitamente no se pretende realizar una detallada descripción técnica de los debates, sino señalar sus rasgos en forma estilizada,

para que el texto no se detenga innecesariamente en los aspectos instrumentales de la teoría económica, perdiendo así una noción clara del significado de lo que se discute.

## La sociedad, los actores, los temas

### Sociedad y debate

En general los debates económicos no trascienden hacia el gran público, salvo cuando un brusco cambio en las circunstancias económicas sensibiliza a la población y crea condiciones para que los intercambios de ideas habitualmente confinadas a cenáculos expertos se divulguen y conciten el interés masivo. Especialmente en los casos de graves crisis económicas de las últimas décadas (1981, 1989, 2001), cuando se debilitó el poder hegemónico de los sectores económicamente dominantes, surgió la posibilidad de un cruce más plural de ideas ante un público más sensibilizado que pretendía interiorizarse de las razones de sus dificultades personales y colectivas. En esos casos, la participación del público “por afuera” de los expertos introduce por lo general temáticas y perspectivas enriquecedoras, exige respuestas inteligibles, y es capaz de poner en entredicho “verdades” económicas “consagradas”. Sin embargo, esos infrecuentes episodios de participación colectiva han tenido dos limitaciones:

a) Fueron el producto de las crisis a que condujeron las inconsistencias en la forma de organización económica dominante, y no procesos de elaboración colectiva que permitieran arribar a conclusiones meditadas sobre las bondades y defectos de determinadas políticas económicas.

b) En dichas crisis, la demanda masiva fue de rápido alivio, no de comprensión de las causas de las mismas. La evaluación de las ideas económicas requiere cierta elaboración e información que no es posible en un contexto cotidiano que genera limitaciones de todo orden en la vida de los ciudadanos. La preponderancia de ciertas ideas económicas no se explica tanto por su solidez como por su capacidad de articularse con conceptos previamente arrai-



gados en el público. No sólo la calidad del mensaje, sino su potencia –vinculada con los recursos materiales y simbólicos de sus emisores– son relevantes, como se observó en nuestro país.

En otros términos, la apertura y el cierre del debate económico hacia amplios sectores de la población están afectados por dos determinantes básicos: los efectos positivos o negativos de las políticas económicas sobre el bienestar de la población y el grado de hegemonía sobre el conjunto social que detenta el sector económicamente dominante el cada momento. Parece claro que el debate económico trasciende al reducido círculo de los especialistas y académicos cuando la sociedad atraviesa un período de dificultades que afectan el nivel de vida de las mayorías, y en especial de las capas medias, que son las que acceden a los recursos culturales necesarios para participar activa o pasivamente en el debate. Los momentos de declinación económica estimulan la discusión y son propicios para la revisión y profundización de las concepciones arraigadas en la materia.

Además, en el largo plazo, los procesos continuos de deterioro del nivel de vida aumentan la predisposición a buscar soluciones o alternativas a la situación que las provoca. Debe tenerse en cuenta que también en contextos de desmejora colectiva existen sectores sociales que prosperan por el estado de cosas existente y defienden las bondades del “modelo” que los beneficia. Esos sectores tienden a perder ascendiente intelectual sobre los sectores afectados en la medida que el deterioro se profundiza.

Otro elemento relevante para el análisis es el grado de visibilidad social de las ideas económicas: en muchas de las coyunturas económicas recientes sería incorrecto señalar que no había propuestas alternativas. Las había, y en ciertos casos muy articuladas y fundamentadas. El problema no estaba en el campo de la ideas, o de los técnicos, sino en el de la sociedad. Decididamente las coyunturas económicas favorables debilitan la receptividad a las opiniones críticas, consideradas “agoreras”. Pero cuando las crisis se precipitan, no siempre la sociedad está dispuesta a escuchar discursos que se alejan del “sentido común” trabajado largamente por los medios de comunicación en los que depositan su confianza. Ejemplo de

esto es el caso del Plan Fénix, una fundamentada propuesta económica realizada por economistas heterodoxos de la Universidad de Buenos Aires, disponible con bastante anterioridad a la caída de la convertibilidad, pero que no tuvo una repercusión acorde a su calidad y elaboración. Ningún partido político relevante, por otra parte, consideró oportuno o necesario adoptar esta propuesta, que seguramente les parecía demasiado audaz en relación al talante conservador de amplios sectores de la sociedad, que eran, en definitiva, sus votantes.

## Los actores del debate

Algunas de las instituciones y organizaciones principales que animaron los debates en el período fueron:

\* *Los organismos financieros internacionales.* Tuvieron una enorme importancia marcando los límites del debate y fijando la agenda nacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsaron las “reformas estructurales” neoliberales en Argentina. Sumamente intervencionista e imperativo en su actuación, el FMI fue el más involucrado en las políticas macroeconómicas de “ajuste”, en tanto el BM otorgó créditos y suministró argumentos para la concreción de las reformas estructurales de cuño neoliberal. Avalaron y propiciaron el nuevo ciclo de endeudamiento externo argentino, que derivó en la dramática crisis de 2001-2002.

\* *Las grandes corporaciones y agrupamientos empresarios.* Si bien existe un amplio abanico de entidades representativas de diversos sectores empresarios, como la Unión Industrial Argentina (UIA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), la Cámara de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), la Unión Argentina de la Construcción (UAC), la Bolsa de Valores, se podría señalar que

en general las corporaciones empresarias no lograron aportar al debate público más que demandas específicas y sectoriales. Los pocos proyectos macroeconómicos presentados tuvieron por lo general como núcleo básico las reivindicaciones tradicionales de cada corporación. Sólo en circunstancias excepcionales pudieron acercar posiciones intersectoriales, como en el pedido de descongelamiento de precios de 1985, la demanda de unificación cambiaria en 1989 o la flexibilización laboral en los años 90. Las ideas que proponen estas corporaciones se relacionan con la mejora rápida de sus ingresos. Por lo general propugnan que sus precios relativos aumenten en relación al resto de la economía, que bajen los impuestos que afectan a su sector específico, que no se fijen restricciones a su accionar, y que se establezcan líneas de crédito y otros apoyos públicos dada su importancia específica “para todo el país”. En los materiales emanados de estas entidades se encuentran pocas referencias a algunos temas cruciales: los problemas en la economía nacional que se derivan del impacto de los fluctuantes mercados internacionales (por ejemplo en materia de precios, flujos de capitales y tasas de interés), las dificultades y restricciones que afronta el sector público originadas en virtud del pago de los servicios de la deuda externa (parte de la cual fue originada por el sector privado), la importancia en el mediano plazo de lograr competitividad internacional basada en la innovación y la aplicación sistemática del conocimiento científico y tecnológico. En las pocas ocasiones en que se alude a tendencias actuales en el capitalismo desarrollado se lo hace superficialmente y para recuperarlas en función de las demandas corporativas tradicionales.

\* *Los partidos políticos* vieron, en este cuarto de siglo, desdibujado su papel como fuente de ideas y orientaciones estratégicas para el país. Las razones son diversas, pero lo cierto es que debieron apelar crecientemente a técnicos, especialistas e ideas de fuentes externas a las formaciones partidarias. Como hemos señalado, las decisiones “técnicas” tienen significados políticos, que los grandes partidos parecieron ignorar. El progresivo vaciamiento de voluntad política de estas grandes estructuras favoreció la imposición

de acciones por parte de organismos multilaterales de crédito y de actores locales con capacidad de lobby, dotados de visiones sectoriales insuficientes para resolver los problemas colectivos.

\* *Los centros de investigación y los “think tanks”*, en cambio, pasaron a ocupar un lugar relevante en la producción de ideas sobre la economía nacional. De diversas orientaciones ideológicas, que incluían desde posiciones socialdemócratas avanzadas hasta el liberalismo conservador, llenaron en parte el vacío dejado por el debilitamiento de las capacidades del Estado para generar pensamiento económico estratégico, y la limitada producción académica producto de la crisis de la universidad pública. Sobre todo los llamados “think tanks” (tanques de pensamiento) financiados por el mundo empresario, como FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos) y la Fundación Mediterránea, jugaron un rol muy destacado no sólo en el debate económico, sino también en la “educación” de la dirigencia política y en el diseño de la política económica en el máximo nivel del Estado. Estos centros realizan análisis sectoriales y estudios de coyuntura, recopilan información y emiten diversos materiales formativos, en base a una agenda temática que responde básicamente a los intereses de sus fuentes de financiamiento. Se puede observar el protagonismo logrado por estas fundaciones de inspiración empresarial a través de la designación de varios ministros de economía y presidentes del Banco Central: Domingo Cavallo (Fundación Mediterránea), Roque Fernández y Pedro Pou (CEMA), Ricardo López Murphy (FIEL), Martín Redrado (Fundación Capital). Es discutible el aporte científico que realizaron al conocimiento de las problemáticas locales, y son sumamente controvertidos sus diagnósticos sobre los males económicos del país.

\* *Los centros de investigación* (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES; Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, CISEA; Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR; Centro de Estudios de Población, CENEP; Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas,

CIEPP, etc.), que obtuvieron apoyo de fuentes provenientes en general del exterior (fundaciones cercanas a la socialdemocracia u otras de carácter más independiente), desarrollaron visiones más heterodoxas y abordaron temáticas no incluidas en el “canon” establecido por el Consenso de Washington. Entre éstas, se destacan los problemas de funcionamiento del Estado, los desequilibrios macroeconómicos, la distribución del ingreso, las políticas sociales, las cuestiones urbanas y la inserción internacional de la economía.

\* *Las universidades públicas.* Diversas unidades académicas públicas (UBA, UNLP, UNT, entre otras) mantuvieron equipos de investigación económica más rigurosa, aunque con muy baja repercusión en la escena pública, ya que sufrieron la desconexión existente entre el Estado y el sistema científico y tecnológico nacional. El Estado, por lo general, ignoró a las universidades públicas como fuente de conocimiento y de proyectos orientados al interés general.

\* *Las universidades privadas,* por lo general orientadas con criterios “de mercado”, realizaron una oferta más vinculada al mundo de los negocios, en consonancia con el imaginario social preponderante en el período, lo que implica un recorte significativo sobre el área de reflexión de la economía. En general, en consonancia con el perfil social e ideológico del tipo de público que acude a esas instituciones, sus aportes fueron guiados por el pensamiento económico convencional.

\* *Las publicaciones económicas* fueron variadas y tuvieron diferente suerte. Al desdibujarse el pensamiento desarrollista e industrialista, creció la oferta de medios con mucha información empírica sobre “empresas y negocios”, pero con bajo grado de elaboración conceptual, o de diarios y revistas fuertemente embanderados en el neoliberalismo, que actuaron como verdaderos medios de propaganda a pesar del rótulo de “independencia”. Esos medios no brindaron una real tribuna de debate, sino que básicamente fueron la plataforma de lanzamiento de intelectuales y “expertos” que suscribían el consenso predominante, reforzándolo y compitiendo por aportar nuevas argumentaciones en esa

misma dirección. Dentro de los medios, tuvo un carácter particularmente influyente el matutino *Ámbito Financiero*, con importante llegada a los sectores empresarios. El diario surgió en los comienzos de la gestión de Martínez de Hoz y logró popularidad por su especialización en información sobre inversiones financieras y bursátiles, en un período en que la actividad productiva pasó por una severa crisis. Fuertemente ideológico, desde su propio título indica su ubicación a la hora de leer los hechos políticos y económicos. No pretendió objetividad ni rigurosidad, sino incidir en la concreción de las políticas neoliberales a las que adscribía. Es interesante destacar su papel formador de un sector social con gran poder de decisión económica, y al mismo tiempo señalar su adscripción a un conjunto de criterios que no serían admisibles en el capitalismo desarrollado, como un antiestatismo ramplón, la hostilidad manifiesta a cualquier noción de equidad social y la identificación de las regulaciones o controles públicos con “actitudes antiempresarias”.

\* *Las organizaciones sindicales* perdieron influencia en el último cuarto de siglo en la vida política y social argentina. El debilitamiento del mundo del trabajo y el desprestigio de buena parte de la dirigencia sindical contribuyeron a esta declinación, que se expresó también en su escasa presencia en el debate económico. Mientras el sindicalismo tradicional se limitó a un conjunto de reivindicaciones básicas, las agrupaciones organizadas en torno a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) intervino en el debate público aportando propuestas económicas abarcativas, que incluían también estrategias tributarias progresivas para solventar una fuerte redistribución del ingreso a partir de la implementación de un ambicioso seguro de empleo y formación.

## **Los cambios en la agenda temática**

En el campo de las ideas económicas del último cuarto de siglo pueden distinguirse dos etapas, diferenciables a partir del

predominio de un conjunto de tópicos característicos de un determinado enfoque teórico: el período 1983-2001, en el que se observa en el espacio público la declinación de los enfoques keynesianos y estructuralistas, y una creciente hegemonía del neoliberalismo, que se prolonga hasta el estallido de las políticas de ajuste impulsadas por el mismo, y el período 2002-2008, en el que se reabre la discusión sobre el rumbo del país, y varios de los supuestos económicos predominantes hasta el momento se ponen en duda.

En el *primero de los periodos* mencionados se observan las siguientes tendencias:

a) Se pasa de una agenda pública donde todos los temas económicos son admisibles (qué producir, cómo distribuir, cómo relacionarse con el mundo, el rol del Estado, etc.), a una acotación significativa: inflación, estabilidad, reformas estructurales.

b) De la admisión de las características políticas del debate se viró hacia una supuesta delimitación “técnica” del mismo (la economía como tema de los “economistas profesionales”, donde el resto de los actores queda excluido).

c) Se pasó de una agenda con temáticas que reflejaban medianamente las aspiraciones de diversos sectores y capas sociales a una agenda absolutamente sesgada hacia los intereses de sectores propietarios muy recortados y concentrados. De ahí la predominancia de temas tales como la supuesta “reforma del Estado”, la reforma previsional o la flexibilización laboral.

d) Dentro de esa agenda sesgada, la forma de resolución de los problemas fue a su vez orientada hacia las posiciones de la ortodoxia económica: la reforma del estado se limitó a las privatizaciones; la reforma previsional, a otorgarles rentas garantizadas a las AFJP; la flexibilización apuntó básicamente a reducir los costos de despedido y de contratación transitoria.

e) De un período en el que el debate exigía responder a los argumentos de los contendientes se pasó a un discurso que ya no daba cuenta del “otro” sino que buscaba fundamentalmente manipular a la opinión pública. Se arribó así, en los 90, casi al “grado 0” del debate económico.

En el *segundo período*, a pesar de que es un tramo histórico relativamente breve, se observa que:

a) Reaparece en el debate la heterodoxia económica, incorporando nuevos temas y propuestas de solución.

b) El discurso más duro de la ortodoxia sale de la escena, por el desgaste político producido por la crisis de 2001.

c) Si bien el viejo consenso pre-crisis aparece agrietado, y diversos protagonistas y difusores del mismo sostienen hoy posiciones antagónicas al nuevo esquema, no ha surgido un nuevo discurso claramente diferenciado que desplace plenamente al anterior.

d) La opinión pública, que ha sido formada desde 1976 por los medios de comunicación masiva, y provista de explicaciones sencillas y “convincientes” por el neoliberalismo durante un cuarto de siglo, ha cambiado muy poco en cuanto a los conceptos y enfoques incorporados durante el auge de esa ideología.

e) Los partidos políticos muestran una limitada disposición para tomar decisiones que se aparten significativamente de los criterios establecidos en el período previo. El bajo grado de preparación de los cuadros dirigentes para entender el contexto local e internacional crea un marco en el que la improvisación predomina sobre una visión estratégica fundamentada.

La explicación de las características que fue asumiendo el intercambio de ideas en Argentina tiene que ver con una serie de hechos históricos que fueron marcando clivajes en el tema:

a) el fracaso de la heterodoxia en controlar la economía argentina al comienzo del período democrático;

b) la fragmentación política de los intereses populares que sobrevaleó lo partidario por encima de la defensa de un conjunto de temas básicos para la población (control de la inflación, reducción de la evasión impositiva, reordenamiento de las obligaciones estatales, prioridades presupuestarias para sectores sociales, económicos y regionales);

c) la progresiva consolidación de un bloque de intereses hostiles a la presencia del Estado en la economía y partidarios de un conjunto de reformas tendientes a desmontar los restos de la “economía populista” previa al golpe de 1976.



## La sociedad y las políticas económicas

A medida que se degradaban las condiciones económicas y sociales hacia fines de los años 80, la sociedad fue oscilando entre el escepticismo y la búsqueda de soluciones mágicas. En tanto se difundía un clima de frustración y denigración nacional, avanzaba la disposición a que “alguien” arreglara las cosas: un actor que *no debía* ser el Estado, ya que poderosas campañas comunicativas habían instalado la imagen de que era el responsable “de todos los males”. Al mismo tiempo, la tradicional predisposición favorable hacia influencias provenientes del exterior se expresó, en el campo de las ideas económicas, en la adopción acrítica de corrientes y subcorrientes del pensamiento liberal conservador predominante a nivel internacional, y especialmente en el mundo de habla inglesa. Esta actitud acrítica atravesó a amplias capas de empresarios, profesionales y académicos, que mostraron severas dificultades a la hora de reconocer sus propios intereses, que en muchos aspectos iban a ser perjudicados por las medidas que se estaban proponiendo.

Un ejemplo de estas dificultades de autocomprensión y diagnóstico puede verse en esta declaración de la Unión Industrial Argentina, de 1987:

En medio siglo Argentina pasó de uno de los países más ricos, a uno de los más pobres. Los problemas son: retroceso del PBI per cápita, inflación, empeoramiento de la distribución del ingreso, deterioro del mercado interno, crónico problema del sector externo [deuda externa], deterioro de educación y servicios públicos, niveles mínimos de inversión, sector público totalmente sobredimensionado e ineficiente, absorción por parte del Estado de innumerables e importantes actividades empresarias, huida de capitales, emigración de la mano de obra calificada, puja despiadada por la distribución del ingreso, legislaciones sectoriales con evidente resultado antiproduktivo, etc. [Se trata de un] conjunto de políticas económicas que han afectado la real vigencia del federalismo: las leyes de hidrocarburos y minas que nacionalizan el subsuelo en beneficio del poder central; consecuente centralización de decisiones y burocracia en Buenos Aires; depreciación del tipo de cambio exportador; etc. El individuo y la sociedad

han tomado conciencia de que el estatismo agigantado y castrador ha sido el principal factor de estancamiento y frustración colectiva. El paraíso prometido por el paternalismo político ha terminado en un rotundo fracaso y frustración.

De esa manera, la entidad más representativa de la industria atacaba al Estado sin discernir aspectos positivos y negativos, y olvidaba la importancia estratégica que éste había tenido para impulsar el propio desarrollo industrial. El sector manufacturero sería luego severamente afectado por las políticas económicas implementadas en los 90, establecidas en respuesta a este tipo de reclamos corporativos. Parte de sus empresas cerraría o sería vendida al capital extranjero.

### **Formación de consensos sociales: el papel del consumo y del tipo de cambio**

Otro elemento definitorio de los comportamientos sociales argentinos es el acceso o no al consumo de determinados bienes, representativos de los estándares de vida de los países más desarrollados. Es fácilmente observable que las políticas económicas que han logrado concitar apoyo masivo de amplios sectores, más allá de su sustentabilidad o capacidad para promover el progreso nacional, son aquellas que favorecen el inmediato consumo de bienes durables. Estas políticas ni siquiera requieren, como en el viejo “populismo”, la utilización del gasto público masivo para mejorar las condiciones de vida de la población. Basta con recurrir a préstamos financieros externos –públicos y privados– y reducir las trabas a las importaciones, para que estén sentadas las bases que promoverán la adhesión de influyentes sectores de la opinión pública a la política económica: los fondos externos proveen de liquidez a los bancos locales, que así financian el consumo a crédito de los bienes que masivamente se importan para satisfacer los deseos de la población. En las oportunidades históricas de 1978 y 1991, las explosiones de consumo importado fueron fa-

vorecidas por las autoridades, que simultáneamente promovían cambios relevantes en la estructura económica: reducción del Estado, achicamiento industrial, involución en el comercio exterior. Mientras las grandes avalanchas de consumo de bienes importados, financiadas con préstamos externos, reforzaron el endeudamiento general del país, el gobierno nacional obtenía créditos externos para suministrar moneda extranjera sin límites en el mercado local. La venta de estas divisas –que eran prestadas– a precio artificialmente barato se realizaba sin ninguna prioridad productiva. El enorme endeudamiento externo así generado terminó afectando los márgenes de la propia soberanía nacional, dado el alto grado de ingerencia que lograron los organismos multilaterales de crédito en el diseño de las políticas públicas.

## **La historia reciente y su impacto sobre las ideas económicas**

### **Antes y después del “Proceso”**

El pensamiento económico argentino estuvo, hasta la dictadura militar iniciada en 1976, en sintonía con las corrientes ideológicas predominantes hasta entonces en el mundo. Argentina participó de la tendencia internacional de posguerra en cuanto a utilizar la intervención estatal para resguardar su mercado interno de la competencia importada, estimular –y eventualmente crear– los sectores económicos considerados estratégicos y brindar un marco de protección social que garantizara estándares aceptables de vida –y capacidad de consumo– a la mayoría de la población.

El país utilizó un conjunto de instrumentos de intervención pública para lograr los fines mencionados, con resultados parcialmente exitosos. Avanzó, como los países más grandes de América Latina, en el sendero de la industrialización, pero no logró que esta actividad se insertara exitosamente en el comercio mundial, a través de las exportaciones. Construyó grandes empresas públicas, que mostraron dificultades para compatibilizar sus objetivos económicos y sociales con una adecuada gestión empresarial. Las presiones políticas y de intereses sectoriales introdujeron fuertes inconsistencias en la conducción técnica y administrativa de las mismas. Tampoco logró que el tradicionalmente competitivo sector agropecuario sirviera para potenciar otras actividades productivas relacionadas con él, para proyectarlas también hacia un mercado más amplio que el local.

Sin embargo, en todas esas acciones estatales Argentina no fue un caso excepcional, sino que actuó dentro de los grandes lineamientos industrializantes predominantes en la época en los países periféricos, que favorecían un rol activo del Estado para

suplir las insuficiencias del empresariado local a la hora de liderar la modernización económica. En otros momentos históricos países tan exitosos como Japón, Alemania y Estados Unidos habían utilizado medidas similares a las latinoamericanas.

Argentina exhibía, antes del llamado Proceso de Reorganización Nacional, estándares de bienestar económico y social muy elevados en relación a América Latina, incluso comparables a países europeos de menor desarrollo.

La política económica de la dictadura militar iniciada en 1976 no resolvió ninguno de los problemas antes mencionados, y agregó nuevas dificultades y limitaciones a las opciones disponibles para el país. El fenómeno más estridente provocado por la política de José A. Martínez de Hoz fue un notable incremento del endeudamiento externo del país. Durante la gestión militar la deuda externa se quintuplicó, cambiando drásticamente las condiciones macroeconómicas en que se desempeñaba la economía nacional. Conjuntamente con el endeudamiento, la dictadura dejó un sistema financiero sobredimensionado y en estado de crisis potencial, dado que una parte significativa de los créditos había sido otorgada a empresas que estaban en una situación financiera sumamente precaria.

El endeudamiento externo obligó al país a recurrir a préstamos de organismos financieros internacionales, entre ellos al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Muchos de estos préstamos estuvieron atados a condicionalidades, lo que significaba que el país debía comprometerse a cumplir una serie de metas —en principio, monetarias y fiscales— acordes a la lectura que hacían dichos organismos sobre las prioridades económicas locales.

En el mismo año en que el país protagonizó la guerra de Malvinas (1982), se precipitó una crisis financiera internacional que se expresó en la cesación de pagos de la deuda pública de México, país que no pudo cumplir con sus compromisos externos en los últimos meses de dicho año. La situación de la economía mexicana llevó —debido a la incertidumbre sobre la capacidad de la región de pagar sus deudas— al corte del crédito privado internacional a toda

la región, forzando a los países deudores a recurrir a los organismos multilaterales de crédito, o a incumplir con sus acreedores.

De esta forma, el final abrupto de la dictadura se superpuso con una gravísima situación externa, que reconocía muy pocos antecedentes en la historia nacional, y que tendría consecuencias extremadamente serias en materia de desarrollo, bienestar y equidad en la sociedad argentina. La democracia argentina renacía en un contexto económico sumamente desfavorable, y en el cual las ideas económicas y sociales conocidas hasta el momento se mostrarían insuficientes para proveer de soluciones viables al país.

## **El cambio de los ejes temáticos a lo largo del período**

A grandes rasgos, podemos distinguir tres períodos económico-políticos que marcaron los ejes temáticos en este último cuarto de siglo: 1) 1983-1989: intento de control inflacionario y relanzamiento productivo reformista, que naufraga dadas las graves restricciones económicas externas y de política interna; 2) 1989-2001: profundo experimento de inspiración neoliberal, que se aplica prácticamente sin restricciones, lo que posibilita desplegar plenamente su lógica, que deriva en el colapso del esquema; 3) 2002-2008: intento de alejamiento parcial del esquema neoliberal, con moderada orientación productivista.

### *1983-1989*

Al concluir el período dictatorial se generaron grandes expectativas en cuanto al potencial de transformación económica de la democracia. Los partidos políticos democráticos señalaban a la dictadura como aliada de intereses financieros y de grupos contratistas del Estado, y resaltaban la disposición de las instituciones democráticas para responder a las aspiraciones e intereses de los diversos sectores sociales. Los equipos económicos consustanciados con el poder militar habían declamado su adhesión a la Escuela

de Chicago y a la corriente monetarista encabezada por Milton Friedman. En contraposición, se volvía a rescatar la visión keynesiana de estímulo a la demanda agregada (más consumo y más inversión), recomponiendo el salario real y reduciendo la incidencia de los intereses financieros en los costos de las empresas productivas. Los partidos con posibilidades de llegar al poder, el radicalismo y el peronismo, coincidían notablemente en cuanto a su vocación intervencionista y redistributiva. De alguna forma parecían querer desandar las transformaciones plasmadas durante el período autoritario.

El primer gobierno democrático del período, presidido por Raúl Alfonsín, se encontró con un gran obstáculo para cualquier política de crecimiento sostenido: la existencia de una deuda externa cuyas dimensiones obligaban a dedicar una parte significativa del presupuesto nacional al pago de los intereses, y a extraer una parte del producto, normalmente dedicado al consumo, la inversión y la obra pública, para girarlo al exterior como pago de los compromisos heredados.

Aldo Ferrer, ex- ministro de Economía de la Nación, y pensador de orientación desarrollista, analizaba así las alternativas existentes en ese momento:

El mensaje central de estas reflexiones es que la crisis (de comienzos de los 80) excede sus contenidos sociales y económicos, por graves que ellos sean. Incluye desafíos a la soberanía misma de la Nación. La actual cesación de pagos compromete la posibilidad de ejecutar una política económica que responda al interés nacional. La opción es clara: o el gobierno argentino se convierte en un simple administrador de la deuda por cuenta y orden de la banca acreedora o reasume el comando de la economía para resolver la crisis desde una perspectiva nacional.

El período de discusión sobre la actitud frente a la deuda fue relativamente breve: eran minoritarios los sectores que insistían en repudiarla; si bien inicialmente hubo coincidencia entre los partidos mayoritarios sobre la necesidad de investigar la deuda externa y eventualmente rechazar el pago de sus partes fraudulen-

tas, las posteriores presiones de los bancos acreedores, los gobiernos de los países centrales y los organismos financieros llevaron a la decisión de firmar una carta de intención con el FMI, organismo que exigió la finalización de las investigaciones. Hacia fines de 1984, los principales sectores políticos aceptaban que el pago de la deuda externa era ineludible, y por lo tanto un dato más de las restricciones existentes.

Un nuevo eje temático se abría ante quienes pensaban la economía argentina: cómo crecer, cómo cumplir con las promesas democráticas hacia la población, a pesar de la deuda y de las presiones crecientes de los organismos financieros internacionales, que reclamaban simplemente “ajuste”.

Los problemas que marcarían ese período serían entonces los de lograr una estabilización efectiva de los precios y recuperar el crecimiento perdido durante las políticas del gobierno militar, sin cuestionar ni intentar eludir el pago de los abultadísimos compromisos externos.

A medida que las acciones reformistas del gobierno radical se mostraban impotentes para lograr los resultados esperados, se acentuó el debate sobre el rumbo económico, ganando creciente importancia las opiniones neoliberales, que proponían una drástica reorientación de la economía, en consonancia con las tendencias internacionales predominantes y en respuesta a actores locales de creciente influencia económica. Los errores políticos y económicos del gobierno, la hostilidad de diversos grupos de poder y el pésimo contexto internacional llevaron a un estado de fuerte deterioro productivo.

La hiperinflación de 1989 marcó, en ese sentido, un punto de inflexión en las prácticas, el discurso y el debate económico. La gravedad de la crisis agudizó la disposición a medidas inéditas para frenar la debacle. Los defensores del Estado como actor relevante del desarrollo sufrieron un abrumador ataque desde las corporaciones empresarias, los medios de comunicación y las fundaciones económicas liberales, usando como “prueba” del fracaso estatal la propia crisis de 1989, el mal estado de las prestaciones de las empresas públicas, el bajo nivel de las jubilaciones estatales, etc.



*La crisis de 1989: reflexiones en los albores  
del gobierno menemista*

\* La irreversibilidad de las transformaciones y los futuros reagrupamientos.

Los cambios producidos por Martínez de Hoz no fueron suficientemente comprendidos hasta que se inició el intento de revertirlos. Sólo en ese momento se advirtió la magnitud de las transformaciones ocurridas. La imposibilidad de obtener un alivio internacional concertado al peso de la deuda externa sólo quedó en claro después de que fracasaron los intentos del gobierno alfonsinista a nivel regional y europeo para impulsar un cambio en la correlación de fuerzas internacional que mejorara la perspectiva negociadora latinoamericana. La solidez de la nueva configuración empresaria local, con mayor concentración y presencia del capital financiero, y por lo tanto aun más hostil a un Estado con algún grado de autonomía, se advirtió durante el primer año de gestión del ministro Grinspun, que sufrió el rechazo de los sectores más poderosos a su política orientada hacia las pymes y asalariados.

La magnitud de la postración estatal se fue expresando en la dificultad para sostener políticas regulatorias efectivas, la incapacidad para mejorar la presión tributaria y la presencia en los diversos niveles y esferas públicas de representantes de diversos *lobbies* privados. Allí, seguramente, las decisiones en materia de alianzas del gobierno afectaron la posibilidad de remover estas limitaciones. Esto llevó a que se difundiera la percepción entre autores heterodoxos de que se habían producido una serie de cambios irreversibles, y la reflexión sobre qué hacer en esas circunstancias.

Así, Jorge Schvarzer, economista e investigador heterodoxo, sostenía que los cambios estructurales verificados en los 80 habían dibujado un nuevo mapa del empresariado industrial argentino, que no tenía vuelta atrás. La nueva configuración traía la novedad de un interés empresario mayor en los mercados externos, en desmedro de los locales. Las implicaciones de esta reorientación eran múltiples, ya que consiguientemente el salario empezaba a ser considerado más como un costo a reducir, que

como un elemento retributivo necesario como soporte del consumo interno. Surgía así un espacio de intereses afines entre la industria más concentrada y los exportadores agropecuarios: la demanda de un tipo de cambio alto. Este análisis debió aguardar la caída de la convertibilidad para volver a tener vigencia.

\* “El hecho burgués del país maldito”.

La frase del economista Guido Di Tella, quien sería luego canceller durante el gobierno de Menem, sintetizaba una reflexión en torno a las dificultades económicas argentinas, y un diagnóstico: lo que se necesitaba en Argentina era hacer funcionar el capitalismo, dejando atrás al país frustrado que no lograba desarrollarse. Di Tella también hacía alusión a un teórico de la izquierda peronista, John William Cooke, quien en los años 60 había caracterizado al peronismo como el “hecho maldito del país burgués”. Mientras en Cooke el peronismo aparecía impidiendo el asentamiento definitivo del capitalismo en el país, en Di Tella era el peronismo “aggiornado” de Menem el que podría desbrozar el camino hacia un desarrollo capitalista pleno. Se deslizaban, en la frase, una serie de supuestos que merecen analizarse con detenimiento: que un “hecho burgués” sería sinónimo de desarrollo capitalista, tenía implícita la idea de que había en Argentina insuficiencia de “burguesía”, insuficiencia de capitalistas con espíritu de acumulación, o eventualmente, que las instituciones, las burocracias, el Estado, frenaban ese espíritu y le impedían expresarse plenamente. Di Tella convergía así con el neoliberalismo que sostenía que la traba principal a la prosperidad era el Estado y todas las prebendas que otorgaba, que restaban espíritu empresario a los capitalistas y los transformaban en una clientela estatal más. Al mismo tiempo, entendía que era el peronismo el actor social y político que podía protagonizar el cambio capitalista, ya que era el único autorizado a desmontar el poderoso aparato de intervención que él mismo había erigido, y al mismo tiempo quien contenía a las capas trabajadoras con capacidad de resistencia ante una tarea semejante.

\* Un Estado que se extingue, dos explicaciones divergentes.

Juan Carlos de Pablo, economista de orientación liberal, pensaba así la situación del Estado en esos mismos momentos:

La otra gran realidad es la quiebra del Estado. Antes, estatistas y privatistas discutían quién hacía las cosas mejor; ahora la discusión se terminó, y no precisamente porque los privatistas ganaron el debate sino porque los hechos precipitaron la necesidad de tomar decisiones. Los obreros de SOMISA y de Altos Hornos Zapla pidieron la privatización. [...] La quiebra del Estado también tiene implicancias importantes como terminar con la “magia” que antes desvinculaba la demanda de fondos públicos de la correspondiente fuente de financiamiento. Los argentinos hemos terminado por comprender que nuestras relaciones con el Estado son en realidad las relaciones entre nosotros *vía* el Estado, de manera que formamos parte de un gigantesco consorcio donde si quien habita el “4B” no paga su porción de las expensas, el resto tiene que pagar más. Así se explica la actual impopularidad electoral de las propuestas económicamente “alegres”.

Aparece aquí una nueva forma de irreversibilidad: la dramática situación del sector público obligaba, según De Pablo, a descartar muchas de las formas de intervención y promoción económicas derivadas del pensamiento heterodoxo. La “quiebra del Estado” era vista de otra forma por Arnaldo Bocco y Gastón Repetto, economistas de formación heterodoxa:

En este contexto de pérdida de autonomía relativa por parte del Estado, desde diciembre de 1983 y pese a sus distintos intentos por modernizar la economía en el mediano plazo, el gobierno radical no consiguió transformar al Estado en función de un proyecto económico democrático que desarticulara el poder y la modalidad parasitaria de los grupos hegemónicos. [...] durante la gestión económica de Grinspun como la de Sourrouille continuaron las transferencias por pago de intereses al sistema financiero tanto nacional como internacional canalizándose entre 1984 y 1988 un promedio anual de 2 puntos del PBI. En forma simultánea se aceleraba el proceso de sobrefacturación a las empresas públicas; hemos estimado que para este período la misma alcanzó un promedio anual del 3,5% del PBI.

La virtud de las puntualizaciones de Bocco y Repetto es que echan luz sobre las razones de la postración estatal: buena parte

del descalabro del presupuesto público podía ser explicado por los distintos mecanismos de transferencia de riqueza hacia el sector privado acumulados a lo largo de las décadas previas.

Desde diferentes ópticas, la percepción de un cambio de época, ante la imposibilidad de sostener un estado de cosas inviable, era compartida. No lo era la explicación del fenómeno, y mucho menos las vías de resolución del mismo.

### *1989-2001*

El nuevo gobierno justicialista nació marcado por ese dramático quiebre político-ideológico que se precipitó en 1989, adhiriendo sin cortapisas al enfoque neoliberal. Si bien reapareció la preocupación por el crecimiento económico, se lo entendió como el resultado inevitable de la adopción de un “paquete cerrado” de transformaciones económicas preestablecidas, en consonancia con el llamado Consenso de Washington (ver más adelante).

La implantación de las nuevas políticas económicas fue tan contundente, que los debates debieron plantearse, en general, admitiendo los nuevos límites establecidos por el poder económico y social dominante. Así, la apertura importadora de la economía, la privatización y extranjerización de las empresas públicas, la eliminación de mecanismos de regulación de los mercados, las descentralización de servicios públicos de salud y educación –en un contexto de desresponsabilización del Estado central sobre las condiciones de prestación de los mismos–, pasaron a ser “datos de la realidad”.

La crisis económica de 1995 (sería contracción económica y elevadísimo desempleo) volvió a poner en debate la viabilidad de un rígido esquema de tipo de cambio fijo y bajo. Quienes admitían como supuesto básico ese esquema, discutían cuál era la vía para la reactivación económica y cómo preservar al sistema financiero local de nuevos “shocks” externos.

Tras un breve intermedio de reactivación, la economía se estancó desde mediados de 1998 hasta 2002. Poco incidió en ese

proceso el cambio de gobierno, que continuó básicamente la misma política. En tanto el deterioro del empleo, los ingresos y las condiciones generales de vida se acentuaban, florecieron las discusiones en cuanto a las estrategias a adoptar para asegurar la supervivencia de la convertibilidad. Ese debate obligó a abordar cuestiones más de fondo, como la competitividad de la economía argentina, el problema tecnológico, la estrategia de reendudamiento, y también la emergencia de un grave problema laboral. Sin embargo, la constelación de intereses construida en torno a la convertibilidad y al tipo de cambio vigente se sobrepuso a cualquier idea de rectificación, extremando el experimento hasta el punto de su explosión. El colapso económico de 2001 se imbricó fuertemente con una crisis social y política, creando un dinámico estado de reflexión colectiva sobre el desastre ocurrido.

### *2002-2008*

Durante los primeros meses posteriores a la caída de la convertibilidad, se asistió a un larvado debate en torno a quiénes debían pagar los costos del derrumbe del fallido esquema. Una vez zanjado ese conflicto mediante un fuerte endeudamiento estatal a futuro, se discutió cuál debía ser la relación con los acreedores externos y con los organismos financieros internacionales, en el contexto del *default* argentino y de las duras confrontaciones con los acreedores externos. Cuando se arribó a un importante arreglo en materia de reprogramación y quita de la deuda externa, comenzó el debate en relación a cuál debía ser el nivel cambiario adecuado para la expansión sustentable de la economía argentina. Aparecían crecientemente en la discusión las cuestiones distributivas, no sólo en torno al agudo desempleo sino también al muy deteriorado cuadro salarial, al nivel de las tarifas públicas, a la carga impositiva a las exportaciones agropecuarias y petroleras (retenciones) o a la masa de subsidios que el gobierno destinaba a diversos rubros considerados económicamente estratégicos.

La cuestión de las instituciones, de enorme importancia, sólo se planteó como tema de política menor, sin que ningún sector influyente enfatizara en la necesidad de contar con un Estado eficiente, con capacidad para planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas. Finalmente en los últimos años ha reaparecido el tema de la inflación, que no sólo abarca la controversia sobre sus causas, sino también las alternativas de solución, en las que se pone en discusión la política monetaria, cambiaria y fiscal vigente. Cada “solución” propuesta tiene indudables implicancias distributivas. Sin una explicitación clara, las posiciones del debate aún se alinean en torno a la negación o afirmación de los principales rasgos económicos de los 90, y la sociedad, un cuarto de siglo después del fin de la dictadura, sigue sin poder discutir un proyecto de país que supera el límite del debate económico.



## Las concepciones en debate

### Las ideas en el centro hegemónico

El período bajo análisis presenció un drástico cambio en las ideas internacionales dominantes, sobre todo en el ámbito norteamericano, que tanto influye en el resto del sistema mundial. Los conflictos que atravesaba Estados Unidos a fines de los 70 fueron creando las condiciones para un viraje profundo en el campo ideológico: la crisis de la hegemonía norteamericana, acechada por el crecimiento productivo y tecnológico de Alemania y Japón y el poderío militar soviético, junto con la llamada “estanflación” –combinación de recesión con inflación creciente–, llevó a un replanteo económico y político estratégico. Los principales partidos norteamericanos comenzaron a ser permeados por visiones conservadoras, refractarias a los valores de equidad social y de un Estado activo en compensar las limitaciones de la economía de mercado.

El autor más destacado y que más impacto tuvo en América Latina, fue Milton Friedman, economista de la Universidad de Chicago y premio Nobel de Economía. De ideas conservadoras, Friedman proporcionó argumentos teóricos que nutrieron el embate de la derecha norteamericana contra los logros sociales obtenidos desde la gestión de Franklin D. Roosevelt (1933-1945). Friedman encabezó un ataque contra las ideas keynesianas que pretendían regular la economía con políticas monetarias y fiscales, sosteniendo que la mejor política era mantener un ritmo estable de expansión de la cantidad de dinero creada por las autoridades económicas: de alguna forma, la actividad productiva debía adaptarse a ese parámetro fijo y previsible establecido “desde afuera” del mercado. El autor insistía en lo perjudicial de las ideas keynesianas, ya que producían intervenciones monetarias a des-tiempo, generando un desorden económico mayor. La corriente



que se formó en torno a las ideas de Friedman se llamó monetarismo, por su énfasis central en el instrumento monetario para orientar la economía. Cabe consignar que para esta corriente las instituciones democráticas pueden constituir un obstáculo para realizar las reformas liberalizantes que se propugnan, ya que implican una interferencia de la política que podría distorsionar el libre funcionamiento de los mercados.

Unos años después fue otro economista, Robert Lucas, también profesor en la Universidad de Chicago y premio Nobel de Economía, quien formuló la teoría de las “expectativas racionales”, que sostenía que los mercados contaban con la suficiente información para prever el comportamiento de las autoridades económicas y por lo tanto prevenir –y neutralizar– los efectos que determinadas medidas gubernamentales pueden tener sobre sus negocios. Como las expectativas de los agentes privados son correctas, las acciones anticipatorias que tomen compensarán el supuesto efecto que deberían tener las políticas públicas, haciendo que éstas sean estériles. El corolario final de esta visión es que prácticamente no tiene sentido la intervención macroeconómica, ya que está destinada al fracaso. De esta forma, Lucas supera a Friedman en cuanto a la prédica de la pasividad pública.

A la influencia considerable de estos autores sobre el debate predominante se agregó otra corriente posterior llamada “economía de la oferta”, que entendía que el tradicional enfoque keynesiano de estimular la demanda para expandir la actividad económica tiene muy poca efectividad, en tanto que estimular el ahorro y la inversión mediante una política basada en rebajas impositivas a las empresas y los sectores de altos ingresos sí tiene un poderoso efecto sobre la producción. Sostenían que el Estado podía mantener el presupuesto equilibrado reduciendo gastos innecesarios (en general atacaban a la seguridad social) y otorgando estimulantes rebajas impositivas a los sectores de altos ingresos, lo que revitalizaría la propensión inversora. Al final de este proceso, habría más producción y riqueza a distribuir, los pobres encontrarían fuentes de ingresos genuinas a través del

empleo y el Estado dejaría de tener un tamaño e influencia indeseables en una sociedad libre.

Lo común en estas corrientes que tuvieron mucha fuerza académica y política en los 80 –luego entraron en retroceso en los países centrales– era la hostilidad a la macroeconomía keynesiana y al Estado de bienestar. Aspiraban a una economía mas “libre”, con poca interferencia pública y mayores márgenes de maniobra privados para aumentar los beneficios. Es importante recordar que estas corrientes de pensamiento propugnan políticas económicas que tienen una lógica redistributiva regresiva muy marcada, tanto porque impulsan transferencias de riqueza desde los sectores de menores ingresos a los más opulentos como porque estimulan la concentración empresarial, que supuestamente deriva en un relanzamiento del proceso de acumulación. En todo caso, es un debate surgido en el centro del sistema capitalista y responde a preocupaciones locales: cómo relanzar un proceso de crecimiento mejorando los beneficios empresariales, y cómo reubicar la economía norteamericana en el centro del sistema económico mundial, contrarrestando sus problemas de competitividad frente a otras potencias más dinámicas.

Ronald Reagan, en Estados Unidos, y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, aplicaron parcialmente algunas de estas ideas, aunque siempre acotadas por una noción más clara y difundida del papel constructor de hegemonía que tiene el Estado moderno: no toda acción estatal debe estar orientada al objetivo de mejorar la ganancia empresaria. En cambio, en América Latina estas visiones fueron implementadas por dictaduras militares con un extremismo muy superior al de sus inspiradores y sin el grado de control institucional (parlamento, prensa, organizaciones civiles) que puede moderar las visiones dogmáticas.

Es probable que muchos de los seguidores latinoamericanos de estas ideas hayan visto mayores oportunidades de aplicar estas perspectivas en el contexto local, ya que el Estado era más débil, las instituciones de bienestar más deficientes y las crisis económicas sucesivas –gigantescas con relación a las de los países centrales– habían sembrado el desconcierto y la desesperación en la sociedad.

En ese sentido, el “sueño” del Estado pequeño se podía concretar mucho mejor en América Latina, debido a que el endeudamiento y las crisis económicas ya habían limitado presupuestariamente al sector público, y muchas de las herramientas tradicionales de intervención estaban desarticuladas por el deterioro del aparato estatal.

No puede dejar de mencionarse el impacto universal que tuvo la desaparición de la Unión Soviética y su influencia como contrapeso ideológico y alternativa económica para los países subdesarrollados. Más allá de las causas del derrumbe soviético, quienes sacaron provecho del estallido fueron los propagadores de las ideas apoloéticas del mercado liberado de toda restricción, que por otra parte nunca había existido en la historia del capitalismo. Fue en numerosos países periféricos, incluidos los ex países del socialismo real, donde se observó una especial predisposición a adoptar esa visión elemental para tratar de resolver sus penurias económicas.

En los 90, la argumentación a favor de la implementación de estas políticas se orientó hacia las bondades de la globalización y la “nueva economía”. Según esta nueva corriente argumental, la expansión vertiginosa de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) lograría el milagro de compatibilizar el crecimiento acelerado, el bajo desempleo y la reducida inflación. El aumento incesante de la productividad permitiría crear más y mejores bienes, generando puestos de trabajo más sofisticados y extendiendo masivamente la prosperidad. Se sostenía que el modelo era generalizable a todo el planeta: bastaba crear las condiciones de libertad de mercado y apropiabilidad de los frutos de las innovaciones para que todos los países se unieran al éxito de la economía estadounidense. Si bien el planteo dejaba de lado las singularidades absolutamente inimitables del lugar de Estados Unidos en el sistema mundial, los divulgadores locales de las bondades de la nueva economía apoyaron fuertemente las políticas de apertura, desregulación y eventual integración monetaria y comercial a la economía estadounidense como forma “rápida” de gozar de los beneficios de la “revolución científica y tecnológica” en marcha. Si bien la economía estadounidense

parecía acercarse a lo descripto por los ideólogos de la “nueva economía” —al menos hasta el estallido de la burbuja bursátil de 2000— en el caso latinoamericano se contaba desde antes con un notable contra-ejemplo de lo que sostenía esta corriente: México, muy avanzado en el proceso de integración con los Estados Unidos, no podía mostrar, pasados varios años del experimento, ningún despegue significativo del subdesarrollo, ni ninguna de las mejoras sociales que los pueblos debían esperar de la “nueva economía”.

### **El Consenso de Washington: ¿qué decía y cómo se lo aplicó localmente?**

El llamado Consenso de Washington (CW) fue un conjunto de propuestas que circulaban en la capital norteamericana entre académicos, financistas y funcionarios de organismos internacionales a fines de los años 80 sobre qué hacer con las economías periféricas que habían caído en una profunda crisis económica. John Williamson plasmó estas ideas en un documento que tuvo un alto impacto en la conformación de las ideas predominantes en América Latina en los 90. La gran importancia de este conjunto de ideas radica en que muchas de las reformas económicas que se implementaron en la región y en Argentina encontraron su marco “teórico” en el CW. Como lo expresó Paul Krugman, economista y divulgador norteamericano de orientación neokeynesiana:

El Consenso de Washington, como la ortodoxia de posguerra, es una doctrina de cuya verdad están persuadidas todas las personas que importan. Y como se la considera verdadera, ejerce profunda influencia en las políticas efectivas que se aplican en el mundo real.

Escribía Williamson en 2003, evaluando los efectos de las reformas implementadas en los 90 y el clima imperante en la región en cuanto a su impacto:

El resultado de estas reformas puede haber sido insignificante; mas, sin embargo, la mayoría de las evaluaciones serias concluyen que su impacto fue positivo, a pesar de que, en algunos casos, se puede criticar la forma de implementarlas. Por ejemplo, la liberalización del comercio se centró exclusivamente en las importaciones, sin brindar suficiente atención a mejorar el acceso al mercado de exportación y establecer un tipo de cambio competitivo para asegurar que los recursos liberados en los sectores que compiten con los importadores fluyan hacia el sector exportador. La liberalización financiera a menudo tuvo lugar sin el complemento apropiado de supervisión prudencial que exige un sistema financiero liberalizado. Con demasiada frecuencia, las empresas privatizadas no se vendían en un mercado competitivo, ni estaban apropiadamente reguladas. Así que, para completar la reforma de la privatización y del comercio, es importante remediar esas omisiones. Además, el único mercado que experimentó escasa liberalización es el laboral (Revista *Finanzas & Desarrollo* del Fondo Monetario Internacional, septiembre de 2003).

Williamson reseña las ideas básicas del CW, que tienen todavía —afirma— “gran aceptación”. Las diez reformas a implementar eran: 1) *disciplina fiscal* (atribuye a los grandes déficit públicos los problemas de balance de pagos, la inflación y los daños consecuentes a los sectores más pobres); 2) *focalización del gasto público hacia los sectores más pobres, en lugar de gastos orientados a servicios gratuitos generalizados*; 3) *reforma impositiva para abarcar una base imponible mayor*; 4) *liberalización de las tasas de interés dentro de un contexto de liberalización financiera gradual*; 5) *tipo de cambio competitivo*; 6) *liberalización comercial*; 7) *liberalización del ingreso de inversión extranjera directa, lo que no incluía una liberalización amplia de la cuenta capital* (se refiere al libre movimiento de capital financiero líquido); 8) *privatizaciones* (no se especificaba cómo debían hacerse. Williamson sostiene actualmente que “puede ser un proceso altamente corrupto, que transfiera activos a una elite privilegiada por sólo una parte de su valor, pero hay evidencia de que cuando se hace apropiadamente trae beneficios”); 9) *desregulación* (buscaba reducir barreras

a la entrada y salida de los mercados, no abolir las regulaciones protectoras del medio ambiente); 10) *derechos de propiedad* (se buscaba dar al sector informal de la economía vía de acceso a los derechos de propiedad).

En otro párrafo, utiliza un argumento que también será retomado por los voceros locales del CW:

Éstas eran ideas que eran consideradas ortodoxas en los países integrantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que agrupa a los países más desarrollados del mundo), pero existía una suerte de apartheid que sostenía que los países en desarrollo venían de un universo diferente que les permitía beneficiarse de; a) la inflación, al punto de obtener el impuesto inflacionario e impulsar la inversión; b) un rol estatal de liderazgo en impulsar la industrialización; c) sustitución de importaciones. El Consenso de Washington decía que esa era de apartheid se había terminado.

Aquí Williamson renueva el ataque a todas las ideas latinoamericanas heterodoxas de posguerra (protección del mercado interno para favorecer el desarrollo de la industria local, rol activo del Estado en la transformación y modernización de la estructura productiva, incremento del gasto público y del mercado interno para generar demanda hacia la producción local), pasando por alto que muchas de esas prácticas fueron implementadas exitosamente en países desarrollados para impulsar el progreso económico. Al mismo tiempo, reconoce las dificultades económicas que persisten en América Latina, y toma distancia de sectores más extremistas, o de los voceros intelectuales del capital financiero, a quienes identifica como neoliberales:

Yo por supuesto nunca pretendí que mis palabras implicaran políticas como la liberalización de la cuenta capital, monetarismo, economías ofertistas o un Estado mínimo (sacando al estado de la provisión de servicios sociales y de la redistribución del ingreso), que yo creo son las ideas neoliberales esenciales.

Williamson constata la realidad de la región y toma distancia del caso argentino:

Muchos países en América Latina intentaron implementar una agenda cercana al CW [...] Los resultados han sido decepcionantes, al menos en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza. [...] No incluyo a la Argentina entre los países que trataron de implementar el CW. Argentina hizo varias reformas buenas, pero también cometió dos errores fatales: se ató a un sistema de convertibilidad de la moneda que resultó en que su tipo de cambio fuera crecientemente poco competitivo, y falló en seguir una estricta política fiscal que hubiera sido necesaria para darle a la convertibilidad una chance de funcionar. Ambas acciones van directamente contra las políticas recomendadas por el CW, así que es claramente erróneo culpar a éste por la tragedia argentina.

Williamson señala, acertadamente, que lo hecho en Argentina no se ajustó estrictamente a las recomendaciones del CW. Finalmente el autor admite:

Una razón para la decepcionante performance (de la región) es que el objetivo que subyace en el CW era excesivamente estrecho. Consistía en acelerar el crecimiento sin empeorar la distribución del ingreso, que es como yo juzgué que el Washington oficial lo suscribiría en 1989. Si uno considera la pobreza como una afrenta a la dignidad humana, entonces uno se preocupa no simplemente del nivel y crecimiento del producto sino también de su distribución.

Aquí Williamson atribuye la estrechez de miras de las reformas recomendadas a las limitaciones que imponía el “Washington oficial”. Seguramente la preocupación expresada por la pobreza lo aleja del “consenso” conservador local, que a esta altura ha dejado de invocarlo como fuente de autoridad económica. Pero no es descartable que el autor sea un referente para la formulación de un pensamiento económico más moderado y social en el espectro de la derecha económica argentina, en la medida que ésta tome distancia de las salidas caóticas provocadas por sus recientes gestiones.

## **Las principales corrientes del pensamiento económico en Argentina**

### *La ortodoxia*

Aquí definiremos la ortodoxia como una corriente teórica (cuyas bases se encuentran en los pensadores neoclásicos de las últimas décadas del siglo XIX) que abordó la economía tratando de describir el comportamiento –racional– de los individuos (consumidores y empresarios) que interactúan en el mercado, que desechó las anteriores interpretaciones basadas en los intereses de clases sociales negando la existencia de intereses contrapuestos más allá del comportamiento de los monopolios, que reivindicó al mercado de libre competencia como el mecanismo social más eficiente para asignar recursos rechazando enfáticamente la intervención regulatoria del Estado, que recurrió fuertemente a las matemáticas como forma de introducir mayor rigor al pensamiento económico intentando fundar una disciplina válida independientemente de las circunstancias históricas, y que planteó como problema fundamental a resolver la utilización óptima de los recursos para maximizar la utilidad (individual) y la ganancia (empresaria). Los principales autores neoclásicos formularon sus teorías con anterioridad a los avances en la reflexión económica producidos a partir de la crisis de 1929 (keynesianismo y neokeynesianismo), de los aportes latinoamericanos (estructuralismo, teoría de la dependencia, neoestructuralismo) y de las escuelas de pensamiento alternativo (regulacionistas, evolucionistas, neomarxistas). La ortodoxia económica pasó a reflejar los intereses de los sectores más hostiles a una actuación socialmente equilibradora del Estado, que rechazan la participación de los trabajadores en la configuración de la vida social y todo intento de modificar el lugar que ocupan los países periféricos en la división internacional del trabajo.



Este pensamiento también se ha mostrado selectivo a la hora de describir los problemas argentinos, apegándose a un relato cuyo final aparece anunciado desde el comienzo, y en el que todos los males de la economía argentina tienen una única causa: el Estado. La otra cara de la moneda del credo ortodoxo fundamental es que el mercado resuelve todos los problemas económicos, y que es mejor que el Estado no intente resolver aquellos que no se resuelvan espontáneamente, ya que producirá más daños que beneficios, dada su intrínseca ineficiencia. El alejamiento del pensamiento ortodoxo de los enfoques realistas se ha acentuado a lo largo del siglo XX, ya que su pretensión teórica de estar analizando mercados de libre competencia no coincide con la realidad del sistema capitalista mundial, en el cual la presencia de las grandes corporaciones multinacionales es dominante. Los procesos de monopolización u oligopolización de los mercados más relevantes ponen en manos de poderosos grupos empresariales la facultad de fijar arbitrariamente precios y cantidades producidas, manipular mercados e incidir en las políticas públicas.

### *El neoliberalismo*

El pensamiento ortodoxo tradicional, sin embargo, tiene discrepancias con el neoliberalismo que predominó globalmente en el último cuarto de siglo. Mientras que el primero encontraba su punto de referencia en un mundo con preponderancia del capital productivo, en el cual los países periféricos debían producir bienes de bajo valor para la exportación y su posterior elaboración en las economías industriales, el neoliberalismo actual tiene como telón de fondo el surgimiento de una hegemonía creciente del capital financiero, para el cual la producción no es más que una “oportunidad” para la asignación de créditos y cobro de intereses. En el neoliberalismo se acentúa el desinterés por la economía real, y se reinterpreta la vida económica como un conjunto infinito de oportunidades de maximizar beneficios

no a partir de la producción, sino de la administración de flujos financieros entre múltiples activos. En el viejo liberalismo, el Estado debía ser pequeño, y su presupuesto, equilibrado. En el nuevo, el Estado es un activo creador de oportunidades de negocios vinculados a las finanzas. El déficit público, en ese sentido, es una oportunidad de colocar nuevos préstamos a un cliente —el Estado— que difícilmente quiebre.

El neoliberalismo no fue un partido político tradicional, sino que constituyó un entramado de empresas, fundaciones, medios de comunicación y economistas profesionales que influyó sobre todo el sistema político en vez de confrontar específicamente en el terreno partidario. Así lo describía Domingo Cavallo durante los 80, tras haber sido presidente del BCRA y antes de llegar a ser dos veces ministro de Economía:

Los expositores del liberalismo de la city demostraron tener un gran poder de persuasión sobre la autoridades y, por algún tiempo, sobre una buena parte del empresariado y los profesionales, para convencerlos de la “ineficiencia” y falta de adaptación a las nuevas reglas del juego —muy desparejas, por cierto—, de la gran mayoría del empresariado industrial. El liberalismo de la city deja la impresión de tener una predisposición natural a considerar que es “ortodoxo” y “serio” lo que conviene a los intereses metropolitanos y a la banca internacional como que es “heterodoxo” y “poco serio” el planteo del empresariado nacional, de los productores de economías regionales y de los trabajadores. Tengo la sensación de que la city demanda enorme dedicación a las relaciones públicas, al lobby y a la vida social y deja poco tiempo para dedicar esfuerzos a la investigación detenida de la realidad.

Supuestamente opuesta a la intervención del Estado en la economía, la “ortodoxia” no ha eludido establecer todo tipo de regulaciones que ayudaran a maximizar los beneficios de diversos sectores propietarios. Formalmente opuesta a los monopolios, no ha dudado en promoverlos en sintonía con demandas empresarias. Predicadora de la competencia, no ha tenido inconvenientes en generar rentas privadas garantizadas por el Estado.

### *Sobre la heterodoxia*

La heterodoxia económica abarca un amplio conjunto de ideas, que incluye desde quienes descreen simplemente de la infalibilidad del mercado para regular la economía hasta quienes cuestionan radicalmente el orden productivo y social existente. La heterodoxia, salvo sus flancos más radicales, cree en la necesidad de diversos grados de intervención económica y no identifica automáticamente las demandas empresarias con el bien colectivo. Tampoco cree ciegamente en la bondad de la división internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas naturales, que asigna a los países subdesarrollados roles secundarios en la creación de la riqueza global. En general no supone que la economía librada a su suerte conduzca necesariamente a un “óptimo” social, ni que tienda a una forma equitativa de la distribución de la riqueza. No asigna automáticamente “racionalidad” a los empresarios y consumidores, rechazando la visión dieciochesca de *homo economicus*, ser ahistórico maximizador de beneficios. Tampoco acepta la idea de que la innovación productiva y tecnológica brote espontáneamente fruto de la desregulación y la apertura económica.

Este rico y variado panorama de temas, enfoques y diagnósticos sufrió en el último cuarto de siglo la marginación en los grandes medios de comunicación social, combinada con las dificultades para financiar las investigaciones y difundir sus trabajos ante la opinión pública. Se ha visto confinado al ámbito académico, básicamente público, y a algunas fundaciones y centros de investigación que intentaron superar los estrechos marcos conceptuales de la ortodoxia predominante.

### *El estructuralismo y el neoestructuralismo*

La variante más importante de la heterodoxia surgida en América Latina ha sido el pensamiento estructuralista, ligado a la figura del economista argentino Raúl Prebisch y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sus dife-

rencias con la ortodoxia se expresaron en el escepticismo sobre las bondades de la exportación de productos primarios sin elaborar por parte de las economías latinoamericanas, el énfasis puesto en la industrialización como actividad difusora del conocimiento tecnológico y promotora del aumento de la productividad, y la importancia del Estado para asumir el liderazgo del proceso industrializador.

La corriente cepalina sufrió las vicisitudes de la realidad latinoamericana provocadas por los experimentos neoliberales de los 70 y 80, y tomó nota de las transformaciones ocurridas. Si bien las políticas neoliberales chocaban tanto en la concepción como en la instrumentación con la tradición estructuralista, puede decirse que la evolución posterior de este pensamiento “ajustó” algunos de sus enfoques. Aceptó algunos aspectos de la crítica neoliberal, especialmente en cuanto a la importancia de los mercados para orientar las decisiones económicas y a la necesidad de políticas fiscales y monetarias menos laxas a la hora de estimular la actividad económica. Así surgió el neoestructuralismo, en el contexto que señala el economista chileno Ricardo Ffrench Davis:

Luego del retroceso analítico experimentado en los años setenta y ochenta, primero bajo el monetarismo global, y más tarde, en los noventa, directamente con el neoliberalismo, corresponde a nuestro juicio retomar la tradición estructuralista, incorporando ahora una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Este nuevo enfoque debe comprender, entre otros aspectos que poseen gran relevancia, los equilibrios macroeconómicos, la coordinación de las políticas de corto plazo con los objetivos de largo plazo, la concertación entre los sectores público y privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión más equitativas, y consideraciones respecto de estrategias y políticas que posibiliten un difícil equilibrio entre la inserción activa en los mercados internacionales y una mayor autonomía nacional. Es lo que entonces puede denominarse “neoestructuralismo”. Su rasgo más opuesto al estructuralismo sería un desarrollo analítico orientado a diseñar e implementar políticas económicas que tengan eficaz influencia en los resultados del mercado para mejorar su eficiencia y equidad.

La crisis del modelo desarrollista de posguerra, precipitada por la gravedad de la deuda latinoamericana, trajo aparejado un cuadro de estancamiento, crisis fiscal e hiperinflación que impactó en el pensamiento cepalino. La heterodoxia debió hacer frente a una fuerte ofensiva argumental que sostenía la necesidad del ajuste ortodoxo, y eso llevó a concentrarse en debatir aspectos de la coyuntura económica, y las amenazas que se cernían sobre la región en los 80. Los estructuralistas, que habían puesto énfasis en la importancia de la industrialización para mejorar la productividad de la economía y modificar el vínculo comercial empobrecedor que tenían los países periféricos con los países centrales, contrapusieron al ajuste ortodoxo propiciado por el FMI (que promovía la contracción de la actividad económica interna para generar saldos de divisas para pagar la deuda externa) un “ajuste expansivo” que permitiera cumplir los compromisos externos, produciendo y exportando más. También en el terreno de la integración regional los estructuralistas apuntaron a profundizar los mecanismos de integración, trascendiendo el enfoque meramente comercial del Mercosur, y apuntando a una complementación de políticas macroeconómicas y productivas.

### **La dependencia: paradojas de la trayectoria de una idea**

Una de las ideas económicas que en buena parte de América Latina desaparecieron del debate público con la restauración democrática fue la llamada teoría de la dependencia, que enfatizaba en su explicación del subdesarrollo latinoamericano los efectos perjudiciales de los vínculos económicos, políticos y culturales con los países centrales. Se señalaba que el subdesarrollo no era un efecto no deseado de las relaciones económicas internacionales, sino el producto inevitable del poder que ejercen en el mercado mundial los países centrales y las minorías aliadas a los mismos en el seno de los países periféricos. Se propugnaba la nacionalización de los recursos naturales y estratégicos para retener los beneficios de su explotación en la economía local, la reforma agraria, que era

al mismo tiempo una medida socialmente redistributiva y económicamente potenciadora de la producción y el mercado interno, y de la unión política de América Latina, para crear un espacio de poder propio y retener el excedente económico en la economía local. La teoría de la dependencia tuvo su momento de auge entre mediados de los años 60 y comienzos de los 70, y, dada su vocación política y transformadora, sufrió las consecuencias de la represión y la ignorancia deliberada por parte del mundo académico “oficial”. Paradójicamente, a pesar de que varios de los problemas que señaló se profundizaron en los últimos 30 años, la teoría de la dependencia no ha merecido siquiera un balance crítico en el período reciente.

### *En la izquierda*

El pensamiento de izquierda en Latinoamérica se ha desplegado abarcando desde versiones cercanas a la socialdemocracia internacional hasta diversas interpretaciones de un marxismo anticapitalista. En general el énfasis ha estado puesto en las posibilidades de redistribución de la renta, ya que el subcontinente latinoamericano es la región más desigual del planeta en ese sentido. También ha iluminado áreas de la economía no transitadas por el pensamiento convencional, como el papel de la deuda externa en la configuración de las políticas económicas, la importancia de la renta agraria, la fuga de capitales y su relación con formas de maximización empresarial, el comportamiento de las corporaciones y de los grupos económicos locales en las diversas coyunturas, el rol de los bancos en las crisis económicas, la incapacidad de una economía concentrada y dependiente para resolver los problemas básicos de la población, el despilfarro de recursos disponibles para el desarrollo, y otros.

Una dificultad significativa para esta corriente aparece a la hora de dar forma a un conjunto de medidas que constituyan una plataforma alternativa de un gobierno. La mayoría de los autores de esta orientación coinciden en señalar la grave regresión producti-

va y social sufrida desde el “proceso de reorganización nacional” en adelante, que debilitó significativamente al sector del trabajo y a los pequeños y medianos productores urbanos y agropecuarios. Pero los mismos no logran plasmar en un conjunto de propuestas accesibles al gran público su propia visión económica. Además, las transformaciones ocurridas en la estructura social en los últimos 30 años dificultan la posibilidad de pensar las tradicionales alianzas políticas capaces de impulsar modificaciones sustanciales inspiradas en el pensamiento de izquierda.

### **La versión local del neoliberalismo**

Algunas palabras –“intervencionismo”, “mercado”, “integración al mundo”, “economía moderna”– han sido utilizadas reiteradamente por los difusores del pensamiento económico ortodoxo, logrando imponer un sentido común que parece irrefutable. ¿Quién podría estar a favor de que burócratas ignorantes y corruptos fijen las reglas de juego económicas a empresarios laboriosos y emprendedores? ¿Quién podría estar en contra de que la competencia entre numerosas empresas las obligue a producir con mejor calidad y menores costos en lugar de monopolios públicos ineficientes y costosos? ¿Quién podría desear un país aislado de la revolución tecnológica, viviendo con estándares científicos y productivos del siglo XIX? ¿Quién querría volver a las carretas, los arados tirados a bueyes, los libros contables llevados a mano, etc., etc.?

¿Pero era ésa realmente la disyuntiva que enfrentaba el país en los albores del regreso de la democracia?

A diferencia de los anteriores enunciados hipotéticos, el neoliberalismo realmente existente ha constituido en Argentina un enorme éxito publicitario e ideológico, logrado en parte gracias al estado de degradación previa del Estado y de las empresas públicas. Al mal funcionamiento histórico del Estado argentino –que requiere una compleja explicación que articule razones políticas, sociológicas y culturales– se le sumó un agravante decisivo,

como lo fue el agobiante peso de la deuda externa sobre las finanzas públicas, que deterioró todo el cuadro de prestaciones estatales.

Todas las ideas tomadas de la tradición liberal, en el sentido de crear un sistema económico que dé justa recompensa a los laboriosos y castigue la desidia, estimule la iniciativa, premie el esfuerzo y la constancia y proteja de la arbitrariedad de los poderes públicos, fueron buenos argumentos para atraer a los sectores medios, dentro de una estrategia política más amplia cuyo núcleo de interés no residía allí. En los años 80 no se estaban discutiendo teorías generales, sino propiciando transformaciones en la forma de distribución de la riqueza en Argentina.

Es central, para comprender el último cuarto de siglo, poder diferenciar entre el discurso y la práctica neoliberales. El neoliberalismo local, cuando gobernó, no buscó la competencia (concedió monopolios para su explotación privada), ni la eficiencia (no presionó a las empresas hacia la frontera tecnológica ni reguló adecuadamente las concesiones), ni mucho menos el libre mercado (los principales precios de la economía, el tipo de cambio, las tarifas públicas, estuvieron regulados todo el tiempo). Tampoco el equilibrio fiscal (la evasión y elusión impositivas continuaron sin inconvenientes). Ni el consumidor ni el usuario de servicios públicos fueron protegidos por ninguna legislación efectiva. Fue un discurso “prestigioso” en ciertos ámbitos políticos y académicos –y victorioso a nivel internacional–, compatible con la realización de grandes negocios a costa del Estado nacional, de los sectores productores de bienes y de los consumidores. Implicó enormes transferencias de ingresos hacia el capital más concentrado y menos productivo –gracias a las nuevas regulaciones estatales–, y estuvo lejos de poner en marcha un capitalismo dinámico animado por un “espíritu schumpeteriano”, es decir, audaz e innovador.

De hecho, las políticas aplicadas en Argentina desde los años 70, que se autodenominaron liberales, fueron una combinación de formas de intervención diferentes a las aplicadas en las décadas previas al gobierno militar. El proclamado liberalismo utilizó múltiples estrategias intervencionistas para modificar aspectos



relevantes de la economía nacional. Fue, en todo caso, un estilo de intervencionismo a favor de otras fracciones propietarias, no predominantes en el período de industrialización sustitutiva de importaciones.

## Grandes controversias del período

En este capítulo presentamos un panorama de algunos debates trascendentales del período, agrupando los numerosos temas de discusión en tres grandes bloques: 1) la política y el Estado, 2) el país y el mundo, y 3) la cuestión social.

### Política y Estado

#### *La vía realista hacia el desarrollo*

Uno de los logros del neoliberalismo dominante fue hacer aparecer los problemas del capitalismo argentino como provocados por “las tendencias estatizantes” de pasados gobiernos, que era la forma que tenían de aludir al keynesianismo aceptado universalmente en la posguerra. La reiteración de graves problemas económicos desde 1975 en adelante fue minando la confianza colectiva en las perspectivas de la economía argentina. Durante 1989 se produjo una violenta aceleración de los precios internos, que acompañó a un ascenso meteórico del valor del dólar. El episodio fue enormemente traumático, ya que produjo una caída dramática del valor del salario, una seria contracción de la actividad económica y un alto grado de incertidumbre sobre el futuro individual y colectivo. La frustración con el opaco desempeño económico del primer gobierno democrático y el dramático final hiperinflacionario que tuvo aumentaron la desesperación por soluciones rápidas y contundentes. Entraba en un cono de sombra la perspectiva de largo plazo vinculada a la trabajosa construcción de una economía industrial con crecientes capacidades tecnológicas propias, y crecía la demanda de soluciones mágicas.

En ese contexto, el segundo gobierno del ciclo democrático obtuvo un éxito discursivo considerable con su propuesta de ingresar al primer mundo rápidamente, por la vía expeditiva de realizar una fuerte alianza en el terreno diplomático con Estados Unidos y abrir aceleradamente la economía al capital extranjero, aceptando todas las modificaciones regulatorias que éste demandaba. Lo atractivo de esta “vía” al desarrollo era que concitaba el visto bueno de los principales factores de poder internacionales y locales, con lo cual los medios de comunicación más importantes creaban un ambiente favorable al camino elegido. Lo novedoso de aludir al “ingreso al primer mundo” en vez de continuar con la construcción desarrollista era que parecía referirse a lo mismo —llegar a tener elevados estándares de vida para la mayoría de la población—, pero esta nueva formulación implicaba una suerte de “voluntad” de enriquecerse, de abandonar el “club de los fracasados” en el que Argentina se había alineado equivocadamente. El solo hecho de “juntarse” con los ricos del mundo enriquecería a Argentina. La demostración sobreactuada de activismo occidental y procapitalista parecía ser la llave suficiente del progreso, que llegaría de la mano de cuantiosas inversiones extranjeras.

A pesar de la inconsistencia de la propuesta, de su dudosa ética y de sus magros resultados concretos, no se volvió a plantear ninguna estrategia en relación con el desarrollo. La desaparición de la “vía rápida” al primer mundo dejó a la sociedad sin un sendero creíble hacia algún futuro deseable.

### *El rol del Estado*

Una cuestión central, dada la historia latinoamericana y argentina, es el papel que debe desempeñar el Estado en el proceso económico. A comienzos del período democrático las fuerzas políticas aún sostenían su relevancia y la necesidad de ponerlo nuevamente al servicio del desarrollo nacional, asumiendo un activo rol impulsor de la producción. Las limitaciones que encontraba en su accionar, junto a la puja política y social que se desarrollaba

en su seno, plantearon crecientes dudas sobre sus capacidades regulatorias. Frente a este hecho, aparecieron visiones reformistas que propugnaban una reforma de la administración pública para efficientizar la gestión estatal y construir una burocracia pública eficiente y autónoma, mientras que otros enfoques resaltaban el carácter “irremediablemente” ineficiente del Estado, y por lo tanto la necesidad imperiosa de trasladar todas las actividades posibles a la esfera privada, para dinamizar lo que el Estado estaba controlando. Ya durante la gestión de Martínez de Hoz (1976-1981) se había planteado la necesidad de contar con un “Estado subsidiario”, sólo presente en aquello que el sector privado no mostrara interés en explotar. Pero hacia fines de los 80 fue madurando una visión más extremista, que aplicaba al estado criterios de rentabilidad privada, señalando la necesidad de renunciar a toda actividad que generara pérdidas. La actividad privada, espontáneamente, tomaría a su cargo las actividades que el mercado demandara. Luego de una prédica que se había intensificado desde mediados de los 70 sobre la incapacidad intrínseca del Estado, sin mayores matices, los sectores que con mayor énfasis habían sostenido esa idea alcanzaron el poder. Paulatinamente se abandonó la visión de un Estado responsable de velar por algunas cuestiones socialmente irrenunciables: salud, educación, justicia, desarrollo económico, para transformarlo en un Estado que no debe trabar, sino propiciar, actividades privadas rentables. El sentido de la expresión “reforma del Estado” pasó a ser el de la transferencia al sector privado de todas las actividades potencialmente rentables, dejando en la esfera pública sólo lo que no podía ser recuperado desde una perspectiva de “negocios”. El efecto paradójico sería acrecentar las dificultades financieras del Estado, como en el caso de la reforma del sistema previsional.

Ya en el primer tramo democrático se señaló la necesidad de “privatizar el crecimiento” dadas las graves limitaciones financieras públicas y la esperanza que el empresariado más concentrado asumiera funciones de liderazgo productivo. En los 90 se acentuó la minimización de la importancia del Estado, aun cuando de hecho éste oficiaba de garante de la rentabilidad privada en temas

tales como las tarifas de los servicios públicos privatizados, el nivel del tipo de cambio, etc.

Martín Schwab y Etchebarne, firme partidario de reformar el Estado, sostenía a fines de los 80 una idea que logró importante difusión:

A estas ideas del Estado intervencionista y locomotora de la reactivación y el crecimiento y desarrollo económicos, las teorías keynesianas les dieron un basamento científico, se enterró así por muchos años el ideal libre emprendedor y pionero que preconizaba Joseph Schumpeter. Como consecuencia de estas razones –que se superpusieron a las tradicionales tendencias autoritarias de nuestra sociedad– se ha desarrollado en los últimos 50 años una Nueva Clase: la Burocracia Estatal. Con gran voluntad de regulación e intervención en todos los aspectos de la vida del ciudadano en especial los económicos; y una gran desconfianza hacia los operadores económicos privados, que buscan el lucro, mientras ellos, los burócratas, sólo el Bien Común, considerando a la iniciativa privada como un enemigo natural.

La imagen que surge de este texto se parece más a la de una sólida burocracia asiática que a la famélica burocracia local, incapaz de encarar cruzada alguna contra la iniciativa privada, si no colonizada por ella.

Aunque también partidario de las reformas neoliberales, otro autor veía a comienzos de los 90 la cuestión en forma casi opuesta. Señala Felipe de la Balze:

Si la Argentina realmente quiere crecer aceleradamente deberá construir, en los próximos años, el Estado moderno, eficaz y autónomo que no supo crear durante los últimos cien años. La consolidación del nuevo régimen económico exige imperativamente la implementación de una profunda reforma de la administración pública, tanto al nivel nacional como al nivel provincial, y la creación de una burocracia civil, altamente profesional, estable en sus funciones y poco partidista.

Debería llamar a reflexión al sector más ilustrado del neoliberalismo, consciente de la importancia de contar con un Estado

eficiente, la pujanza con que se procedió a privatizar empresas *vis-à-vis* la morosidad para avanzar en reformas que sí interesaban al conjunto de la sociedad.

Uno de los protagonistas de las políticas públicas de la época, Juan José Llach, sostenía hacia finales de los 90:

La primera reforma (a comienzos de los 90) fue un paso indispensable, pródigo en resultados y ciertamente lejano de la idea del “desguace del Estado”. Por el contrario, esta reforma puso cimientos tan sólidos como imprescindibles para la construcción de un Estado moderno digno de tal nombre, eliminando en el camino una enorme maraña de privilegios y de subsidios injustificados que impedían al Estado cumplir sus funciones esenciales. No obstante estos importantes resultados, hoy también son muy evidentes las carencias de esta etapa. No se construyó un Estado eficiente en funciones tan básicas como la educación —a pesar de algunos avances importantes—, la salud, la protección social, la justicia o la seguridad. [...] Recién a fines de 1995, el gobierno nacional anunció pomposamente el comienzo de la segunda reforma del Estado [...] Transcurridos casi dos años desde los anuncios, los avances han sido tan escasos que es evidente que no llegaremos a tiempo. Aunque se perciben voluntad de cambio y logros parciales en ciertas áreas de la administración nacional y en varias provincias, se carece de una programación estratégica del Estado que se desea construir y, sobre todo, de la convicción y de la voluntad políticas imprescindibles para llevar a cabo una tarea de por sí gigantesca.

Arnaldo Bocco y Gastón Repetto hacían a comienzos de los 90 otro diagnóstico:

En los países como Argentina, las empresas estatales y los gastos del Estado central estuvieron dominados por pequeños intereses locales que aprovecharon la fuerte aceleración de la inflación para provocar masivas transferencias de excedentes desde el sector público al sector privado. Los contratistas del Estado utilizaron maniobras de ajuste en precios de los servicios y de las inversiones públicas lo que hizo inmanejable la estabilidad de las cuentas públicas. [...] No fueron entonces grandes dotaciones de recursos destinados a la modernización de la infraestructura de las corporaciones públicas ni el flujo de recursos canalizados a los sectores excluidos

por la sociedad lo que produjo la crisis fiscal. En el caso argentino, debe ser enfatizado, la cuota de responsabilidad mayor de esta crisis recae en los grupos de empresas o holdings corporativos –algunos de los cuales son de reciente desarrollo–, quienes utilizando los mecanismos coyunturales utilizaron las políticas económicas para incrementar sin escrúpulos sus beneficios.

La crisis de fines de los 90 abrió nuevas perspectivas al debate, pero no puede decirse que se haya producido una reversión discursiva. En el actual tramo económico, el gasto público comenzó nuevamente a cumplir un rol económico dinamizador, pero aún no se observa un enfoque abarcativo de las tareas que debe cumplir el Estado en todas las dimensiones de la vida productiva.

### *El déficit fiscal*

El tema fue predilecto de los sectores neoliberales, que vieron en la persistencia de los desequilibrios presupuestarios la demostración de la ineficiencia pública. Sin embargo, autores como Daniel Heymann y Fernando Navajas supieron vincular el déficit público con la existencia de pujas distributivas entre diferentes actores sociales. Esta perspectiva enriquecía el debate, ya que permitía pasar a un análisis más riguroso de los ingresos y egresos del Estado que determinaban la persistencia del déficit, y enfatizaba en la existencia de presiones sectoriales sobre los ingresos. Si el aspecto más destacado era el “gasto público excesivo” se ingresaba indefectiblemente en una lógica de achicamiento del aparato estatal. Como esto último parecía un objetivo en sí mismo, se soslayaba la importancia de los menguados ingresos públicos. El tema no era menor, porque un Estado con adecuada capacidad recaudatoria tendría una autonomía mayor para realizar gastos, y no requeriría del endeudamiento local y externo, con las consabidas condicionalidades.

Dos destacados especialistas, Jorge Gaggero y Juan Carlos Gómez Sabaini, veían así, a fines de los 90, el problema de los ingresos públicos:

Principales problemas estructurales del sistema tributario federal: [...] en primer lugar, la insuficiente capacidad recaudadora [...] ha provocado un significativo déficit fiscal consolidado y ha generado una acumulación de deuda pública de un nivel tal que compromete el flujo de financiamiento de la economía en su conjunto. En segundo lugar, el desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario se explica por el excesivo peso de la imposición indirecta en razón de un IVA de alta alícuota general en el ámbito nacional y del impuesto a los ingresos brutos en el ámbito provincial, y por la debilidad estructural notoria de la imposición a las ganancias de las personas físicas y a los patrimonios. En tercer lugar, la asimétrica distribución de potestades tributarias y responsabilidades de gasto consolidada en los últimos años, entre la administración nacional, las provinciales y municipales, ha dificultado el ejercicio de la responsabilidad fiscal en los niveles subnacionales de gobierno. Por último, la debilidad de la administración tributaria no ha conseguido reducir la evasión impositiva y por lo tanto ha limitado la capacidad de financiamiento del sistema, alterando las condiciones de competitividad y tornándolo aun más regresivo, ya que son los sectores de altas rentas los que tienen mayores posibilidades de incumplimiento.

Si bien la inflación es debatida en otro apartado, vale señalar que la persistencia del déficit fiscal fue cubierta con emisión monetaria, que generaba presiones inflacionarias (que afectaban al salario real), o con endeudamiento, local o externo, que creaba limitaciones presupuestarias futuras e ingerencia de los financistas sobre las decisiones públicas.

### *La relación entre el sector público y el sector privado*

Éste es probablemente uno de los temas más antiguos en el debate nacional, y que ha persistido a través de las décadas, hasta el presente. Desde el reparto de las tierras tomadas a los indios a mediados del siglo XIX, pasando por la relación con los frigoríficos extranjeros, el papel del Banco Central, los contratos petroleros, el funcionamiento de las empresas públicas, las leyes de promoción



sectorial y regional, las licitaciones del Estado, las privatizaciones, los subsidios a diferentes actividades privadas, los sobrepuestos en las licitaciones públicas, etc., hay un extenso historial de una relación entre el Estado y el sector privado en la que no ha prevalecido la defensa del interés público.

Ante las evidentes dificultades del Estado nacional para realizar intervenciones económicas que tengan efectos positivos sobre el bienestar colectivo y que no impliquen ingentes recursos, las opiniones pueden ser enmarcadas en tres grupos con enfoques contrapuestos:

a) Aquellos que entienden que en general las intervenciones del Estado en la economía están destinadas al fracaso, porque nadie es mejor que el sector privado para definir opciones de inversión y encarar estrategias de producción. En esta visión el Estado debería ser prescindente y sólo intervenir para resguardar los derechos de propiedad y generar un marco de confianza para la actividad privada. La burocracia pública debería ser reducida a su mínima expresión. Un ejemplo de esto es la visión del economista y asesor financiero Ricardo H. Arriazu:

Cabe destacar que los sectores público y privado no son compartimentos estancos, y que el sector público y las instituciones de un país son endógenos al comportamiento del sector privado. Cuando las conductas del primero violan los derechos de los individuos, generan procesos de descomposición que pueden superar la capacidad de reacción endógena del segundo para corregirlas. En otras palabras, la velocidad de descomposición social generada por un sector público que viola la ley puede ser mayor que la velocidad a la cual el sector privado reaccione para solucionar ese problema. [...] Desde un punto de vista económico, tanto la inflación como la devaluación de la moneda y el incumplimiento de contratos constituyen generalmente claros ejemplos de “estafas” por parte del sector público que afectan los derechos de propiedad de sus acreedores.

También Roberto T. Alemann, ex ministro de Economía y referente histórico del liberalismo, comparte esa visión:

Yo me guío por las experiencias. En cien años, el Estado argentino siempre ha sido empresario y siempre lo ha sido mal. A diferencia de otros países, donde el Estado es un empresario razonablemente bueno [...] Ocurrió en la Argentina en el pasado, cuando el Estado proveía un sistema de correos, por ejemplo, razonablemente eficiente. Y también un sistema de provisión de aguas y cloacas, que era razonablemente eficiente para los que teníamos el servicio, para el resto no. Eso se ha deteriorado totalmente a lo largo de los últimos cuarenta años. Entonces, la experiencia, que finalmente tiene que lidiar con los actos, nos demuestra que no es así. Porque el Estado es un mal administrador de empresas públicas y el peor particular es mejor que el mejor Estado.

b) Aquellos que entienden que el Estado ha utilizado mecanismos sumamente toscos para lograr sus fines, y que no ha sido dotado con el instrumental de gerenciamiento moderno que permita garantizar logros concretos sin dilapidar recursos. En este caso se aceptaría la intervención estatal pero admitiendo la necesidad de definir con mucha precisión objetivos e instrumentos, para evitar los reiterados fracasos públicos. Se debería construir una burocracia pública eficiente, capaz de gestionar las cuestiones públicas sin interferencias sectoriales o corporativas.

c) Aquellos que sostienen que el fracaso público tiene que ver con una configuración de intereses privados que usufructúan y alientan la ineficiencia pública. El Estado estaría colonizado por sectores que utilizan las instituciones públicas para sus propios fines y maximizan sus beneficios a costa del bienestar colectivo. Ese Estado sería insanablemente ajeno a las necesidades de una economía productiva, y debería ser drásticamente rediseñado para cumplir con sus funciones específicas. Bocco y Repetto lo reflejan en el siguiente párrafo:

De aquí que a partir de esta etapa (1976-1981) nos encontremos frente a un nuevo gasto público que, mediante el incremento de los gastos improductivos en bienes y servicios no personales como en intereses de la deuda, marcará si se quiere la nueva funcionalidad entre el Estado y el bloque hegemónico –reconstruido en torno a la patria financiera y contra-

tista— con los otros dos mecanismos que se desarrollan durante esta etapa y que consisten en la sobrefacturación a las empresas públicas y el endeudamiento compulsivo de las mismas.

En el centro del debate está la forma de articulación del Estado con el sector privado, en la cual el interés público parece no tener relevancia: se debería optar entre un Estado extendido administrativamente, pero orbitando en torno a intereses particulares, o un Estado reducido, igualmente impotente para defender lógicas sociales.

### *Las instituciones económicas*

Un debate colateral en el período ha sido el referido a las instituciones económicas. La sola inclusión del tema es muy positiva, porque enriquece y complejiza la perspectiva, sobre todo a la hora de elaborar la relación entre el sector privado y el sector público. Diversos autores han enfocado diferentes problemas, tales como la moneda (pensada como una institución fundamental de la economía, que debió ser preservada) o la institución presupuestaria (muchas veces ignorada al ejecutar el gasto público: otro aspecto del deterioro de las relaciones económicas vigentes entre Estado y sociedad). En otros planos, se han enfatizado los problemas que ha tenido el Estado “interventor” para administrar eficientemente políticas de promoción industrial, en general copiadas y adaptadas de otras experiencias internacionales que han tenido éxito, o la baja calidad de los entes reguladores encargados de garantizar los derechos de los usuarios a mejores y más eficientes servicios públicos.

El debate sobre la calidad institucional constituye al mismo tiempo un aporte y una traba a la comprensión económica. Por una parte, es evidente que las instituciones juegan un papel muy importante en la determinación de la vida económica, por lo que no pueden ser excluidas de la discusión. Pero, por otra parte, si se enfoca al funcionamiento institucional independientemente de la configuración de actores e intereses que operan en una realidad económica

concreta, puede suponerse erróneamente que la simple “importación” de instituciones eficaces en otros contextos puede resolver problemas locales. En especial esta discusión se torna relevante cuando se piensa en las dificultades del Estado argentino para intervenir coherentemente en cualquier campo de la economía.

### *La política industrial*

Uno de los aspectos económicos más sensibles, desde el punto de vista del perfil productivo del país, fue el de la “política industrial”. Lo que había caracterizado a la Argentina predictatorial fue el empeño puesto por las sucesivas administraciones de posguerra para avanzar en el proceso sustitutivo de importaciones, e incluso comenzar un incipiente proceso de exportación manufacturera. Sin embargo, no todos opinaban favorablemente. Uno de los precursores del neoliberalismo en Argentina, Álvaro Alsogaray, sostenía lo siguiente a fines de los 80:

El gran responsable, la causa fundamental del retroceso argentino de los últimos cuarenta años y de la crisis presente, es el sistema dirigista inflacionario, imperante durante ese lapso. El modelo vigente hasta 1930 es cosa del pasado. Lo que ha cuasi destruido la economía nacional es el modelo cerrado, autárquico, de sustitución de las importaciones e inflacionista, que, implantado en 1946, perdura todavía hoy. Ese “modelo” fue mantenido y aun afirmado por el actual gobierno, arrastrándonos a la crisis presente.

Desde una perspectiva industrialista, pero crítica, señalaban Hugo Nochteff y Marcelo Diamand durante los 90:

Si bien durante la “edad de oro” la industria argentina fue protegida por aranceles y fomentada a través del crédito (aunque esto último estuvo en muchos casos limitado a las grandes empresas), el resto de las políticas de industrialización que se mencionaron –y que se aplicaron en muchos países, especialmente los europeos y los asiáticos– fueron escasas, desordenadas, insuficientes y fluctuantes.

Tras los enormes cambios ocurridos en el terreno productivo e ideológico, estas políticas fueron puestas en tela de juicio. A comienzos de los 90 se observaba una manifiesta hostilidad hacia las políticas industriales tradicionales (protección, crédito barato, subsidios), volviéndose al argumento darwinista de la competencia externa como forma de definir qué empresas o sectores deben sobrevivir y cuáles no tienen viabilidad económica. Otros autores, más conscientes del rol relevante de la industria en un país moderno, pero escépticos con respecto a la eficacia de las viejas formas de promoción industrial, ponían énfasis en políticas “horizontales”, que no estuvieran orientadas hacia un sector específico ni pudieran ser apropiadas por intereses sectoriales puntuales. Así, se mencionaban políticas de capacitación de la mano de obra y de los cuadros gerenciales, mejora de infraestructura productiva y logística, etc.

La perspectiva más superadora parece ser la de Hugo Nochteff y Marcelo Diamand:

En un país rico en recursos naturales debe buscarse una sinergia entre esa riqueza y el desarrollo industrial. Ello puede conseguirse por dos vías. Una es el fomento a las cadenas de valor agregado que vayan desde los productos primarios en los que el país tiene ventajas comparativas hasta los bienes más diferenciados que insumen esos productos. La otra vía, complementaria y no excluyente de la anterior, es estimular la formación de complejos productivos y tecnológicos que abarquen desde los productos hasta el desarrollo de procesos y técnicas y la producción de bienes de capital especializados.

## **El país y el mundo**

### *La inserción internacional de la economía argentina*

Un tópico en el que confluyen temas de estrategia económica y de orientación en materia de política internacional es la inserción en el mercado mundial. La cuestión abarca el comercio, las

finanzas, la tecnología y los múltiples intercambios que se establecen con el exterior. El aspecto que más se ha abordado tradicionalmente ha sido el de los vínculos comerciales con el mundo, en los que Argentina ha ido variando de posición a lo largo del tiempo. Si bien algunos debates, como por ejemplo el de las “fronteras ideológicas”, son cosas del pasado, existe una tensión entre la continuidad del viejo esquema, que privilegia la relación con la Unión Europea y Estados Unidos, y la novedad que implica el Mercosur, como un esfuerzo para reforzar la vinculación comercial con los países de la región.

Dentro de la perspectiva de la integración regional, primaron en los 80 los objetivos de una integración productiva, pero en los 90 se dio prioridad a un enfoque comercial, en el que encontraron una serie de ventajas las empresas multinacionales que operaban a ambos lados de la frontera entre Brasil y Argentina. Ha sido precisamente durante la última década cuando se acrecentó la controversia en cuanto a la validez del intento de construir el Mercosur. A favor de ese esfuerzo se orienta una corriente latinoamericanista que reconoce la necesidad de crear un espacio económico y político regional capaz de defender y proyectar con firmeza los intereses de la región. Los tropiezos del Mercosur, por otra parte comprensibles en un proceso de integración genuino, han servido a los impugnadores para sugerir que el experimento no tenía viabilidad, y que se debería reorientar la iniciativa hacia el mercado nacional más importante del globo, Estados Unidos, a través de un tratado bilateral, o en el marco del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), una iniciativa norteamericana para la construcción de un mercado unido en todo el continente. Los detractores del ALCA consideran que Estados Unidos ofrece muy pocas ventajas y presenta muchas amenazas competitivas si se eliminan las barreras arancelarias. Lo que ha debilitado la influencia de la iniciativa estadounidense es la escasa disposición de ese país a otorgar ventajas atractivas al resto de América Latina. Estados Unidos es una potencia industrial, agrícola y financiera, lo que plantea interrogantes sobre el resultado neto de un proceso de integración, especialmente

para los países de mayor desarrollo relativo. Los más críticos indican que se abrirían las puertas a un proceso de paulatina absorción de la economía de América del Sur por parte de la potencia del norte. Las débiles economías sureñas pasarían a orbitar en mayor medida en torno a las necesidades y estrategias del fuerte vecino del norte.

En los 90 las relaciones políticas y comerciales mantenidas por el anterior gobierno democrático fueron criticadas por sostener posturas (paz internacional, no alineamiento) que afectaron la posibilidad de establecer relaciones más estrechas con los grandes mercados, especialmente Estados Unidos. Se consideró que la política de alianzas debía priorizar la posibilidad de recibir beneficios comerciales y financieros que ayudaran al crecimiento económico. Los resultados del brusco acercamiento a Estados Unidos durante los 90 no fueron muy significativos, al punto de que Argentina fue el primer país periférico que no contó con respaldo del FMI —organismo donde la influencia norteamericana es muy significativa— al atravesar la severísima crisis de 2001. Los escasos logros de ese alineamiento voluntario se sumaron a la concreción de la zona del euro y a la proyección de China —y todo el sudeste asiático— en el escenario internacional, lo que contribuyó al surgimiento de una postura más pragmática en cuanto a socios comerciales.

En cuanto a la inserción financiera internacional, si bien se la analiza en el acápite referido a la deuda externa, debemos decir que en el último cuarto de siglo el país describió una parábola: se pasó de mantener controles cambiarios, para administrar la carencia de divisas existente en el país, a una apertura indiscriminada al movimiento libre de capitales. Si bien ese esquema dio al país una considerable inestabilidad macroeconómica y una enorme vulnerabilidad al brusco del movimiento de capitales, las posiciones a favor del control cambiario recién volvieron a tener influencia pública con el estallido de la crisis de 2001 y la necesidad de estabilizar la economía en 2002.

*La apertura económica*

La discusión en torno a la “apertura económica” (o sea, reducir las restricciones al comercio exterior) ha estado cargada de una gran ambigüedad en varios aspectos. Por empezar, en muchas situaciones concretas, la apertura comercial fue retraducida como apertura importadora, es decir, reducir las restricciones al ingreso de productos importados, no en el marco de un acuerdo de reciprocidad, sino unilateralmente. Ocurre que el país no puede decidir sobre las políticas comerciales de terceros. Además, ambos flujos de bienes y servicios tienen características diferentes: en tanto las importaciones pueden aumentarse rápidamente en volúmenes gigantescos, las exportaciones dependen tanto de conquistar mercados y mantenerlos, como de contar con bienes suficientes para enviar al exterior.

En general se trató el tema de la “apertura económica” como si el nivel de las exportaciones e importaciones dependiera exclusivamente de la voluntad local y se pasaban por alto las deficiencias estructurales que explicaban la situación de “escasa participación en el comercio internacional”. Se ignoraba en el debate la asimetría internacional entre centro y periferia en cuanto al diseño de las “reglas de juego” internacionales, que se expresa, por ejemplo, en la tolerancia al proteccionismo agrícola de los países centrales mientras se presiona a la periferia para que profundice la apertura a las importaciones industriales. La agenda sesgada de la OMC (Organización Mundial de Comercio) constituye una prueba de esto: aparecen como puntos a implementar los requerimientos expansivos de los países centrales, y se fracasa sistemáticamente en reparar las asimetrías comerciales existentes. Se presiona a los países débiles para reducciones arancelarias adicionales, mientras los países centrales desarrollan mecanismos para-arancelarios cada vez más sofisticados, en los que vuelcan su poderío tecnológico y financiero.

Mientras algunas voces, reconociendo la necesidad de introducir más competencia, recomendaban políticas gradualistas y apertura hacia países con similares características que Argentina, otras urgían a tomar decisiones drásticas, como ya se había ensa-



yado durante el gobierno militar. También, como en ese caso, se recomendaba la política de apertura importadora como una herramienta antiinflacionaria: la presencia masiva de productos importados acotaría las tendencias inflacionistas de los mercados locales, lo que en definitiva favorecería a los consumidores.

Para defender la postura aperturista (importadora) se usaron una serie de argumentos lineales que relacionaban apertura con crecimiento, malinterpretando los casos concretos en que ambas variables funcionaron de modo positivo. Específicamente, el caso del sudeste asiático, con los ejemplos notables de Corea del Sur y Taiwán, fue usado incansablemente para mostrar los éxitos del “aperturismo”. Este argumento omite la existencia de otros poderosos factores explicativos: la importancia de las políticas públicas de estímulo a la competitividad, el grado de autonomía estatal que les permitía establecer un adecuado sistema de premios y castigos a los empresarios, la particular situación geopolítica de estos países en relación con las potencias comunistas, el cambio de la estructura de la propiedad agrícola (reformas agrarias) que dinamizó el mercado interno, el fomento al desarrollo tecnológico y a la difusión de la innovación, etc.

Para neutralizar las críticas a la apertura importadora, se sostenía que ésta era imprescindible también para que se incrementaran las exportaciones, ya que éstas requerirían bienes de capital (maquinarias, equipos) modernos, que no se conseguían en el mercado local. En la experiencia argentina concreta, como las aperturas se implementaron en contextos de tipo de cambio bajo, que reducían fuertemente la rentabilidad de la actividad exportadora, la importación de bienes de capital para dedicarse a la exportación perdía sentido económico.

### *La deuda externa: percepción y negación*

La deuda externa de Argentina, que creció extraordinariamente durante la última dictadura militar, ha marcado decisivamente toda la evolución económica del país durante el último cuarto de

siglo. Sin embargo, tras una primera etapa en la que se debatió su legitimidad y las vías para forzar una negociación con los acreedores externos (principalmente grandes bancos norteamericanos y europeos), el tema entró en un cono de sombra que sólo se reavivó cuando el reendeudamiento ocurrido en la segunda mitad de los años 90 precipitó nuevamente una crisis.

Lo interesante del debate sobre la deuda externa es que es muy limitada la exposición de argumentos que “justifiquen” sus dimensiones y características. Se podría decir que las posiciones críticas, provenientes de la heterodoxia, ponen énfasis en que la deuda externa (pública y privada) crece fuertemente durante los períodos con ministros de Economía considerados “liberales” y políticas elogiadas por los organismos financieros internacionales. El argumento se centra en que dichos fondos prestados no se aplican al desarrollo productivo y al aumento de la competitividad de las exportaciones, sino que por lo general financian movimientos especulativos y maniobras que derivan en procesos de fuga de capitales hacia el exterior de la economía nacional. Adicionalmente se sostiene que, producido el endeudamiento, los acreedores externos tienen capacidad para condicionar el desenvolvimiento económico local, acentuando las características más regresivas de las políticas económicas y acotando la capacidad del sector público para enfrentar los problemas estructurales.

Frente a esta batería de argumentos, la principal respuesta ha sido el silencio, y la ignorancia deliberada del tema. Por una parte, se han adjudicado parte de los efectos de la deuda externa a otras causas, es decir, se ha ignorado su efecto sobre las cuentas públicas, el déficit estatal, la tasa de inflación, la caída de la inversión productiva, etc. Un ejemplo de esto es la siguiente afirmación de Felipe de la Balze:

Los orígenes profundos de la reforma económica iniciada en 1989 se encuentran en la grave crisis que padeció la sociedad argentina a partir de mediados de la década de 1970. El estancamiento económico, “el régimen de alta inflación”, el colapso del “Estado Promotor” y la inestabilidad política resultante crearon gradual pero crecientemente una nueva conciencia

en la sociedad de que la organización económica vigente no funcionaba y que debía ser modificada.

La desaparición de este tema del debate público tuvo efectos más concretos: se naturalizó el pago sistemático de servicios de la deuda como “un gasto que no puede no hacerse” en tanto se ponía en discusión el conjunto de las partidas presupuestarias del Estado nacional. Hacia el fin de la convertibilidad, por ejemplo, se sancionó una ley que otorgaba prioridad al pago de la deuda externa sobre el pago de jubilaciones y pensiones.

Los orígenes de la actual deuda externa argentina son poco transparentes. La Comisión Bicameral formada en los inicios de la democracia para investigar los elementos fraudulentos involucrados en su evolución fue desmantelada debido a la presión del FMI. Pero no sólo hay aspectos delictivos a considerar, sino que el debate sobre la deuda externa implica una discusión de fondo sobre cuál debe ser la relación con el capital extranjero, con el capital financiero, con los organismos financieros internacionales, y cuáles son las vías para el crecimiento sustentable de la economía argentina.

### *La competitividad externa*

En una economía como la argentina, que arrastraba décadas de dificultades en su sector externo, el problema del comercio exterior, y específicamente de la competitividad, era una cuestión relevante que debía ser resuelta. Durante el primer tramo democrático se buscó ganar competitividad mediante un tipo de cambio alto, que abarataba los productos argentinos. En ese lapso se mantenían aún aranceles relativamente elevados para las importaciones. Tras la crisis de 1989, el panorama macroeconómico cambió abruptamente, y la combinación de un tipo de cambio bajo y fuertes reducciones arancelarias afectó a tramos importantes del sector productivo. Mientras las importaciones crecieron dramáticamente, las exportaciones, luego de un salto

hacia mediados de la década, se estancaron totalmente. La discusión sobre los mecanismos para obtener competitividad se agudizaron. Mientras el pensamiento neoliberal apostó a incrementar la competitividad vía una modernización del acervo de maquinarias y equipos, propiciado mediante el abaratamiento de las importaciones de bienes de capital, los economistas heterodoxos señalaron el debilitamiento de la competitividad provocado por el tipo de cambio atrasado, la falta de políticas de incentivos, las altas tasas de interés, el elevado costo de los servicios públicos, etc. Ante los magros resultados de la “modernización de mercado”, el pensamiento ortodoxo volvió sobre un método menos moderno pero más factible en ese momento: la reducción de los costos salariales. El extremo deterioro del mercado laboral permitía pensar en la factibilidad de la caída de los salarios en términos nominales, caída que, si bien se produjo, no lo hizo en la medida necesaria para retomar la competitividad perdida vía atraso cambiario.

Al derrumbarse la convertibilidad, el escenario cambió abruptamente: la gran devaluación redujo los salarios y reconstruyó la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables internacionalmente. En algún sentido se logró la reducción salarial, pero también se redujeron otros costos internos, incluidos intereses y tarifas públicas. Queda aún pendiente la discusión de formas alternativas de lograr competitividad, más cercanas a las prácticas de las economías desarrolladas, como la difusión de técnicas productivas con mayor componente de investigación y desarrollo, y prácticas empresarias más modernas y eficientes.

### *La relación con el capital extranjero*

El debate sobre el capital extranjero se fue instalando a medida que fracasaba el primer gobierno democrático, durante el cual se presencié una caída fuerte de la tasa de inversión, tanto por parte del sector público como por parte del privado. A medida que se constataban las dificultades financieras del Estado, y que el

sector privado doméstico no mostraba propensión inversora, aumentó la influencia de las voces que reclamaban el recurso al capital extranjero para dinamizar la economía. En general, se consideraba imprescindible, como prerequisite, ofrecer garantías adecuadas en materia jurídica, regulatoria y cambiaria.

En muchos casos se confundía el ingreso de capital extranjero bajo la forma de inversión extranjera directa (IED) con el ingreso de capitales líquidos, volátiles y de corto plazo. Mientras la IED se establece en actividades con permanencia en el tiempo y mayor vinculación con la economía del país (agro, industria, servicios), los capitales volátiles tienen comportamientos menos predecibles: buscan ganancias rápidas y mudan de mercados con gran velocidad. Tampoco se distinguía, dentro de la IED, entre la que se aplicaba a fusiones y adquisiciones (compra de empresas locales ya existentes, lo que no aporta nueva capacidad productiva) y la que realmente aumentaba la capacidad local de generar riqueza, trayendo nuevas plantas y establecimientos productivos. Seguramente la opinión pública entendía por “capitales extranjeros” este último tipo de inversión, que sólo representó una parte menor del total de la IED ingresada en Argentina. El estado de postración en que se encontraba el país a comienzos de la década del 90 prácticamente eliminó del debate las preguntas que razonablemente se hacían en las décadas previas: ¿Qué aporte realizarán a la economía nacional: producción, empleo, exportaciones? ¿Las remisiones de utilidades, patentes, pagos de servicios, etc., serán inferiores a los dólares que generen por exportaciones? ¿Servirán para dinamizar otros sectores productivos locales, o sólo serán incrustaciones aisladas sin capacidad para potenciar el tejido económico? ¿Su comportamiento en materia inversora potenciará el proceso de acumulación local o estará ligado exclusivamente a lógicas transnacionales? Es muy significativo que en la década de auge de la IED se haya asistido al mayor aumento del desempleo en Argentina desde la década del 30. Sin embargo, la apelación al “capital extranjero” siguió resonando en términos “desarrollistas”, es decir, evocando el salto industrial ocurrido durante la gestión de Arturo Frondizi.

### *La relación con el FMI*

La democracia renació con la economía bajo “tutela” del Fondo Monetario Internacional. Las recomendaciones y presiones del organismo apuntaban exclusivamente a incrementar los pagos de deuda externa a los acreedores privados del país. Uno de los más destacados economistas argentinos, Aldo Ferrer, veía críticamente el accionar del organismo:

Es claro que el FMI es sensible a los desvíos por derecha. En la década pasada (los 90), por ejemplo, mientras vigilaba el cumplimiento de las metas fiscales y monetarias y las reformas estructurales del Consenso de Washington, desatendía atrocidades como la sobrevaluación cambiaria, la indexación de las tarifas de los servicios públicos por la inflación de los Estados Unidos en pleno proceso deflacionario en la Argentina o el desfinanciamiento del sistema público de jubilaciones por la transferencia de recursos a la esfera privada. Todos errores de política que convergieron en aumentar el endeudamiento externo y generar rentas especulativas extraordinarias.

Distinta es la visión de Ricardo Arriazu:

La Argentina necesita crecer durante un tiempo prolongado a tasas bastante superiores a las de las economías más desarrolladas, para luego converger a las de esos países. Al declarar la cesación unilateral de pagos la Argentina (a fines de 2001) no sólo incumplió sus obligaciones, sino que rompió todas las normas de convivencia de la comunidad internacional y bloqueó su acceso a todos los mercados de capitales. El logro de este objetivo es imposible si las relaciones con el resto del mundo en materia de mercado de capitales no son normales y fluidas. El gobierno de un país que pretenda crecer de manera sostenida debe mantener vínculos estrechos y cercanos con los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para Arriazu, la relación con este organismo es prácticamente decisiva para una estrategia de crecimiento. Para Ferrer, fue una influencia que contribuyó a que el país terminara en la

cesación de pagos. Rodolfo Terragno, intelectual y político radical, lo explicó así:

La deuda de un empleado se mide según su sueldo. [...] La de una nación, según lo que produce (PIB) y lo que obtiene del comercio exterior (exportaciones menos importaciones) [...] Si el sector externo rindiera el doble, esa deuda podría pagarse en poco más de 5 años. Es tan sencillo que parece pueril. Sin embargo, hay quienes (al parecer) no entienden que la deuda puede reducirse produciendo y exportando más. No lo entiende el FMI. No lo entienden los economistas del establishment vernáculo. Quieren pagar deuda mediante ajustes recesivos y un dólar barato que –al mismo tiempo– limita las exportaciones y aumenta las importaciones. El resultado es inevitable: la deuda –medida como porcentaje de PBI, como porcentaje del comercio exterior y aun en valores absolutos– termina aumentando. Sólo una política industrial-exportadora podría romper el círculo vicioso. Para poner en marcha tal política hace falta: realizar fuertes inversiones públicas y olvidarse de subvencionar el dólar. Ésa es la verdadera batalla a librar con el Fondo.

Hay tanta evidencia empírica acumulada en el último cuarto de siglo sobre los efectos económicos negativos de la relación con el FMI, que éste debería ser un debate saldado. Pero aquí se pone de manifiesto la importancia subyacente de los fuertes intereses económicos locales que se amparan bajo la presencia e influencia de este organismo. Un caso que ilustra esta relación entre el organismo financiero y poderosos banqueros que operan en la plaza local fue la anulación de la “ley de subversión económica” en 2002. Esa norma preveía severas sanciones para los delitos financieros, entre ellos el lavado de dinero, en los que habían incurrido varios banqueros locales. La eliminación de la norma se debió exclusivamente a la presión del FMI, que conminó al débil gobierno argentino de ese momento, mediante presiones y amenazas, a cumplir con ese *requisito*.

### *El nivel del tipo de cambio*

Si bien el tipo de cambio es una herramienta más dentro de cualquier diseño de política económica, se volvió una variable

crecientemente relevante en los debates sobre las políticas públicas. Esto se debe al impacto que tiene el nivel cambiario sobre variables tan importantes como el salario real, el nivel de consumo, las importaciones, la rentabilidad de los sectores económicos, la distribución del ingreso y el saldo del presupuesto del Estado. Con relación al endeudamiento provocado durante el “Proceso de Reorganización Nacional”, señalaban Rudiger Dornbusch y Juan Carlos de Pablo:

En algunos períodos es inimaginable el daño que se hace a la estructura productiva y financiera y luego sobreviene un período de reparación en el cual la austeridad y la depreciación real restablecen la base para otra aventura política, fiscal o cambiaria.

En la endeudada economía argentina posdictatorial, la necesidad de contar con elevadas exportaciones implicaba un tipo de cambio elevado. Sin embargo, la naciente democracia no quería deteriorar el ingreso de los asalariados, fuertemente afectado cada vez que se devaluaba el signo monetario local. Mientras los exportadores reclamaban tipos cambiarios altos, la mayor parte de la industria y los asalariados preferían un tipo de cambio más moderado.

Durante la crisis de fin de los 80 se aplicaron diversas fórmulas cambiarias, tipos de cambio fijos, múltiples, libres, únicos, pero no se lograba consenso alguno. El problema inflacionario empezó a permear la discusión, y se optó por usar el tipo de cambio como herramienta de estabilización de precios. Si el tipo de cambio quedaba fijo, aparte de frenar ciertos costos, emitía una señal de estabilidad para que se redujeran –se suponía, hasta desaparecer– los movimientos ascendentes de precios. Así, el debate cambiario giró entre las funciones regulatorias del comercio exterior que tiene en condiciones normales el tipo de cambio, y las funciones estabilizadoras que adoptó concretamente en los 90.

Analizando la hiperinflación de 1989, señalaban Pablo Gerchunoff y Lucas Llach:



Todos (los economistas que estudiaron las hiperinflaciones europeas) aceptan, desde luego, que en esas hiperinflaciones la raíz del mal está en el problema fiscal, que en general resultaba de algún tipo de crisis profunda (entre las cuales ha figurado prominentemente la guerra y sus consecuencias). Pero ¿cuál es la causa inmediata de la explosión de precios? En la visión monetarista, el problema es simplemente uno de exceso de oferta de dinero del que el público se intenta deshacer, provocando los aumentos de precios. Otra concepción pone en el ojo de la tormenta al tipo de cambio: es la previa fuga hacia las divisas y el consecuente aumento de su valor lo que genera la explosión inflacionaria, a través de los bienes comerciables y de la práctica más o menos generalizada de fijar precios siguiendo al tipo de cambio. La hiperinflación argentina de 1989 parece seguir más bien el segundo patrón.

Adicionalmente, el tipo de cambio tuvo funciones distributivas nuevas, ya que constituyó de hecho un subsidio a las utilidades remitidas al exterior por las firmas multinacionales. Al convertir sus ganancias a moneda extranjera subvaluada, lograban incrementar significativamente los beneficios que giraban hacia sus casas matrices. A su vez, para un estado crecientemente endeudado, el “dólar barato” significaba un nivel menor de erogaciones presupuestarias para adquirir las divisas necesarias para cubrir sus compromisos externos. Otro efecto, no menor, del atraso cambiario, era la “sed” de préstamos extranjeros que se producía en la economía argentina, para reponer los dólares que salían vía comercio y pago de intereses. El país entraba entonces en un ciclo de endeudamiento permanente, en el que requería cada vez más “servicios financieros externos”.

### *La convertibilidad de la moneda*

La convertibilidad monetaria implementada entre 1991 y 2002 resultó un experimento de grandes efectos sobre la economía y la sociedad. La aplicación de una medida tan drástica como lo es el

respaldo de la totalidad del dinero circulante por una cantidad similar de divisas, de acuerdo al tipo de cambio vigente, fue explicada como una forma de restablecer la confianza en la moneda local, muy desgastada por las elevadas inflaciones registradas desde 1975 y la hiperinflaciones de 1989 y 1990.

En este importante tema se superpusieron dos debates de distinta índole y profundidad. El primero se relaciona con la validez de la convertibilidad como instrumento para estabilizar los precios, consolidar la moneda nacional e inducir indirectamente confianza en la economía para lanzar un proceso de crecimiento económico. Jorge Castro, ensayista y asesor del presidente Menem, lo planteaba, hacia fines de los 90, de esta forma:

¿Qué hizo la diferencia entre las consecuencias que tuvo en la Argentina el “efecto tequila” y las repercusiones alcanzadas por la actual crisis financiera internacional, cuyas dimensiones son sideralmente mayores a la anterior, porque afectan a la región del planeta que constituye la verdadera locomotora de la economía mundial? La pregunta es importante porque la respuesta es la causa de un éxito. Y la respuesta es que, en medio de la crisis provocada por el “efecto tequila”, cuando la fuga de capitales amenazaba la estabilidad del sistema financiero y las principales consultoras económicas internacionales pronosticaban que después de México la segunda devaluación monetaria iba a ocurrir en la Argentina, el país aguantó a pie firme el cimbronazo y el poder político se negó a devaluar la moneda. Esto significa que el poder político prefirió pagar el precio de una fuerte recesión y un alza de la tasa de desempleo antes que sacrificar las nuevas instituciones económicas creadas por la Argentina en la década del 90, cuya máxima expresión es la Ley de Convertibilidad, sancionada en 1991. De esa manera, la Argentina dio un salto cualitativo en materia de confiabilidad internacional. En una economía internacional crecientemente globalizada, el valor confianza constituye el principal activo de todos los países del mundo. Porque de la confianza que sea capaz de despertarse en la solidez de las instituciones políticas y económicas de una sociedad depende en gran medida el flujo de los capitales financieros y la localización de las inversiones extranjeras directas de las grandes corporaciones transnacionales.

José L. Machinea (ex presidente del Banco Central y ex ministro de Economía) y Pablo Gerchunoff (economista e investigador) vieron la convertibilidad desde otra perspectiva:

Se parte aquí de la siguiente afirmación: los precios relativos surgidos del programa de convertibilidad y la baja tasa de ahorro nacional constituyen los dos factores limitantes para el crecimiento futuro y para sostener la estabilidad. Los precios relativos determinan en alta medida las rentabilidades sectoriales y por lo tanto guían las inversiones hacia aquellas actividades que brindan mayores oportunidades de beneficios. La baja tasa de ahorro nacional determina que las inversiones (no importa su asignación) se financien predominantemente con ahorro externo. Lo que ocurre en la economía argentina después de la convertibilidad es que estamos tomando ahorro externo para invertir en bienes y servicios no comerciables.

En este planteo, la confianza no parece servir para cubrir las falencias estructurales: cuando el sistema económico está asentado sobre bases endeblas, la sola confianza de los agentes económicos no logrará evitar un mal final. En ese mismo sentido argumentan Jorge Gaggero y Juan Carlos Gómez Sabaini:

La Argentina no parecía tener, durante el período de la convertibilidad, un “modelo de acumulación” que pudiese brindar alguna estabilidad económica –no sólo monetaria, como ocurrió hasta el comienzo de la deflación– dentro de sus límites nacionales. Superada la etapa de las privatizaciones masivas y de la venta de los negocios privados de mayor dinamismo o perspectiva, se podía verificar el funcionamiento “a régimen” de un eficaz sistema de bombeo de riquezas hacia el exterior que plantaba crecientes e insolubles demandas de financiamiento.

El segundo debate es más profundo, y se relaciona con el sentido o no de continuar teniendo una moneda nacional, en la “era de la globalización” y luego de la amarga experiencia argentina en materia de control monetario. La desconfianza de la población en la moneda nacional implicaba la desconfianza en la capacidad del estado de cumplir una determinada regla de funcionamiento bá-

sica, ya que no podía controlar las presiones y demandas a las que estaba sometido, que lo llevaban a una expansión monetaria desordenada. Pero siendo la moneda una expresión más de la soberanía nacional moderna, y un instrumento importante de intervención pública, la decisión de prescindir de la misma para adoptar la de un tercer país implicaba una cesión unilateral de soberanía, que ponía el control de una palanca económica relevante fuera del alcance de los actores políticos locales. Adoptar la moneda de otro país, con el cual existe una situación de gran asimetría económica, no puede emparentarse con el proceso de unificación europea, en el que varias naciones soberanas adoptan, de común acuerdo, una nueva moneda y establecen conjuntamente los criterios y mecanismos de regulación de la misma. La caída de la convertibilidad puso nuevamente, en el centro de la escena, a la moneda nacional, y, a través de ella, a las capacidades básicas del estado.

### *El no debate sobre la extranjerización de la economía nacional*

Llama la atención que uno de los hechos socio-económicos más relevantes del último cuarto de siglo —la retirada masiva del empresariado nacional y su reemplazo en la propiedad de las empresas locales por firmas multinacionales— no haya sido ni estudiado ni debatido de acuerdo a la importancia que reviste. Es cierto que los años 70 y 80 presenciaron un proceso de pérdida de prestigio por parte de sectores empresarios (los contratistas del estado, los financistas, los “empresarios ricos con empresas en quiebra”, etc.), pero a pesar de eso, en los 90 se observó un reposicionamiento discursivo de la actividad privada —como portadora de dinamismo y progreso— frente a un muy criticado sector público “ineficiente y corrupto”. La distinción entre empresariado local y extranjero parecía irrelevante. De hecho, el proceso privatizador fue encarado, al menos formalmente, como una asociación entre intereses locales y foráneos para gestionar eficazmente las viejas empresas públicas. Sin embargo, durante esa década,

una masa muy grande de empresas privadas nacionales fue vendida al capital extranjero. Incluso en el sector bancario se sostuvo, como política de estado, la promoción de la extranjerización de la banca, como modo de fortalecer al sector financiero frente a las turbulencias mundiales registradas durante la década. Uno de los autores que más claramente ha enfocado el tema es Jorge Schvarzer:

El traspaso de los paquetes de control de Terrabussi y Bagley (propiedad de familias tradicionales, una de las cuales había presidido la Unión Industrial Argentina) a empresas multinacionales no fue un caso aislado, sino la definición de un camino que habrían de recorrer otros grupos en los años siguientes. En ambos casos se observó una expresión particular del llamado “efecto riqueza”. Los precios en dólares de esas empresas eran varias veces superiores a los calculados en la década del ochenta, debido a la valorización del peso. Por esa razón, sus propietarios descubrían que podían obtener una cifra impensable en otro momento; más aún, una posible negativa a vender implicaría el riesgo de perder esa oportunidad si, por alguna razón, se volvía a modificar el tipo de cambio del peso frente al dólar. En contraste, dichas ventas sugieren que las empresas del exterior (por optimismo o ignorancia de las condiciones locales) estaban más dispuestas a presumir la permanencia de esa relación del tipo de cambio que sus contrapartes locales.

Desde otra perspectiva, Pablo Gerchunoff y Lucas Llach analizaron la venta de los grandes bancos locales:

La lógica de la convertibilidad contiene un elemento que da especial cabida al capital extranjero. Al tratarse de un esquema más vulnerable ante crisis bancarias, impone a los bancos un requisito más exigente de solvencia financiera, que sólo un puñado de instituciones nacionales puede ofrecer. Es natural en ese contexto una creciente extranjerización de la banca. Aunque en el mercado financiero las condiciones son particularmente favorables para firmas de otros países, la tendencia a una mayor participación del capital proveniente del exterior es visible en muchas otras actividades. Se trata, aquí también, de un movimiento mundial, un rostro más de la interconexión entre mercados.

Recién con el quiebre del ciclo de la convertibilidad se comenzó a discutir la relevancia de contar con una “burguesía nacional”. El debate no llegó a sensibilizar a la opinión pública, pero movilizó a algunos analistas. Mientras para el sector ortodoxo la distinción es irrelevante, por lo cual no es un tema de debate y menos aún un problema que amerite acciones públicas, para sectores neo-desarrollistas, que entienden que contar con un empresariado nacional dinámico es estratégico en materia de desarrollo, la preocupación por el tema se ha acentuado, interesando a sectores de la conducción del estado. Desde esta perspectiva, el sector público debería orientar sus acciones a potenciar nuevamente una camada de empresas nacionales capaces de conducir un proceso endógeno de acumulación. No sería concebible que las firmas multinacionales, atadas a las decisiones estratégicas globales de sus casas matrices, se ocupen del desarrollo integral del país.

También hay autores que desde una perspectiva neoestructuralista vieron en la irrupción del capital extranjero una oportunidad de modernización del aparato productivo local y de mayor articulación con el mercado mundial. Incluso se propugnarono estrategias para estimular el traslado de ciertas capacidades tecnológicas y organizacionales desde las firmas extranjeras hacia las locales, como forma de impulsar el surgimiento de un grupo moderno de empresas proveedoras nacionales.

En la discusión participan también quienes ven con escepticismo el objetivo de contar con un empresariado nacional comprometido con el desarrollo del país. Enumeran una serie de condicionantes: el fracaso histórico precedente de ese sector social, lo avanzado del proceso de globalización e interrelación mundial capitalista, la concentración del capital en gigantescas corporaciones transnacionales y el avance de la ciencia y tecnología, que amplió considerablemente la brecha de saberes entre el centro y la periferia. Según esta visión crítica, no tendría sentido apostar al sector privado, sino a empresas estatales, diseñadas y dotadas específicamente para realizar tareas productivas para las cuales el sector privado local no ha mostrado vocación.

Llama la atención, nuevamente, la ausencia de claros posicionamientos empresarios en relación a la cuestión. Seguramente la dinámica de extranjerización muy amplia de la economía reduce la fuerza y el grado de autoconfianza de quienes aún apuestan en la dirección de la “burguesía nacional”.

## **La cuestión social**

### *La distribución de la riqueza y la desocupación masiva*

Si en el primer tramo de la naciente democracia el tema distributivo tuvo presencia pública y formó parte de la puja política entre oficialismo y oposición, a partir de la hiperinflación el tema desapareció del debate público. Sólo parcialmente lograban llamar la atención los bajos ingresos de los jubilados, o las penurias de los empleados de algunas provincias. Cuando el desempleo se hizo masivo, la aparición del fenómeno “piquetero” reintrodujo la cuestión distributiva en un plano extremo: el de la inclusión o exclusión social. Ya no se trataba del nivel de los salarios o de las condiciones laborales, sino del acceso de millones de personas a las fuentes básicas de la subsistencia. Numerosos autores heterodoxos abordaron el problema, señalando los impresionantes cambios que se estaban registrando en una sociedad que se había diferenciado del resto de América Latina por su mayor equidad y nivel de ingresos. El debate se centró en la capacidad del modelo basado en reformas estructurales de crear nuevos y mejores puestos de trabajo en reemplazo de los que estaban siendo destruidos por la apertura importadora. La apuesta a la modernización económica realizada en los 90, debido al sesgo antiexportador, creó puestos de trabajo en el sector servicios, debilitando aun más el tejido industrial. El dramático deterioro en el mercado laboral después de 1995 puso en entredicho las bondades sociales espontáneas del nuevo modelo.

El economista heterodoxo Rubén Lo Vuolo describía así los efectos del deterioro laboral:

¿Cómo opera un mercado laboral en estas condiciones? Sintéticamente: 1) el mayor desempleo presiona para que bajen los salarios de los ocupados, esto baja los costos laborales y mejora la competitividad; 2) lo anterior, sumado a la mayor dispersión de ingresos por el trabajo, promueve la competencia entre todos y mayor productividad individual; 3) la mayor inestabilidad en el empleo favorece el aumento del esfuerzo productivo por la amenaza de despido; 4) la liberación de las relaciones laborales transforma los acuerdos colectivos en acuerdos individuales entre empleado y empleador, favoreciendo la posición dominante del capital empresario, que es el que sabe lo que conviene.

Las demandas de políticas activas de empleo, de seguros serios de desempleo y de reconstitución del tejido productivo chocaron contra el argumento de que cualquier intervención pública que aumentara el gasto y alterara el “clima de negocios” redundaría en una situación peor que la que se buscaba superar. Se intentó negar la magnitud del tema, señalando que en parte el desempleo registraba un incremento porque “se ganaba mejor y más gente quería trabajar”, aunque los especialistas sostenían que se ganaba peor y por lo tanto más integrantes del núcleo familiar tenían que salir a trabajar para obtener ingresos mínimos de subsistencia.

Las condiciones gravísimas creadas en los años 90 en materia de empleo eran una “novedad” histórica en Argentina, ya que antecedentes de una situación similar obligan a remontarse a los años 30, en plena crisis mundial. Las dimensiones del problema impidieron que fuera reducido a un mero problema de “transición” de una economía “cerrada” a una “abierto”. En tal caso, la suba transitoria en la tasa de desempleo podría atribuirse a la contracción de las ramas menos competitivas, que expulsan trabajadores, hasta que las nuevas ramas, ligadas al esquema abierto, comienzan a expandirse y reabsorber la mano de obra excedente. Sin embargo, la masividad del desempleo y subempleo obligaron a considerar: a) las características de la transformación económica



en marcha, en cuanto a su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo y, b) la necesidad de implementar algún tipo de políticas públicas para paliar los graves efectos de un fenómeno masivo. En un momento inicial, a mediados de los 90, se señaló a la crisis financiera conocida como “efecto tequila” como responsable del alza del desempleo, y se apostó a que su finalización traería aparejada una normalización del mercado laboral. En realidad, se pasaba por alto que el desempleo se había duplicado antes de la crisis de 1995, cuando la economía estaba en plena expansión. Superada la crisis financiera, el desempleo no volvió a sus niveles previos, lo que desató el debate sobre las vías para su solución.

En tanto los creyentes en las fuerzas del mercado apostaban a una resolución espontánea del problema, “ayudada” por una desregulación de las relaciones laborales, otros autores relacionaban la penuria laboral con el efecto de las políticas de privatización y apertura importadora, que favorecieron la expulsión de enormes contingentes de trabajadores del sector público y privado. La idea de la “flexibilización” laboral estuvo presente durante todos los 90, fuertemente impulsada por el mundo empresario: se decía que al permitir contratar y expulsar trabajadores con menores costos, las empresas tendrían menos reparos en tomar personal, favoreciendo el incremento del empleo. Frente a este argumento, el economista heterodoxo Alberto Barbeito sostuvo que:

La flexibilidad laboral, entendida como la generalización de la contratación temporal o la eliminación del costo de interrupción de los contratos de trabajo, no es un elemento que pueda imaginarse a favor de la creación neta de puestos de trabajo. En condiciones de desempleo estructural, ampliar las facilidades para la rotación del personal, es un elemento funcional con objetivos de mayor “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo. Mas aun, si los sistemas de protección social frente al riesgo del desempleo operan con cobertura y prestaciones muy limitadas.

Lo cierto es que el gravísimo deterioro del mercado laboral cambió el eje del debate de fondo en cuanto al perfil distributivo, centrándose la preocupación en atender las urgencias derivadas

de la crisis social. La paradoja de las políticas neoliberales, que se declaran neutrales frente a los problemas distributivos, es que obligaron a un serio esfuerzo público para establecer una red de contención social frente a la magnitud del daño causado.

### *La inflación*

El fenómeno inflacionario presenta múltiples facetas, ya que incide directamente sobre: a) la distribución del ingreso, b) la forma de financiarse del Estado, y c) el tipo de actividades rentables para el sector privado. El debate sobre la inflación, que ocupó una parte significativa del espacio público en los años 80, quedó suspendido en los 90 y reapareció en la presente década. Tuvo —y tiene— la doble característica de presentar una controversia en cuanto a las formas efectivas de combatir el alza de precios, y al mismo tiempo de aludir a medidas más estructurales que tienen incidencia de largo plazo en cuestiones económicas que trascienden los objetivos antiinflacionarios.

Los 80 presenciaron el paulatino abandono de las viejas recetas ortodoxas para el combate de la inflación (políticas fiscales y monetarias restrictivas), que en general eran ineficaces pero continuaban siendo firmemente recomendadas por el FMI, que, como hemos señalado, tuvo una influencia constante en las definiciones económicas locales. Si bien existía una difusa coincidencia en que uno de los causantes era un déficit fiscal incontrolable, las discrepancias pueden ser organizadas en dos bloques temáticos: a) cuáles eran las explicaciones alternativas de la inflación, más allá del déficit público, b) cuáles eran los determinantes del déficit fiscal mismo.

En el grupo de quienes afirmaban que la inflación obedecía a otras causas, encontramos a quienes sostenían que las características oligopólicas de importantes ramas de la producción local creaban condiciones propicias para el encarecimiento arbitrario de los precios. Frente a esta característica de la estructura productiva, se abrían dos posturas marcadamente diferenciadas: la que sostenía que la forma de disciplinar a monopolios y oligopolios

era someterlos a una intensa presión importadora y la que entendía que el control antimonopólico correspondía al Estado, que debía tener la potestad de regular los comportamientos de esos conglomerados empresarios en la medida que el mercado no lo hacía a través de sus mecanismos naturales.

También, desde otra perspectiva, se consideraba que un elemento fuertemente presente en la inflación argentina era la puja distributiva, es decir, la pelea por obtener fracciones más importantes de la renta nacional por parte de los más diversos actores económicos y sociales (empresas, sindicatos, estado, provincias, productores, intermediarios, consumidores). En torno a este diagnóstico se abrían alternativas: quienes planteaban que se debía recurrir a algún esquema de pacto social, o acuerdo entre sectores representativos para limitar la puja en base a algún consenso distributivo básico, y quienes se alineaban con alguno de los sectores, entendiendo que los intereses de éste representaban de alguna forma los intereses generales de la economía. Así, algunos entendían que para que la inflación cesara se deberían mejorar los salarios y contener los precios, aunque ello implicara una caída en la tasa de ganancia empresaria.

Del otro lado, inversamente, se creía que la forma de contener la inflación eran la existencia de precios libres y menores presiones salariales. Este último aspecto es sumamente delicado, ya que de hecho se había debilitado autoritariamente la capacidad de negociación sindical durante el régimen militar. Las nuevas estrategias, en un contexto democrático, apuntaban a atomizar la representación gremial y cooptar la dirigencia de los sindicatos. Lo que finalmente tuvo un contundente efecto sobre el “disciplinamiento salarial” fue el fenómeno masivo de la desocupación en los años 90.

Los economistas heterodoxos aportaron en los 80 el enfoque de la inflación inercial, que sostenía que la sociedad había generado, a lo largo de muchos años de alta inflación, un mecanismo para poder convivir con una situación tan irregular como lo era la indexación de los contratos. Si bien este mecanismo contribuía a reducir los conflictos contractuales de empresas y particulares,

terminaba generando una “inercia” inflacionaria, ya que sistemáticamente reproducía hacia el futuro –vía indexación– los niveles alcanzados en el pasado. Este nuevo diagnóstico implicaba tomar medidas específicas para erradicar la indexación, ya que se observaba que la sola persistencia del mecanismo podía destruir cualquier intento antiinflacionario.

Otro elemento inflacionario eran las “expectativas”. El argumento sostenía que dadas determinadas ideas sobre el futuro económico, agentes con capacidad de fijación de precios podían anticiparse a medidas gubernamentales, o a supuestos aumentos de insumos, del tipo de cambio o de los salarios, incrementando sus propios precios. La particularidad de este tipo de diagnóstico, mucho más sociológico que económico, era cómo se posicionaban los autores en relación al fenómeno. En tanto algunos convalidaban cualquier tipo de expectativas porque consideraban que “los mercados no se equivocan”, o que los empresarios tienen siempre expectativas racionales y simplemente proceden a maximizar sus beneficios, otros consideraban que estas expectativas podían tener un componente fuertemente ideológico o político, y que por lo tanto no podían ser convalidadas y debían ser enfrentadas con medidas administrativas, como la obligación de retrotraer precios a determinada fecha.

Por supuesto que la hiperinflación del primer semestre de 1989, con sus remezones de fin de año y de 1991, llevaron el debate a niveles superiores, ya que el cuadro difería cualitativamente del de los años anteriores: estaba en peligro el funcionamiento básico del Estado y se estaban destruyendo las relaciones económicas básicas de la sociedad. Nuevamente, no hubo consenso sobre las causas de la hiperinflación: la ortodoxia quiso ver en ella las deficiencias en materia de gasto público que siempre había señalado, mientras otros sectores indicaron como detonante de la hiperinflación el cuello de botella cambiario que se generó en febrero de 1989, que llevó la provisión de dólares a niveles mínimos en los meses posteriores y disparó la cotización de la divisa hacia niveles inimaginables en los meses previos. El alza exorbitante del dólar arrastró al resto de los precios de la economía, que comenzaron a indexarse

precautoriamente a la cotización de la divisa norteamericana. Si ésta era la explicación, debía entonces buscarse la razón por la cual el país había caído en tal carencia de moneda extranjera. Aquí vuelve a aparecer el papel de la deuda externa y su tremendo peso sobre la economía en general y sobre las finanzas públicas en particular, pero también sobre el débil comportamiento exportador del país. En este punto aparece una fuerte discrepancia a la hora de explicar las razones de esa débil inserción externa. Los sectores conservadores la atribuyen a la prolongada intervención estatal en la economía, que “distorsionó” precios y desalentó a los exportadores, fundamentalmente agropecuarios. Desde otras perspectivas se pone el acento en las insuficientes políticas industriales, en su ineficiencia para crear los incentivos adecuados a la exportación del sector o en las características de las firmas locales, predispuestas a la búsqueda de beneficios en el mercado interno mediante protección pública y con débil capacidad competitiva, provocada por el bajo nivel de las inversiones realizadas.

En tanto los sectores que habían ensayado una estrategia que prescindía de cambios estructurales parecían fracasar, los sectores más partidarios de cambios profundos ocuparon el centro del debate. La lucha contra la inflación, devenida en híper, comenzaba a ligarse fuertemente con un intento de reconfiguración general de las relaciones económicas y sociales en Argentina.

En cuanto a la controversia sobre las causas del déficit fiscal al que se le atribuía la responsabilidad excluyente de la inflación, la hemos reseñado más arriba.

La reaparición de la inflación en la presente década reactualizó muchas de estas discusiones no saldadas. Si bien se realizaron muchas de las “reformas estructurales” en el Estado, que supuestamente acabarían con el fenómeno, el resurgimiento del mismo vuelve a relacionarse con la puja distributiva, el nivel de ganancias y de salarios que se perciben, los ingresos sectoriales (importadores, exportadores, industriales, agro, servicios) y las políticas macroeconómicas que se implementan. El malestar colectivo con la reaparición de niveles inflacionarios superiores al 10% anual genera debates en cuanto a cuáles deben ser las estrategias adecuadas.

Algunos economistas proponen aplicar controles administrativos, establecer acuerdos de precios y promover la aplicación de leyes antimonopólicas y de defensa del consumidor por parte de las instituciones gubernamentales para “moderar” los comportamientos del sector privado. Los sectores neoliberales, en cambio, proponen generar mayores grados de apertura importadora, provocar un mayor atraso cambiario que facilite la competencia externa y ejecutar políticas monetarias y fiscales contractivas. A diferencia del debate en los 80, cuando en la opinión pública pesaba la experiencia fallida de los mecanismos “administrativos” para controlar la inflación, en esta década perdura el recuerdo de la relación entre los mecanismos antiinflacionarios aplicados en los 90 y el cuadro de destrucción productiva y laboral que se verificó a cambio de la estabilidad de precios.

### *El sistema jubilatorio*

La forma en que la sociedad se ocupará de las personas mayores cuando éstas salgan del mercado de trabajo está siendo debatida a escala planetaria, ya que los importantes cambios demográficos que se están verificando (extensión de la ancianidad, reducción significativa de la tasa de natalidad) están cambiando rápidamente la proporción entre trabajadores activos y pasivos. Estos cambios plantean el problema objetivo de cómo financiar adecuadamente las jubilaciones futuras, dada la reducción relativa del número de aportantes. En nuestro país el tema se abordó en el contexto del predominio ideológico del neoliberalismo, que orientó la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones llevada adelante en 1994 concibiéndola como una “oportunidad” para generar negocios privados. La existencia de un problema real —que está lejos de encontrar consensos sólidos en los países centrales— y la salida privatizadora lanzaron el debate sobre las bondades de los distintos sistemas jubilatorios. Pero aunque diversos actores trataron de matizar la discusión, el fuerte predominio del sector privado interesado en el negocio trivializó drásticamente el debate. El mismo debería

haber considerado el impacto macroeconómico del nuevo sistema sobre el crecimiento, su efecto sobre las cuentas públicas, las perspectivas que se ofrecían a los futuros jubilados y el surgimiento de nuevos actores privados que pasarían a manejar ingentes recursos.

En cuanto al problema del crecimiento, la masa de fondos aportados mensualmente por millones de trabajadores sería ahora administrada por entes privados, encargados de aplicarlos de forma tal de que crecieran en la mayor medida posible. Los partidarios del sistema sostenían que eso induciría a los administradores de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) a buscar financiar las actividades más dinámicas y productivas, para maximizar los beneficios de los aportantes. Al mismo tiempo, señalaban que el Estado venía dedicando esos mismos fondos al financiamiento de sus gastos generales que eran calificados de “ineficientes”. En síntesis: se pasaba de “despilfarrar” esa enorme masa de recursos a usarla como palanca para el crecimiento productivo. En cuanto al desequilibrio que la reforma introduciría en las cuentas públicas, se tendió a minimizar su efecto apostando a un aumento de la recaudación impositiva tanto por una mejora en la administración tributaria (combate contra la evasión impositiva) como por los efectos positivos que el crecimiento económico traería en materia de expansión de la base imponible. Otro punto en el que el enfoque ideológico se hacía manifiesto, era que el nuevo régimen, al estar basado en cuentas personalizadas, controlables cotidianamente por los aportantes, llevaría a un cambio en la actitud desaprensiva, en materia previsional, que tenían muchos trabajadores argentinos. La individualización de los aportes sería así un incentivo considerable para que aumentaran tanto los aportantes como el monto de sus aportes, generando un cambio cultural que potenciaría los fondos disponibles para financiar el crecimiento. Frente a la vieja jubilación pública, que estaba ofreciendo magros ingresos para los trabajadores pasivos, se realizaban cálculos actuariales que prometían futuros pagos por parte del sistema de capitalización, mucho más acordes a la dignidad de las personas. Finalmente, en el contexto ideológico predominante, no podían ser sino bien vistas las nuevas empresas portadoras de moderni-

dad, eficiencia y progreso para la población y la economía. Las AFJP serían reguladas por un ente que evitaría abusos y obligaría a resguardar adecuadamente los ahorros de los asalariados hasta el momento del retiro.

Más allá de estos aspectos, el negocio involucraba cientos de millones de dólares anuales, provenientes de las altísimas comisiones (cercasas al 30% del aporte mensual) que los asalariados debían abonar obligatoriamente a las AFJP para que administraran sus aportes. Llama la atención, en un momento de auge excepcional del neoliberalismo, que no se alzaran voces para reclamar la libre disponibilidad de los recursos por parte de cada asalariado, para que hiciera libremente lo que se le ocurriera con sus fondos. Supuestamente por razones de “responsabilidad social” se mantuvo la regulación estatal que obligaba compulsivamente a los trabajadores a aportar. Ahora, en todo caso, debían hacerlo a las AFJP, lo que implicaba el pago ineludible de comisiones a las nuevas empresas. La “libertad” en el nuevo régimen consistía en optar entre el sistema de reparto (el viejo sistema público) y el régimen mixto (que combinaba cierto aporte público con la capitalización que realizaban las AFJP de los aportes jubilatorios). Las posturas se polarizaron entre quienes defendían al nuevo sistema y quienes lo cuestionaban. El peso público de ambos polos fue muy diferente: las nuevas empresas (en general, pertenecientes a importantes bancos de plaza) realizaron una campaña masiva sobre las bondades del nuevo régimen. Por el sector público, sólo algunas organizaciones gremiales del Estado y pequeñas formaciones políticas salieron a defender la permanencia en el viejo sistema.

Los argumentos que se enfrentaron ante la reforma previsional fueron entonces: 1) Desde los defensores del sistema de reparto: la desconfianza que podían provocar los financistas dueños de las AFJP (dada su trayectoria concreta desde la época de Martínez de Hoz) y la conclusión que, mal o bien, el Estado “siempre está”. 2) Desde los promotores de la reforma, se instaba a verificar el lamentable nivel de las jubilaciones “públicas”, y se ofrecía independizarse del sector público, contando con una cuenta pro-



pia, personal, administrada por especialistas que garantizarían una jubilación razonable. La oposición público-privado se enmarcaba en el contexto ideológico de la época, e ignoraba una característica del capitalismo del siglo XX, la fuerte imbricación e interdependencia entre el Estado y el sector privado. Concretamente en el debate se suponía o que el Estado argentino podía funcionar bien (recaudar impuestos y pagar buenas jubilaciones) aunque el sector privado estuviera integrado por empresas improductivas, o que el sector privado podría ser “exitoso” en términos financieros y productivos, a pesar de que el Estado argentino estuviera en colapso permanente. Faltó un debate realista, informado, que no debía ni podía estar desvinculado de las perspectivas económicas generales del país, y de una estrategia concreta de desarrollo.

## Conclusiones

Muchos de los debates mencionados no han terminado. Otros, en cambio, se han vuelto obsoletos. ¿Aparecerán cuestiones relevantes en el horizonte cercano?

Parece claro que faltan discusiones más sustantivas en la posconvertibilidad: mientras las disputas públicas se organizan en torno a la inflación o a la falta de calidad institucional, se sigue sin abordar cuestiones clave: el lugar de Argentina en el mercado mundial y el papel que desempeña el Mercosur en esa estrategia, el perfil productivo que se desea en el mediano plazo, la reintegración social del país, las funciones del Estado en cada uno de esos frentes.

La reaparición del tema inflacionario como controversia económica excluyente no es neutral. Apunta a reintroducir la agenda financiera en las prioridades públicas, a partir de volver a reiterar las viejas recetas ortodoxas: reducción del gasto público, retraso cambiario, ajuste provincial, caída salarial.

El modesto nivel de la discusión pública actual parece ser la contracara de la grandilocuencia de los años 60, cuando todo sendero económico parecía posible. En algún sentido se ha pasado del optimismo desmesurado de la Argentina Potencia al realismo de estrechos horizontes del país actual. Por supuesto que el último cuarto de siglo ha sido pródigo en desgracias colectivas, que justifican la prudencia, pero aun así el país cuenta con potencialidades que sólo pueden ser movilizadas con una visión más vigorosa del futuro nacional.

### **¿Más allá del Consenso de Washington?**

Si bien se ha presenciado un ocaso de las ideas neoliberales más extremas y perjudiciales, la pregunta relevante es cómo se traduce esto en términos de políticas económicas. En principio, el propio Banco Mundial viene propugnando reformas de segun-

da generación (fundamentalmente institucionales) y el combate a la pobreza. John Williamson también ha tomado distancia de las liberalizaciones y desregulaciones exageradas. Pero al mismo tiempo, las transformaciones estructurales producto de aquellas visiones extremistas no se han revertido. Un apretado listado del legado neoliberal incluye: privatizaciones y concesiones de empresas públicas, reforma previsional, extranjerización de la banca, elevado desempleo sin red efectiva de contención, precarización laboral, redistribución regresiva del ingreso, debilitamiento de la capacidad regulatoria estatal, reendeudamiento público... Recientemente se puede ver que algunas privatizaciones o concesiones menores se han revertido, que la reforma previsional se ha moderado, que el desempleo se ha reducido y que la deuda pública se ha renegociado, desplazando incluso al FMI de su influencia en el diseño de las políticas públicas. No se ha reconstituido un núcleo endógeno de crecimiento económico y nada presagia cambios cualitativos hacia el desarrollo.

### **¿Hacia una síntesis viable?**

En el escenario presente, la sociedad no ha reemplazado la vulgata ortodoxa por un pensamiento alternativo, pero ha visto –y sufrido– el derrumbe del “paraíso” que el mercado y la inversión extranjera traerían al país. Algunas de las políticas aplicadas en los 90 han perdido defensores. Ejemplo de esto son los temas que han perdido poder de apelación a un público extenso: un tipo de cambio fijo y bajo, la convertibilidad de la moneda, el objetivo de una dolarización completa, un Estado reducido a su mínima expresión, la pasividad extrema de las autoridades económicas, la completa identificación de las políticas públicas con las necesidades empresarias, la escasa preocupación por la competitividad y el equilibrio externo.

Así como las voces más extremistas de la ortodoxia económica parecen haber perdido predicamento, los economistas heterodoxos aparecen menos ambiciosos en cuanto al cambio “esperable” en

materia de orientación de la economía. Tras las traumáticas experiencias recientes se valoran en mayor grado políticas económicas meramente sensatas, es decir, que no conduzcan a nuevas explosiones y despeñamientos sociales. Pareciera que se ha producido un acercamiento relativo de las posiciones, luego de una crisis que se aproximó demasiado a la disolución social, y en un nuevo contexto de expansión económica sostenida. La creciente importancia dada a la competitividad de la economía establece un punto de encuentro entre diversas corrientes económicas, más alejadas en el período anterior.

Las políticas públicas han dejado de discutirse en términos de “mucho o nada” y se ha abierto un espacio para la discusión de políticas de fomento productivo y exportador adecuadas. Se admite que en otras experiencias exitosas el apoyo del sector público ha sido importante para potenciar a los sectores dinámicos del empresariado. Persiste, sin embargo, un fuerte recelo en relación a las características y dimensiones del Estado. En amplios sectores empresarios se prefiere un Estado débil a un Estado que pueda autonomizarse y sustentar criterios propios.

También dentro del neoestructuralismo, la aceptación de un rol más importante para el mercado y la precaución en cuanto a las políticas públicas que pueden resultar eficaces lleva a una mayor cercanía con políticas de sintonía fina que a políticas que impliquen o apunten a grandes saltos estructurales.

Una hipótesis en relación al estado del debate actual es que estamos en los albores de una nueva síntesis, consagrando básicamente el triunfo de las reformas económicas y sociales de los 90 sobre el esquema económico previo, pero corrigiendo algunos aspectos abusivos, en un contexto de viabilidad macroeconómica. En ese escenario el Estado está dotado de un mayor grado de autonomía para resguardar la sustentabilidad económica, estableciendo un marco más estable para la nueva estructura económica. En esa hipotética síntesis, el Estado debería ser más eficiente, porque tendría a su cargo muchos más problemas sociales, dada la forma excluyente y fuertemente segmentada que ha tomado la economía luego de la implantación del neoliberalismo.

## El espejo de Chile

Del otro lado de la cordillera se ha desarrollado una experiencia económica que ha sido presentada incontables veces por diversos voceros del establishment internacional como ejemplo para la región. Tras un largo período de desaciertos en el que se realizaron fuertes reformas estructurales, la dictadura de Pinochet acertó con una política macroeconómica realista que puso al país en un sendero de crecimiento de largo plazo. Con la restauración democrática, se respetaron los lineamientos del “modelo” pero se puso creciente énfasis en mejorar la situación social y en la competitividad sistémica de la economía. En Chile triunfó la implantación forzada de un modelo económico socialmente regresivo, en el que posteriormente no se produjeron cambios sustanciales, y que es capaz de sostener un ritmo de crecimiento que permite realizar pequeñas mejoras en la calidad de vida de la población. El modelo chileno tiene dos características que eran consideradas negativas por el pensamiento heterodoxo latinoamericano: una muy desigual distribución de la riqueza y una inserción internacional basada en la exportación de recursos primarios, con escaso valor agregado, y sin generar un proceso endógeno de complejización productiva.

Volviendo a este lado de la cordillera, podría pensarse el muy largo período entre 1976 y 2001 como el de transformación estructural de la economía (que en Chile fue realizado durante la dictadura militar, especialmente en los primeros años), y el período iniciado en 2002 como la aparición de una política macroeconómica que proporciona un sendero viable de crecimiento económico de largo plazo, sobre la bases estructurales sentadas en el período previo. Aparece así un posible escenario de crecimiento económico sostenido y de modesta mejora social, dentro de una típica estructura subdesarrollada. ¿Llevará ese crecimiento hacia una sociedad plenamente desarrollada en lo económico y social?

Javier González Fraga, economista y asesor financiero, y Martín Lousteau, economista y exministro de Economía, escribieron recientemente:

No somos, y quizá nunca hayamos sido realmente, aquel país que se nos antojaba inmensamente rico. [...] Aquellas doradas décadas de principio del siglo XX, por ejemplo, tenían como contrapartida una distribución desigual de los frutos del progreso económico. Las a veces vilipendiadas décadas posteriores significaron un gran avance, en particular con la extensión de los derechos de voto, la ampliación de la escolaridad, el desarrollo de la seguridad social, las políticas de protección laboral y una distribución más equitativa del ingreso. [...] Moderar las oscilaciones económicas tendría un impacto sumamente importante, como es el de acercar el futuro. [...] Producto de los sucesivos yerros y de los dolorosos aprendizajes sociales que los mismos conllevaron, hoy contamos con una macroeconomía más sensata que, si es preservada, podrá constituirse en los cimientos sobre los que construir cada día lo necesario para lograr un desarrollo continuo y armónico. [...] Si logramos mantener este pilar de estabilidad y crecimiento, el país puede ser muy distinto en diez años. [...] Si la Argentina tuviera hoy la misma distribución de ingreso que en 1974, el porcentaje de personas en situación de pobreza sería 5% y no el 40% actual. Y si desde ese año hasta hoy hubiéramos sido capaces de crecer al 4%, aun con el tremendo deterioro sufrido en la distribución del ingreso, la pobreza también sería del 5%. Imaginemos entonces lo que nuestra sociedad podría mejorar si abandonamos el errático patrón de crecimiento, lo cual mejoraría no sólo el ingreso por habitante sino su distribución, y a eso le sumamos los cambios profundos que un crecimiento estable y moderado generaría en el propio Estado.

Esta visión optimista, que invita a la continuidad, apostando a que la acumulación cuantitativa derive en positivos efectos cualitativos, ¿es una apuesta conservadora o reformista? Si se rechaza la continuidad, ¿en qué consistiría una ruptura con el pasado reciente? ¿La apuesta a mantener el actual rumbo es un enmascaramiento de la ortodoxia tradicional, una vez logrados sus objetivos históricos de reconfiguración social o es una visión realista, en un país que no se ha caracterizado por la predisposición a la sensatez económica? ¿Han perdido vigencia las recomendaciones heterodoxas sobre la necesidad de un estado eficiente y autónomo, sobre el impulso deliberado a la creación de un tejido

productivo diverso y sofisticado, sobre una distribución del ingreso más equitativa, que incorpore al trabajo y al consumo a todos los habitantes? ¿O se debe volver al espíritu del “espontaneísmo” liberal, una vez corregidos los “excesos” de los 90?

Si el actual sendero económico se consolida, si las favorables condiciones internacionales actuales permanecen, seguramente continuarán convergiendo las ideas, y los debates se plantearán crecientemente sobre “variaciones” de la actual estructura económica. Las ideas “alternativas” tendrán, seguramente, menor resonancia en el espacio político. En cambio, una crisis internacional –dado el grado de dependencia local de unas pocas variables externas– puede trastocar todos los escenarios pensables en este momento, y modificar sustancialmente el mapa de las ideas económicas vigentes. Una recesión en Estados Unidos, un conflicto importante en Asia, o alguna crisis regional violenta pueden detener el actual sendero expansivo, relanzando los debates sobre el lugar de Argentina en el mercado mundial, sobre las tareas relevantes para lograrlo, sobre los actores del cambio, y en definitiva, sobre el perfil de sociedad en la que se desea vivir.

Si bien el país ya ha abandonado los momentos más sombríos de su pasado reciente, no existe un consenso amplio sobre si el actual esquema económico es un punto de llegada, que debe ser consolidado, o un escenario mínimamente ordenado para encarar nuevas transformaciones. Curiosamente, en cada una de esas posturas convergen tanto pensadores ortodoxos como heterodoxos. Ayudaría quizá, para contestar dicha pregunta, poder responder otra mas amplia: ¿qué espera, de sí misma, la sociedad argentina?

## Bibliografía

- Alsogaray, A. C. (1989) *Bases liberales para un programa de gobierno (1989-1995)*, Buenos Aires, Planeta.
- Aronskind R. (2007) *El riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- (2003) “El país del desarrollo posible”, en James, D. (comp.), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, tomo IX de Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana.
- (2001) *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90*, Buenos Aires, UBA, Serie Libros del Rojas.
- Arriazu, R. H. (2003) *Lecciones de la crisis argentina. Bases programáticas para un esquema de desarrollo sustentable*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Azpiazu, D., M. Khavisse y E. Basualdo (1988) *El nuevo poder económico*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Aglietta M. y S. Moatti (2002) *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, Madrid, AKAL.
- Alemann R. y C. Licciardo (1977) “Las empresas públicas”, en *La economía argentina*, Buenos Aires, Belgrano.
- Barbeito A. (1995) “Baja inflación, reactivación y mayor desempleo... ¿Paradoja o mala praxis?”, en Bustos, P. (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- Beltrán, G. (1999) “La crisis de fines de los ochenta bajo la mirada de los sectores dominantes. Justificación e inicio del proceso de reformas estructurales de los años noventa”, *Época*, N° 1.
- Bocco A. y G. Repetto (1991) “Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado”, en Bocco, A. y N. Minsburg (comps.), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Pinedo a “Los Alsogaray”*, Buenos Aires, Letra Buena.
- Braun, A. (1988) *El boom liberal*, Buenos Aires, Astro.
- Bustamante, J. E. (1988) *La república corporativa*, Buenos Aires, Emecé.



- Castro, J. (1998) *La tercera revolución*, Buenos Aires, Catálogos.
- Cavallo, D. (1989) *Economía en tiempos de crisis*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1984) *Volver a crecer. Un replanteo de las reglas de juego para el crecimiento económico de la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.
- CEPAL (1998) *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Santiago de Chile, FCE-CEPAL.
- Corbalán, M. A. (2002) *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino - Enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos.
- Cortés Conde, R. (2005) *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Cuello, R. (1983) *Callejón con única salida*, Buenos Aires, El Cid.
- Curia, E. (2005) *Macroeconomía del desarrollo. Ensayos sobre política monetaria y cambiaria e inflación en la Argentina*, Buenos Aires, Realidad Argentina.
- Dagnino Pastore, J. J. (1973) “Los aspectos económicos del desarrollo”, en *¿Qué Argentina queremos los argentinos?*, Buenos Aires, La Bastilla.
- De la Balze, F. A. M. (1993) *Reforma y crecimiento en la Argentina*, en De la Balze (comp.), *Reforma y convergencia - Ensayos sobre la transformación de la economía argentina*, Buenos Aires, CARI-ADEBA.
- De Pablo, J. C. (1994) *Quién lo hubiera dicho. La transformación que lideraron Menem y Cavallo*, Buenos Aires, Planeta.
- (1981) *El proceso económico. Cómo lo vi y cómo lo veo*, Buenos Aires, El Cronista Comercial.
- Dornbusch R. y J. C. de Pablo (1988) *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Diamand, M. y H. Nochteff (eds.) (1999) *La economía argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos*, Buenos Aires, Norma-UIA.
- Fanelli, J. M. y R. Frenkel (1990) *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*, Buenos Aires, CEDES-Tesis.
- Fernández, R. B. (1987) *Crecer en libertad*, Buenos Aires, El Cronista Comercial.

- Ferrer A. (1983) *Vivir con lo nuestro*, Buenos Aires, El Cid.
- (2003) “La Argentina y el Fondo Monetario Internacional”, en Minsburg, N. (comp.) *Los guardianes del dinero, Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Ffrench-Davis, R. (1999) *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw Hill y CEPAL.
- Frigerio, R. (1983) *Diez años de la crisis argentina. Diagnóstico y programa del desarrollismo*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.
- Gaggero, J. y J. C. Gómez Sabaini (2002) *Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias*, Buenos Aires, CIEPP-OSDE.
- García Belsunce, H. A. (1978) *Trece años en la política económica argentina. 1966-1978*, Buenos Aires, Emecé.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (1998) *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel.
- Gerchunoff P. y J. L. Machinea (1995) “Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización”, en Bustos, P. (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- González Fraga, J. y M. Lousteau (2005) *Sin atajos*, Buenos Aires, Temas y Grupo Unidos del Sur.
- Graziano, W. (1990) *Historia de dos hiperinflaciones. De Sourrouille a Erman González*, Buenos Aires, Fundación Gabriel y Darío Ramos.
- Krugman, P. (1994) *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Barcelona, Ariel.
- Llach, J. (1997) *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Buenos Aires, Ariel.
- Lo Vuolo R. (2001) *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Altamira.
- Moyano Llerena, C. (1987) *La pobreza de los argentinos. La decadencia nacional y la esperanza de un futuro distinto*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Natanson, J. (2005) *Buenos muchachos. Vida y obra de los economistas del establishment*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

- Nochteff, H. (1999) “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Época*, N° 1.
- Olarra Jiménez, R. (2004) *La economía y el hombre. Evolución del pensamiento económico argentino*, Buenos Aires, Planeta.
- Orléan, A. (2006) *El poder de las finanzas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Prebisch, R. (1986) *La crisis del desarrollo argentino. De la frustración al crecimiento vigoroso*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Ribas, A. (1982) *Pensamientos para pensar sobre el estado y la economía*, Buenos Aires, El Cronista Comercial.
- Rodrik, D. (1995) “Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes”, *Desarrollo Económico*, N° 138.
- Rosenthal, G. (1996) “La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 60.
- Sapir, J. (2004) *Economistas contra la democracia. Los intereses inconfesables de los falsos expertos de la economía*, Buenos Aires, Ediciones B.
- Schvarzer, J. (1990) *Un modelo sin retorno. Dificultades y perspectivas de la economía argentina*, Buenos Aires, CISEA.
- (2001) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*, Buenos Aires, AZ.
- Schwab, M. y M. Etchebarne (1987) *La Argentina ganadora. El regreso al mundo desarrollado*, Buenos Aires, Fraterna.
- Sguiglia, E. (2006) *Las ideologías del poder económico*, Buenos Aires, Edhasa.
- Sturzenegger, A. (1984) “Mercado, plan, crecimiento, estabilidad en la Argentina”, *Ensayos Económicos del B.C.R.A.*, N° 31.
- Terragno, R. (2005) *La simulación. Argentina y el FMI: dos décadas de mentiras y autoengaños*, Buenos Aires, Planeta.
- Todesca, J. (2006) *El mito del país rico. Economía y política en la historia argentina*, Buenos Aires, Emecé.
- VVAA (1992) *La fe de los conversos. 14 miradas sobre el Plan de Convertibilidad*, Buenos Aires, Unidos.

Vitelli, G. (2003) “El discurso formador de la política económica argentina: la reiteración de postulados recesivos”, *Realidad Económica*, N° 194.



# Índice

Introducción .....	7
La sociedad, los actores, los temas .....	9
La historia reciente y su impacto sobre las ideas económicas ...	21
Las concepciones en debate .....	33
Grandes controversias del período .....	51
Conclusiones .....	91
Bibliografía .....	97

A un cuarto de siglo del inicio del período histórico abierto en 1983, esta colección se propone examinar los cambios producidos desde entonces en la sociedad argentina.

Los debates sobre el rumbo de la economía argentina en los últimos 25 años tienen como telón de fondo el crítico saldo de la dictadura militar y una serie de cambios en las ideas económicas dominantes en el mundo y en nuestra región. En este libro se estudia la transformación de los actores que intervinieron en esas controversias, de los temas sobre las que éstas giraron y de las concepciones teóricas que las sustentaron; se subraya el papel decisivo que tuvieron en esas discusiones las grandes crisis de 1989 y 2001 y se consideran las distintas posiciones en disputa sobre cuestiones tales como el lugar y las funciones del Estado, la inserción de Argentina en el mundo, la distribución de la riqueza, el desempleo y la pobreza.

Economista especializado en problemas del desarrollo y en relaciones internacionales, Ricardo Aronskind es investigador-docente del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

