

La génesis del proceso de reformas neoliberales en la Argentina. Un análisis de las políticas públicas del período 1976-1983

The genesis of the process of neoliberal reforms in Argentina. A analysis of the period 1976-1983

Hernán Fair*

RESUMEN

El trabajo indaga en la génesis histórica del proceso de reformas neoliberales en la Argentina durante su inicial intento de aplicación, a mediados de los años '70. En ese marco, aborda la aplicación de las políticas pro-mercado durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) (1976-1983), inicio y condición de posibilidad de lo que luego sería la profundización y consolidación de este tipo de reformas estructurales a partir de finales de la década de los '80 y comienzos de los '90.

Palabras clave: reformas neoliberales, modelo de acumulación, efectos estructurales, Argentina 1976-1983.

ABSTRACT

The work explores the historical genesis of the neoliberal reform process in Argentina during its initial attempt to apply, in the mid 70s. In this context, addresses the implementation of pro-market policies during the military dictatorship (1976-1983), beginning and condition of possibility of what would later become the deepening of structural reforms such as from late 80s and early 90s.

Keywords: neoliberal reforms, accumulation model, structural effects, Argentina 1976-1983.

* Argentino, Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Ciencia Política y Sociología, Doctorando en Ciencias Sociales (CONICET-Universidad de Buenos Aires), Argentina. Correspondencia con el autor: herfair@hotmail.com.

1. Introducción

A partir de 1976 se inició en la Argentina la aplicación de un proceso de reformas pro-mercado que modificó en profundidad el modelo de acumulación vigente desde la posguerra. Estas reformas y ajustes estructurales, de orientación neoliberal, criticaban lo que denominaban un modelo ineficiente, corrupto y burocrático. En contraposición a ese Estado omnipotente y “elefantiásico”, pregonaban la necesidad de reducir al máximo posible sus funciones, exaltando las virtudes del libre mercado y la iniciativa privada, ámbito de autorregulación espontáneo¹. En ese contexto, a partir de mediados de los '70, y más aún desde mediados de la década del '80, con la crisis de la deuda externa, los teóricos del neoliberalismo comenzaron a abogar por la necesidad de llevar a cabo una serie de políticas públicas ortodoxas que tendrían trágicas consecuencias sobre la estructura económica y social. Estas reformas neoliberales, desarrolladas en toda su magnitud durante la década del '90, con el fracaso del esquema benefactor-keynesiano, el derrumbe del comunismo y el fin de la Guerra Fría, consistían, básicamente, en la privatización de las empresas públicas, la desregulación de la economía, la apertura comercial y financiera, la reducción y/o focalización del gasto público social, la flexibilización del mercado laboral y el equilibrio macroeconómico fiscal². No obstante, resulta importante recordar que estos ajustes y reformas neoliberales, sistematizados en 1990 en el denominado “Consenso de Washington”³, no se aplicarían de manera sistemática y consistente en cada uno de los Estados de la región. Así, numerosos autores han señalado que la aplicación de las políticas neoliberales en América Latina se realizó en gran medida de manera parcial y contradictoria⁴. Del mismo modo, en la Argentina existirán también diversas marchas y contramarchas entre cada período de Gobierno y dentro de cada uno de ellos, desde los primeros intentos de reforma iniciados a mediados de la década del setenta, lo que impide hablar de un modelo monolíticamente constituido.⁵

El siguiente trabajo se propone indagar en la génesis histórica de este proceso de reformas pro-mercado en Argentina durante su inicial intento de aplicación empírica,

1 Hemos trabajado las principales características que asume el discurso neoliberal en Fair (2009a).

2 Para un análisis de las características ideológicas del neoliberalismo, véanse Canitrot (1980) y Ezcurra (1998).

3 El decálogo de las medidas incluía el disciplinamiento fiscal, la reducción del gasto público, la unificación de la tasa de cambio, la liberalización del mercado, el impulso a la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, la desregulación de la economía, el respeto a la propiedad privada, la reforma del régimen tributario y la liberalización del sistema financiero (citado en Beltrán, 2006: 205).

4 Para un análisis global de este proceso en Latinoamérica, véase, por ejemplo, Torre (1998).

5 Trabajamos más en detalle estas contradicciones durante las décadas de los '80 y '90 en Fair (2008, 2010).

a mediados de los años '70⁶. En ese marco, tomando como eje un análisis estructural desde el campo de las políticas públicas, aborda la aplicación de las reformas neoliberales durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) (1976-1983), inicio y condición de posibilidad de lo que luego sería la profundización y consolidación de este tipo de políticas neoliberales a partir de finales de la década de los '80 y comienzos de los '90.

2. El Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983): génesis de un nuevo modelo de acumulación

Aunque algunos autores señalan como antecedente de las reformas ortodoxas al denominado “Rodrigazo”, que en 1975 devaluará un 40% la moneda, sin incrementar salarios de manera análoga (Romero, 1994; Ortiz y Schorr, 2006:495), los primeros intentos de aplicación sistemática de las políticas de reforma pro-mercado en Argentina se remontan a la Dictadura cívico-militar iniciada en marzo de 1976. Como lo han analizado diversos autores, el denominado Proceso de Reorganización (PRN) tenía como objetivo implícito llevar a cabo una reestructuración económica y social que terminara con las políticas redistributivas asociadas al peronismo y, por consiguiente, con la potencia y homogeneización característica que poseían los trabajadores, favoreciendo, de esta manera, el disciplinamiento de la sociedad. En efecto, como es sabido, durante el período conocido como peronismo (1945-1955, 1973-1974), el Estado redistribuyó progresivamente la riqueza mediante un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones basado en el incremento de los salarios reales con el objeto de incrementar el consumo interno⁷. Al mismo tiempo, acentuó el proceso redistributivo a través de un fuerte y sostenido incremento de la inversión pública en vivienda, salud, educación y seguridad social (Torrado, 1994; Basualdo, 1992, 2004, 2006). Frente a esa situación, caracterizada por el elevado poder político de los trabajadores y sindicatos, los sectores dominantes se propusieron llevar a cabo una transformación profunda de la estructura

6 En realidad, como lo ha mostrado Morresi (2008: 41 y ss.), las ideas neoliberales ya se hallaban sedimentadas en la Argentina desde mediados de los años '50, si bien adquirirían mayor influencia tras la crisis del modelo sustitutivo.

7 En realidad, ya durante el período 1930-1945 la actividad agropecuaria tradicional había sido reemplazada por el estímulo al sector industrial. Sin embargo, en ese período los distintos modelos de industrialización en lucha sólo permitieron el incremento de las pequeñas y medianas empresas industriales. Además, se trataba de un “intervencionismo defensivo”, ya que buscaba preservar, a través de la creación de mecanismos de regulación estatales, los intereses económicos de los sectores conservadores (véanse Torrado, 1994: 53 y 397-398; Sidicaro, 1998, 2001; Basualdo, 2006: 26-41). Otros autores, por su parte, se remontan aún más atrás, a la década del '20, como momento inicial del proceso de industrialización del país, a través de la importación de maquinaria agroindustrial desde los Estados Unidos (en esta línea, véanse Villanueva, 1972; O'Donnell, 1977).

económica y social vigente desde la posguerra⁸. Para ello, debían realizarse una serie de reformas económicas de mercado que transformaran de raíz a un Estado Social que era visto como ineficiente, corrupto y burocrático, el cual debía ser reemplazado por un Estado subsidiario que debía desligarse de sus funciones que no le correspondían, a partir de la reducción del gasto público, causante del exceso de demandas y la inflación, la privatización de las empresas públicas, que terminaría con la burocracia, la corrupción y la ineficiencia estatal, y la desregulación de la excesiva protección industrial, que potenciaba la ineficiencia y discriminaba al sector agroexportador.⁹

En ese contexto, resumido en el lema “Achicar el Estado es agrandar la Nación”, a partir de 1976 se llevó a cabo una profunda transformación del patrón de acumulación centrado en la sustitución de importaciones, el cual sería reemplazado por un nuevo modelo de acumulación cuyo eje radicaría en la valorización e internacionalización financiera del capital¹⁰ y la desindustrialización del aparato productivo. Para llevar a cabo esos propósitos, defendidos por los economistas liberales a cargo del Ministerio de Economía, los acreedores externos y el sector agroexportador nucleado en la Sociedad Rural Argentina (SRA), el Ministro de Economía José Martínez de Hoz aplicó, no sin contradicciones, como luego veremos, una serie de reformas y ajustes estructurales que dieron sustento al proyecto refundacional del Proceso. Tres fueron los pilares principales que marcaron el comienzo de este nuevo modelo de acumulación: la reforma financiera de 1977, la liberalización comercial y financiera iniciada en 1976 y profundizada a finales de 1978, y los continuos ajustes salariales iniciados en 1976 (Azpiazu, 1991; Castellani,

8 Cabe mencionar que en este trabajo tomamos posición por una postura estructuralista/nekeynesiana crítica que contiene una posición adversa a la de aquellos analistas que sostienen la importancia de las reformas de mercado iniciadas en 1976 y consolidadas a partir de 1989, como ejemplos tendientes a la modernización y maximización de la eficiencia del burocrático, deficitario e ineficiente sector público. Acerca de esta postura, véanse, por ejemplo, los trabajos de Dornbusch y Edwards (1990) y Llach (1997).

9 En palabras del Ministro de Economía, Martínez de Hoz, se requería realizar una “transformación profunda” que terminase con las “empresas estatales ineficientes y deficitarias” y la “inmensa burocracia”, saliendo del “esquema de economía cerrada, aislada de toda corriente innovadora en materia de tecnología y sistemas productivos” (véase Barros, 2002:62-63). Sobre el discurso anti-estatista dentro de un sector del elenco liberal y empresarial durante el régimen militar, véase el inicial trabajo de Schvarzer (1981).

10 Se entiende por valorización financiera a la colocación de excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos), tanto en el mercado interno como en el internacional. Este proceso, dominante a partir del régimen militar de 1976, se expande debido a que los rendimientos en el ámbito de las finanzas son superiores a la rentabilidad de las restantes actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo, tanto público como privado, posibilita la remisión del capital local al exterior, al operar como una masa de excedente valorizable y/o al liberar las utilidades para esos fines (Schorr, 2006:7). Este tema ha sido analizado en detalle en Basualdo (2000, 2006) y Basualdo y Kulfas (2000).

2004:179 y ss.). En dicho marco, tras congelar inicialmente por tres meses los salarios, suprimir el sistema de control de precios y elevar el tipo de cambio, en medio de un proceso de fuerte incremento de las tasas de inflación, se aplicó, a partir de mediados de 1976, una apertura de la economía al mercado mundial que redujo algunos aranceles de importación al sector industrial, eliminó las medidas paraarancelarias y suprimió el esquema de retenciones a la exportación agropecuaria, al tiempo que restringió la emisión monetaria para controlar el problema de la inflación a través de una restricción de la demanda (Canitrot, 1981, 1983; Schwarzer, 1983, 1986). A mediados de 1977, se implementó una segunda política clave dentro del esquema económico: la reforma financiera. En ese contexto, se liberalizó la tasa de interés, la asignación del crédito por parte de las entidades financieras, los requisitos para la expansión de las mismas y los movimientos de capitales (Azpiazu, 1991). Estas reformas, que contrariaban el control y regulación centralizado en el Estado y las tasas de interés reales negativas que caracterizaban al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), constituyeron elementos centrales para entender las transformaciones estructurales iniciadas durante este período, al permitir el desarrollo y expansión de los movimientos especulativos de corto plazo, en el marco de altísimas tasas de interés internas en relación a las vigentes en el mercado internacional (Basualdo, 2000, 2006; Basualdo y Kulfas, 2000; Schorr, 2006).

Aunque las medidas tomadas prometían controlar los incrementos de precios, las tasas de inflación no pudieron ser controladas. En ese contexto de fracaso de los mecanismos de control macroeconómicos, se estableció, a fines de 1978, un nuevo plan de estabilización basado en lo que se conoce como el “enfoque monetario de la balanza de pagos”¹¹. En ese contexto, se profundizó la apertura externa de la economía con el objeto de inducir una mayor eficiencia productiva de la industria local y se decidió un novedoso esquema de devaluaciones anticipadas y decrecientes acordadas con los empresarios (la “tablita”), en procura de hacer converger gradualmente el ritmo de inflación interno y el externo (Azpiazu, 1991). La tasa inflacionaria, sin embargo, tampoco pudo ser controlada del todo con el nuevo plan. Se decidió, entonces, liberalizar la economía mediante la supresión de los gravámenes arancelarios a los insumos no producidos en el país y la supresión de algunos subsidios y créditos preferenciales a la industria, con el objeto de incentivar la importación de productos extranjeros y reducir costos vía el incremento de la competitividad (Torrado, 1994:64).

11 Este enfoque tiene como núcleo destacado a un grupo de economistas de orientación monetarista, conocidos como “Escuela de Chicago”, liderados por Milton Friedman e Irving Fisher. Su idea central para controlar los desequilibrios externos de los países subdesarrollados, consiste en llevar a cabo una apertura comercial para lograr que la tasa de crecimiento de los precios internos converja en el tiempo con la tasa de inflación internacional más la tasa de devaluación (véase Castellani, 2004:173-174). Sobre el particular, véase también Morresi (2008:23-25).

El ingreso masivo de productos importados a bajo precio, en el marco de la sobrevaluación cambiaria¹² y el desincentivo a la producción debido a las altas tasas de interés nacionales en relación a las internacionales, lejos de lograr la convergencia entre los precios internos y externos¹³, trajo aparejado el inicio de un proceso de desindustrialización relativa¹⁴ de la economía, que terminó perjudicando particularmente a las pequeñas y medianas empresas industriales, la mayoría de las cuales no pudieron acceder al crédito externo o a los beneficios ofrecidos por el Estado (Nochteff, 1995:96). Como consecuencia, muchas empresas industriales se vieron obligadas a cerrar frente a la competencia internacional, o fueron directamente absorbidas a muy bajo precio por las grandes empresas concentradas que se favorecían de los subsidios, sobrepuestos y regímenes de promoción industrial y, además, se hallaban diversificados, al punto tal de poder exportar sus excedentes y fugarlos al exterior para valorizarlos mediante la especulación financiera.¹⁵

Al tiempo que este proceso incrementaba la concentración económica y la centralización del capital en las empresas más poderosas¹⁶, principalmente aquellas vinculadas con el accionar estatal que participaban como proveedores de bienes y servicios y como

12 Para tener una idea, entre 1978 y 1980 las exportaciones crecieron un 25%, al tiempo que las importaciones lo hicieron a índices de casi un 300% (Azpiazu, 1991).

13 Según Azpiazu (1991), la evolución diferencial entre los precios de los bienes transables internacionalmente y los precios de los bienes no transables (servicios, algunos bienes no industriales, construcción), junto con las tasas de interés elevadas y las colocaciones a corto plazo y las ineficiencias y altos costos de la intermediación financiera, imposibilitó tal convergencia.

14 Entre 1976 y 1983, el PBI industrial absoluto retrocedió cerca de un 10% (de 94,5 a 85,1) y el PBI industrial *per cápita* lo hizo a casi el doble (91,2 a 72,4). Por otra parte, la participación industrial en el total del PBI retrocedió de 26,9% a 23,8%, durante el mismo período (en base a datos de Castellani, 2004:180), o bien de 28% a 22% (según datos de Schorr, 2006:11). Finalmente, entre 1975 y 1982 se produjo una sistemática expulsión de trabajadores industriales, alcanzando la inédita cifra de 38,7% (Azpiazu, 1991). Para un análisis más detallado del particular, véase Schorr (2006).

15 La fuga de capitales hace referencia a la posibilidad de remitir fondos al exterior para realizar diversas inversiones y adquirir activos que pueden ser físicos (inversiones directas, etc.) o financieros (títulos, acciones, depósitos, etc.) (Basualdo y Kulfas, 2000:77). A partir de la elevación de las tasas de interés y la apertura financiera llevadas a cabo por el Proceso en 1977, y especialmente durante el período 1978-1982, se produjo una fuerte fuga de capitales al exterior. En ese contexto, la fuga de capitales para valorizarlos financieramente se elevó vertiginosamente desde 28.275 millones de dólares en 1976, a 79.912 millones en 1983 (Castellani, 2004:181).

16 Se entiende por concentración económica la incidencia que tienen las mayores firmas o conglomerados empresariales de una actividad en la producción total de la misma. La centralización del capital, por su parte, hace referencia a los procesos en los cuales unos pocos grupos económicos acrecientan el control sobre la propiedad de los medios de producción social mediante la expansión de su presencia en uno o múltiples sectores económicos a partir de una reasignación del stock de capital existente (compra de empresas, fusiones, absorciones, asociaciones, etc.) (Schorr, 2006:7).

contratistas del Estado¹⁷ (Castellani, 2004, 2006a), las pequeñas, medianas e incluso algunas grandes empresas no vinculadas a la regulación del Estado, o sin posibilidades de acceder a la exportación debido a su escasa integración vertical u horizontal¹⁸, se vieron ampliamente perjudicadas por el cierre de empresas e, incluso, muchas de las “menos eficientes”, como dijimos, fueron absorbidos por las firmas más “adaptadas”¹⁹, lo que potenció aún más la posición oligopólica del capital en un selecto grupo de empresas²⁰ (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu y Basualdo, 1990; Azpiazu, 1991; Schorr, 2006). De manera análoga a este proceso, muchos asalariados se vieron obligados a ingresar al sector informal de la economía, al tiempo que se incrementaron los trabajadores por cuenta propia y tercerizados.²¹

En cuanto a las políticas de contracción salarial del régimen militar, llevarán a una caída del orden del 35% de la masa salarial de los trabajadores y 13% de la participación en el ingreso nacional, sólo en el primer año de la Dictadura, debido al congelamiento decretado por el Gobierno en pleno contexto inflacionario (Castellani, 2004:181-182).

-
- 17 Entre muchos otros ejemplos de integración vertical favorecidos por el accionar y regulación estatal, especialmente en lo que refiere a los regímenes de promoción industrial, podemos citar el caso del complejo celulósico-papelero. En cuanto a las estrategias de diversificación de las actividades industriales, se destacan particularmente los casos de Bridas en la industria papelera, y Alpargatas en la pesquera (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu y Basualdo, 1990).
- 18 Tal es el caso de grandes firmas como General Motors y Citroen en la industria automotriz, Olivetti en máquinas de oficina, Duranor en la producción petroquímica y Sudamtex en la industria textil (véase Schorr, 2006:16-17).
- 19 Azpiazu y Basualdo (1990) detallan un conjunto de empresas que fueron adquiridas por los sectores más concentrados a partir de 1980. Entre ellas, cuentan a Trans-Electric (transformadores), Motores Marelli, Cementos Portland, Petroquímica Cuyo, PASA, Petrosur y las compras de Bunge y Born de Matarazzo (fideos), Fanacoa (alimentos), Alcoholera Royal, Atanor y Petroquímica Río Tercero.
- 20 Para tener una idea de este proceso, entre 1976 y 1983 la cúpula industrial perteneciente a los grupos económicos de capital nacional (GGEE) y extranjero (CE), incrementaron su participación en las ventas totales en un 7,3% y 10%, respectivamente. En contraposición, las compañías estatales y las firmas extranjeras (ET) no integradas a conglomerados económicos en el medio doméstico, redujeron su peso en la facturación global en un 11,1% y 6,8%, respectivamente (Schorr, 2006: 16).
- 21 Como señala Torrado (1994), en realidad ya durante el peronismo se había incrementado el empleo terciario, principalmente el empleo público en administración y transporte. Durante la etapa desarrollista también crecerá este sector, desde el 47,5% a 51,7%. Al igual que en la etapa anterior, lo hará predominantemente en los sectores medios, aunque se centrará principalmente en las ramas del comercio y los servicios personales. Durante el Proceso, en cambio, no sólo aumentará fuertemente el cuentapropismo, sino que un 72,8% de ese total corresponderá a los sectores obreros, principalmente provenientes de las ramas de la construcción y transporte, contra sólo un 27,2% de los sectores medios. Esto nos muestra que el proceso de tercerización de la economía afectará en esos años en mayor medida a los sectores populares. Sobre los efectos de las políticas del Proceso sobre la estructura social, véanse Villarreal (1985); Beccaria (1993) y Pucciarelli (1998:24-25), entre otros.

De manera simultánea, la drástica reducción del gasto público social en áreas como educación y salud, la regresividad del sistema impositivo y los mecanismos tendientes a la diferenciación salarial por sectores, contribuirían a comprimir aún más la fuerza política de los sectores asalariados²² (Canitrot, 1983; Schvarzer, 1986; Azpiazu, 1991).

En ese contexto de profunda transformación estructural de la economía, se producirá una fragmentación y estratificación regresiva de los sectores populares, que incrementará la brecha con respecto al gran capital concentrado nacional e internacional. En efecto, la segunda mitad de la década del '70 marca el inicio de un proceso de fuerte redistribución regresiva de los ingresos (Basualdo, 1992; Nochteff, 1995) que generó una creciente polarización, heterogeneización y segmentación social, en detrimento de los sectores medios y, principalmente, bajos²³ (Villarreal, 1985; Beccaria, 1993; Torrado, 1994:204 y ss.; Pucciarelli, 1998). Los sectores dominantes, en especial los ligados al “complejo económico estatal-privado” (Schvarzer, 1981), obtuvieron acceso, en cambio, a importantes beneficios económicos, a partir de la permanencia, e incluso profundización, de los subsidios directos por parte del Estado²⁴, los diversos regímenes de promoción industrial, las privatizaciones parciales o “periféricas” de las empresas públicas, la compra de insumos a precios diferenciales, la protección arancelaria y para-arancelaria en algunas áreas específicas y el acceso al crédito comercial preferencial²⁵, muchas de cuyas políticas se habían iniciado durante el período anterior.

22 Para entender este fenomenal ajuste salarial, debemos tener en cuenta, además, diferentes políticas públicas que contribuyeron a disciplinar a los asalariados. Entre ellas, la disolución de la CGT, la intervención de sindicatos, la supresión de todo tipo de actividad gremial y del derecho de huelga, la eliminación de las convenciones colectivas de trabajo en materia salarial y las reformas a la ley de contrato de trabajo (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu, 1991).

23 Entre 1975 y 1982, las remuneraciones reales de los asalariados cayeron un 37% y entre 1974 y 1981, la participación del ingreso de los estratos más altos se incrementó un 28,5% (Nochteff, 1995: 87). Datos abordados en Schorr (2006) para el período 1976-1983, en relación al sector industrial manufacturero, muestran, por su parte, que la productividad promedio de la mano de obra experimentó un fuerte crecimiento, tanto en lo que refiere a los obreros ocupados (37,6%) como en función de las horas trabajadas (29,9%). Además, se produjo en esos años una fuerte disminución en el poder adquisitivo de las retribuciones salariales percibidas por los obreros del sector (17,3%) así como en los costos medios salariales (18,6%). Finalmente, en 1983 la relación productividad/salario medio fue un 16% más elevada que en 1976 y un 66% superior a 1974, mientras que el coeficiente productividad/costo medio salarial fue, respectivamente, un 3% y un 69% más holgado (véase Schorr, 2006:12-13).

24 Más del 80% de los subsidios estatales fueron otorgados a un reducido sector de los Grandes Grupos Económicos ligados al sector más concentrado y diversificado del capital (Nochteff, 1995:98).

25 Los principales beneficiados por estas medidas serán la industria siderúrgica básica, la celulosa y el papel, la petroquímica, la industria del aluminio y la del cemento y, más específicamente, los grandes grupos empresariales diversificados de Acindar, Agea/Clarín, Alpargatas, Arcor, Astra, Bagó, Bemberg, Bidas, Bunge y Born, Celulosa Argentina, Fate/Aluar, Fortabat, Garovaglio y Zorraquín, Ledesema, Macri, Pérez Companc, Roggio, Soldati, Techint y Werthein (Schorr, 2006:21). Sobre el particular, véanse Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Basualdo (2000, 2006); Castellani (2004, 2006b, 2007); Schorr (2006).

En efecto, desde mediados de los años '60²⁶, y sobre todo a partir del Régimen militar del período 1976-1983, los proveedores y/o contratistas del Estado, en su mayoría grandes empresarios industriales nacionales diversificados, y en menor medida conglomerados transnacionales, se vieron ampliamente beneficiados por su íntima relación con la forma de gestión estatal “liberal corporativa”, lo que les permitió acceder a diversos “ámbitos privilegiados de acumulación”²⁷ (Castellani, 2004, 2006a, 2006b). En ese contexto, la denominada “Patria contratista” logró acceder a “cuasi rentas de privilegio”, formando monopolios u oligopolios “no innovadores” y “no transitorios”, que desincentivaron la inversión productiva, en pos de la “adaptación” a los recursos provenientes de la regulación del Estado –quien, a su vez, se adaptaba a los cambios internacionales– y la valorización orientada hacia el sector financiero²⁸ (Nochteff, 1995; Castellani, 2007).

26 En efecto, ya desde la década del '60, durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva, los grandes empresarios concentrados lograrán acceder a amplios beneficios relacionados a su vinculación directa con el Estado. Entre estos “ámbitos privilegiados de acumulación”, podemos incluir el establecimiento del régimen de “compre nacional” (1972) y la promoción de grandes emprendimientos industriales financiados o subsidiados por el Estado (planta de aluminio Aluar y Polo Petroquímico Bahía Blanca, 1970) (véase Castellani, 2004, 2007). Para un análisis centrado en el caso de la petrolera estatal YPF véase Castellani (2006a).

27 La noción de “ámbitos privilegiados de acumulación” ha sido definida por Castellani como “una red integrada por prácticas, actores, actividades económicas y regulaciones normativas, que permiten la generación y sostenimiento de diversos mecanismos de obtención de cuasi rentas de privilegio que son apropiadas por las formas privadas involucradas” (Castellani, 2007:15).

28 Esta perspectiva de análisis, aunque tiene antecedentes que se remontan a los trabajos de Schvarzer (1981), Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989) y Azpiazu y Basualdo (1990), ha sido abordada en detalle por Hugo Nochteff (1995), en una interpretación que retoma algunas nociones señaladas por el economista austríaco Joseph Schumpeter. De manera resumida, Schumpeter afirmaba que para lograr el desarrollo nacional, era condición primordial la formación de monopolios innovadores y transitorios basados en rentas tecnológicas. En el caso argentino, sin embargo, el Estado promoverá la formación de monopolios u oligopolios que serán no innovadores, ya que en lugar de invertir a partir de los beneficios recibidos por las regulaciones del Estado, se adaptarán a los cambios internacionales y fijarán oligopólicamente los precios; y no transitorios, ya que permanecerán en el tiempo y tenderán a expandirse en razón de la propia regulación estatal. Pero además, estos monopolios, en lugar de ser productivos e invertir en ciencia y tecnología, tenderán a ser financieros, invirtiendo y valorizando aún más sus ya elevadas tasas de rentabilidad obtenidas por la promoción estatal en el sector financiero, en lugar de hacerlo en el sector productivo. Más recientemente, Castellani (2007) ha retomado este enfoque estructuralista, incorporándole algunas nociones del neo-institucionalismo weberiano. Desde esta línea, ha destacado, a partir del análisis de Nochteff, que las cuasi rentas de privilegio no necesariamente requieren la formación de monopolios y no necesariamente aluden a cuestiones estrictamente económicas. Un análisis opuesto a este enfoque para explicar las restricciones al desarrollo sostenido en nuestro país (esbozado también en Pucciarelli, 1999), puede verse en los trabajos en clave neoliberal de Dornbusch y Edwards (1990) y Llach (1997). A grandes rasgos, para estos autores las restricciones al desarrollo nacional residen en el modelo “estatista” y “populista” iniciado en 1945 con el peronismo, que incentivó un excesivo

Pero además, diversas fracciones de los grandes grupos económicos, no sólo los vinculados al accionar estatal, se vieron ampliamente favorecidos, en particular, por las diversas reformas económicas implementadas por el Gobierno a partir de 1976 que, al tiempo que liberalizaron los mercados al capital transnacional, preservaron a las grandes industrias automotrices, siderúrgicas y petroleras con regímenes especiales de protección o subsidios directos que desincentivaban la inversión, y, al tiempo que elevaban las tasas de interés, desincentivando la producción industrial y afectando especialmente a las PyMES a partir de su imposibilidad de competir con el ingreso masivo de importaciones, permitían consolidar un proceso de creciente internalización y valorización financiera del capital más concentrado²⁹ (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu y Basualdo, 1990; Basualdo y Kulfas, 2000; Basualdo, 2000, 2006; Schorr, 2006).

En marzo de 1981, con la sucesión presidencial y el reemplazo del Ministro de Economía Martínez de Hoz por Lorenzo Sigaut, se estableció una devaluación del peso para recuperar el atraso cambiario que el programa anterior había generado. A este proceso le siguió otro basado en maxidevaluaciones correctivas y sucesivas que alcanzarían el 81% (Canitrot, 1992). El objetivo del programa consistía en incrementar el superávit comercial a través de una restricción de las importaciones y, sobre todo, a partir de un incremento de las exportaciones. Sin embargo, más allá de que el proceso fue más efectivo en restringir importaciones que en favorecer exportaciones, el problema que tenía el programa era que recrudecía el problema fiscal. En efecto, como la deuda y los intereses devengados estaban en dólares, la devaluación duplicó el costo fiscal de la deuda externa³⁰. Pero, más importante aún, es que el Gobierno acudió a rescatar a las empresas privadas no exportadoras que debían sufrir el mismo problema. Para ello, en un contexto de escasez de divisas debido al alza de las tasas de interés de Estados Unidos y una ausencia de inversiones extranjeras, en 1982 estatizó, a través del Banco Central, la deuda privada, transfiriendo la depreciación total al sector público. En otras palabras, el Estado se hizo cargo de las deudas contraídas por el sector privado en el plano externo y luego las pesificó a un tipo de cambio diferencial, mediante la implementación de

crecimiento del gasto público que terminó generando inflación y un Estado “macrocefálico” y “sobredimensionado” que promovió un excesivo déficit fiscal y un aumento de la ineficiencia, la corrupción y la burocracia en el sector público. Trabajamos más en detalle estas dos visiones contrapuestas en Fair (2009b).

29 Para ser más estrictos, existirán en realidad tres tipos de “cuasi rentas de privilegio”: las de carácter general (privatizaciones, liberalización y apertura financiera, estatización de pasivos privados, pesificación de deudas contraídas en dólares, desregulación del mercado laboral), las vinculadas a políticas específicas de promoción sectorial (promoción y protección industrial de algún sector perjudicado, subsidios directos, emprendimientos industriales promocionados por el Estado) y las vinculadas al complejo económico estatal-privado (concesión de obras públicas, privatizaciones periféricas, compra de insumos a precios diferenciales, acceso a bienes y servicios demandados por el Estado) (Castellani, 2004:177).

30 El déficit fiscal pasó de 7,5% del PBI global en 1980, a 16,5% en 1982 (Azpiazu, 1991).

diversos seguros de cambio. En ese contexto de “licuación” y estatización de la deuda externa privada, lo que implicó una fenomenal transferencia de recursos hacia el sector más concentrado del capital, acrecentando el superávit comercial, al tiempo que la brecha fiscal hacía lo propio en el marco del proceso de valorización financiera del capital³¹, la mayoría de los grupos empresariales, sobre todo (aunque no sólo) los grandes grupos económicos nacionales diversificados y empresas transnacionales vinculadas a la regulación estatal, lograron potenciar aún más sus ya existentes cuasi rentas económicas de privilegio. En ese contexto, el propio accionar estatal les permitió desarrollar a los grandes grupos económicos nacionales e internacionales una creciente concentración económica y centralización del capital, homogeneizándose de manera creciente tanto de manera vertical como horizontal (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu y Basualdo, 1990; Azpiazu, 1991; Basualdo, 2000, 2006; Schorr, 2006), al tiempo que los sectores “de abajo” se fragmentaban y pauperizaban cada vez más (Villarreal, 1985; Beccaria, 1993). Al mismo tiempo, las diversas políticas de regulación estatal en favor de los sectores más concentrados del capital, no hicieron más que tornar crónica la brecha fiscal, impidiendo generar un desarrollo nacional sostenido que excediera ciertos ciclos cortos basados en “booms” y “burbujas” (Nochteff, 1995; Castellani, 2004:183, 2007).

Ahora bien, lo que resulta importante destacar es que durante este período, si bien la mayoría de los técnicos a cargo del Ministerio de Economía defenderán la orientación neoliberal y la reforma del Estado para incrementar la eficiencia, reducir costos y evitar la inflación y el déficit fiscal por “exceso de demandas”³², según la propuesta de la Comisión Trilateral, ello no impedirá que las políticas de mercado se aplicaran de manera contradictoria. Estas contradicciones se debieron, en primer lugar, al veto de gran parte de los sectores militares, quienes no veían con agrado la reducción del papel interventor del Estado ni las consecuencias, principalmente en relación a la desocupación, aunque también a nivel de desindustrialización, que ese modelo traía aparejado para la “Seguridad Nacional”³³. En efecto, si para la mayor parte del sector económico,

31 La consecuencia de estas medidas fue un incremento descomunal del endeudamiento estatal y un desequilibrio estructural de la balanza de pagos, ya no centrada en el déficit comercial y la necesidad de devaluar la moneda para estabilizar la economía, como en el período desarrollista (O'Donnell, 1977; Pucciarelli, 1999), sino en el creciente e incontrolable déficit fiscal. Algunos de quienes trataron este particular son Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Basualdo (2000, 2006); Basualdo y Kulfas (2000); Schorr (2006).

32 De todos modos, existían algunos sectores dentro del propio elenco económico que se oponían a las reformas, o al menos planteaban cierto rechazo a algunas de las medidas tomadas por el Gobierno. Al respecto, véase Heredia (2004).

33 Téngase presente, en este sentido, que la desocupación durante el período 1976-1983 variará desde un 5,2% en mayo de 1976, a un máximo de 6% en mayo del '82, para terminar cayendo a sólo 3,9% en octubre del año siguiente (datos extraídos de www.indec.gov.ar). En esta línea, véanse Canitrot (1981, 1983); Schvarzer (1983, 1986); Novaro y Palermo (2003).

a cargo del Ministerio de Economía, el objetivo principal consistía en reducir el Estado Benefactor a su mínima expresión, para la mayoría de los militares a cargo del poder político, este no era sino su objetivo secundario. Según estos sectores, el objetivo de máxima consistía, de acuerdo a la Doctrina de Seguridad Nacional, evitar el peligro del comunismo y mantener, en ese sentido, el orden social. En ese contexto, aunque su objetivo a largo plazo consistía en llevar a cabo una serie de reformas económicas que transformaran de raíz la estructura económica productivista y la estructura social incluyente e integradora que caracterizaban al modelo de industrialización sustitutiva, su objetivo de máxima consistía en restablecer el Orden perdido durante el período previo de “caos social”, eliminando el “virus” de la “subversión” que había infestado el “cuerpo social” (Barros, 2002). Debemos tener en cuenta, en este sentido, que el período inmediatamente anterior al Golpe (1973-1976), se había caracterizado por fuertes enfrentamientos entre el ala izquierda y el ala derecha del peronismo. Cada una de estas vertientes, representada por la Juventud Peronista (JP) y los Montoneros, por un lado, y la “burocracia sindical”, por el otro, creía ver en Perón ya sea al dirigente que llevaría a la implementación del “socialismo nacional”, ya sea quien evitaría el peligro de la “revolución marxista” que parecía avecinarse peligrosamente (Sigal y Verón, 2003). Por otra parte, en aquellos años se desarrollará una feroz pugna distributiva entre los trabajadores sindicalizados y los grandes empresarios, que pondrá en peligro los beneficios económicos del empresariado, en razón de la excesiva politización de las demandas sindicales³⁴. En ese contexto de fuertes disputas corporativas entre los trabajadores asalariados y los grandes empresarios por la distribución de la renta nacional (Pucciarelli, 1999), por un lado, y la luchas ideológicas internas dentro de las distintas vertientes del movimiento peronista por representar los “verdaderos” intereses de la doctrina (Sigal y Verón, 2003), por el otro, potenciada esta última por la muerte de Perón en julio de 1974 y la creación de un grupo paramilitar de derecha conocido como Triple A o Alianza Anticomunista Argentina, que fomentará la lucha militar contra la vertiente izquierdista, se iniciará en esos años una feroz y sangrienta lucha política, que

Para una visión diferente, que hace hincapié en la “revancha clasista” y señala la existencia de desocupación “encubierta”, véase Basualdo (2006).

34 Como lo ha señalado Pucciarelli (1999), tanto los grandes empresarios, como los trabajadores sindicalizados, se caracterizaban, desde su conformación en la posguerra, por la presencia de un alto nivel de organización, una gran capacidad de lucha y un creciente poder de enfrentamiento corporativo. Esta capacidad de enfrentamiento corporativo exacerbará la lucha social por obtener mayores beneficios salariales, lo que se expresará en un incremento continuo de los índices de inflación por parte de los empresarios para recuperar sus costos. En ese contexto de fuerte pugna corporativa entre las grandes organizaciones, se terminará por debilitar en gran medida a los partidos políticos tradicionales, que perderán su razón de ser, y al propio Estado, imposibilitado de morigerar aquella incontrolable lucha de poder y la inestabilidad económica y social. Sobre las características principales del esquema de “inflación de demanda”, véase Diamand (1973). Para un análisis que continúa esta perspectiva de lucha “corporativa”, véanse Sidicaro (2001) y Pucciarelli (2002).

terminará justificando el derrocamiento militar del Gobierno, a cargo de la esposa del líder, María Estela Martínez o “Isabelita”, como se la conocería popularmente. En ese contexto, se llegaría, entonces, al trágico Golpe de Estado del 24 de marzo de 1976.

La necesidad imperiosa de restaurar el orden y la paz social ausentes, frente al desorden de la “subversión marxista” y la excesiva politización de los trabajadores asalariados y del “populismo” peronista, exigía, entonces, de acuerdo a los lineamientos militares, llevar a cabo un profundo disciplinamiento social (Canitrot, 1980, 1981, 1983; Schvarzer, 1986; Schorr, 2006), y ello sólo se lograría mediante una lisa y llana represión, tortura y/o desaparición de todo aquel que alterara ese orden buscado. Es en ese contexto que, según varios trabajos, debe entenderse la defensa que harán muchos militares de las políticas estatistas. En particular, muchos temerán que si las políticas de reforma de mercado se llevaran a cabo al extremo, se producirían altos niveles de desocupación, lo que podría generar un incremento de la violencia social, que impediría cumplir con el objetivo de máxima del Proceso³⁵. Por otra parte, debemos tener en cuenta que, para los sectores militares, la industria era considerada históricamente como un símbolo de defensa de la soberanía nacional, por lo que no veían con agrado la desindustrialización, principalmente del sector armamentístico. Este veto militar se expresará en cuantiosos gastos estatales utilizados para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas, equipamiento militar y, especialmente, el desarrollo de grandes obras para la generación de energía, como emprendimientos hidroeléctricos, inversiones en el sector petrolero y autopistas urbanas.³⁶

No obstante, los militares no sólo defenderán el papel del Estado a partir de cuestiones netamente ideológicas, como lo hará el General Viola en reiteradas ocasiones, sino que habrá también una cuestión de intereses políticos subyacente. Es el caso del Jefe de la Armada, General Eduardo Massera, quien, una vez que dejará el poder, en 1981, defenderá la necesidad de implementar un proyecto industrialista para ganarse el apoyo de diferentes sectores sociales, en vistas de constituir su propio proyecto político democrático que sucedería, según su visión, al régimen militar (Canelo, 2004). Por otra parte, debemos recordar que las empresas estatales serán divididas durante aquel período de acuerdo a una división tripartita. En ese contexto, los militares a cargo

35 Algunas declaraciones parecen probar esta hipótesis. Así, por ejemplo, el 27 de noviembre de 1980 el Almirante Lambruschini declaraba públicamente que “la economía debe servir a los intereses permanentes de la Nación (...) (y, por lo tanto) los factores de seguridad y geopolíticos deben pesar, en ocasiones, tanto como los de la fría rentabilidad” (citado en Schvarzer, 1981: 135). En esta línea que coloca el eje en la cuestión del veto de una porción del sector militar, véanse también Canitrot (1981, 1983); Schvarzer (1983, 1986); Novaro y Palermo (2003); Canelo (2004, 2006).

36 Para un análisis más detallado del particular, véanse Schvarzer (1981, 1986); Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Canelo (2004, 2006); Castellani (2004, 2006a, 2006b).

de las empresas públicas, entre ellas Fabricaciones Militares, no verán con agrado la posibilidad de perder su participación económica en el sector.

Esta compleja variedad de intereses económicos y políticos y disputas ideológicas dentro del propio elenco gobernante, principalmente entre los sectores más liberales, liderados por el Ministro de Economía Martínez de Hoz y el presidente Videla, y los sectores más nacionalistas, liderados por los generales Eduardo Massera y Viola, a los que debemos agregar también a Díaz Bessone y el grupo de Generalistas del Ejército, impedirán, entonces, que se lleve a cabo la aplicación de un “modelo” neoliberal en sentido estricto. Contribuirá además, en la misma línea, el particular esquema tripartito de poder del Proceso que, al dividir las funciones entre las tres Fuerzas, lejos de evitar los conflictos surgidos en la Dictadura anterior, como era su objetivo inicial, impedirán homogeneizar intereses y demandas cuando surjan disputas internas en alguna de las tres Fuerzas integrantes de la Junta³⁷ (Canelo, 2004).

Sin embargo, las explicaciones que hacen hincapié en el veto militar por razones puramente político-ideológicas olvidan también que, desde inicios de la década del '60 (Castellani, 2006a, 2006b), y en especial a partir del Golpe de 1976, se profundizará en nuestro país un proceso de creciente “colonización” del Estado (O'Donnell, 1977; Palermo y Novaro, 1996; Pucciarelli, 1999), que les permitirá a los sectores dominantes ocupar cargos en diferentes ministerios y reparticiones, agudizando progresivamente la deslegitimación estatal (Sidicaro, 1998:44-51, 2001). En efecto, los militares no sólo temían a la desocupación, o seguían la tradición de nacionalismo económico, sino que, además, defendían las empresas públicas para preservar sus negocios corporativos en relación a esas empresas, a cargo de los propios Generales, de acuerdo al sistema de reparto tripartito de la administración pública (Sidicaro, 1998, 2001; Canelo, 2004, 2006).

En cuanto a los sectores del empresariado más concentrado, aunque muchos de ellos apoyarán desde los inicios las reformas del Estado, principalmente los acreedores externos y los agroexportadores, debemos recordar que durante ese período continuarán, e incluso se profundizarán, los subsidios estatales, los sobrepuestos en las licitaciones y contrataciones públicas, las exenciones impositivas, las obras públicas de gran envergadura, los regímenes de promoción industrial y los proyectos mixtos de inversión en sectores específicos como la industria automotriz, la siderúrgica, la petroquímica y la papelería, entre otras políticas netamente intervencionistas que lejos estaban del discurso

37 Según Canelo (2004, 2006), el objetivo del esquema era evitar la excesiva centralización de poder que caracterizaba a la Dictadura anterior de Onganía (1966-1970). Sin embargo, la consecuencia del nuevo esquema de Juntas militares formados por 3 integrantes y la división de cargos en las 3 Fuerzas, será una profundización de los conflictos internos, lo que impedirá, en lugar de favorecer, la toma de decisiones políticas de manera congruente y orgánica.

inicial de reducción del Estado³⁸. En ese contexto, resulta entendible que los sectores empresariales más ligados a su dependencia de la regulación estatal, fueran los que se opusieran más firmemente a la retirada total del Estado³⁹ (Beltrán, 2006:212 y ss.).

Este proceso de creciente colonización del Estado, especialmente por parte de los grandes empresarios agroindustriales ligados al capital nacional diversificado o “Patria contratista” (Bridas, Techint, Bunge y Born, Macri, Acindar, etc.) y algunas empresas transnacionales diversificadas⁴⁰, al que debemos sumar la defensa del sistema de Obras Sociales por parte de los sindicatos peronistas a cargo de su manejo, convertirá al conjunto de la administración pública en una fuente de prebendas en el que cada uno de los grupos de interés pujará por resguardar su propia posición corporativa (Pucciarelli, 1999; Margheritis, 2000:50-51). De este modo, se producirá un veto por parte de estos grupos del empresariado (del mismo modo que lo hará el sindicalismo opositor), que impedirá que se lleven a cabo políticas más profundas de reforma estructural y, sobre todo, evitará que las distintas fracciones de los sectores dominantes pudieran homogeneizar conjuntamente sus diversos intereses y demandas⁴¹ (Castellani, 2004).

Finalmente, como lo han puesto en evidencia Mariana Heredia (2004, 2006) y Gastón Beltrán (2006), dentro del propio elenco liberal existirán también algunos sectores que se opondrán a la aplicación conjunta de las reformas de mercado. En efecto, ya desde el inicio del Proceso existirán fuertes desacuerdos entre el ala del “liberalismo tradicional”, representado por figuras como el ingeniero Álvaro Alsogaray y los her-

38 Aunque con antecedentes en la década del '60, a partir del Proceso se profundizará la presencia de diferentes “ámbitos privilegiados de acumulación” para los grandes grupos económicos, en particular los ligados a lo que se conocería como la “Patria contratista”, y más específicamente en empresas como YPF, Gas del Estado y SOMISA. Para un detalle de estos beneficios favorecidos por el accionar estatal durante el período 1976-1983, véanse los trabajos de Schvarzer (1981, 1984); Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Castellani (2004, 2006b); Basualdo (2006); Schorr (2006). Un análisis de los “contextos privilegiados de acumulación” para los grupos económicos ligados al sector petrolero durante la década del '60, puede verse en Castellani (2006a).

39 Así, mientras el presidente de la Sociedad Rural exigía realizar “un corte definitivo al gasto público”, el presidente de la Cámara Argentina de la Construcción afirmaba que “el gasto en obras públicas no es inflacionario” (citado en Schvarzer, 1981:130).

40 En los términos de Basualdo (2000), los Grandes Grupos Económicos Estatales (GGEE) y las Empresas transnacionales diversificadas (ET), también denominados por el autor como “oligarquía diversificada” (Basualdo, 2004, 2006). Este último concepto, sin embargo, no logra satisfacerlos del todo, en razón de cierta simplificación metodológica que observamos en su utilización.

41 Beltrán da el ejemplo de la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), sectores que, a diferencia de los agroexportadores nucleados en la Sociedad Rural Argentina (SRA), planteaban la necesidad de reducir gastos “superfluos” en seguridad social, pero para dirigirlos al desarrollo del sector industrial y de la construcción (Beltrán, 2006:212). Otros ejemplos similares pueden hallarse en Schvarzer (1981).

manos Alemann, y el ala de los “liberales tecnócratas”, representados por economistas expertos formados con posgrados en las más prestigiosas universidades del exterior, como Juan Carlos de Pablo y Domingo Cavallo, entre otros. A diferencia de lo que suele creerse desde el sentido común, ambos grupos no serían homogéneos ideológicamente. En efecto, mientras que los primeros exigían la reducción del gasto público y la emisión monetaria para terminar con la inflación, los segundos, más pragmáticos, no necesariamente exigían que se aplicara una reducción del gasto público para lograr igual objetivo (Heredia, 2006:156).

En ese contexto de veto, tanto por parte del sector militar, como por parte de los sectores liberales, a lo que debemos agregar también a algunos dirigentes políticos y sindicales y varios medios de comunicación masivos⁴², se creará una situación de “bloqueo recíproco” entre ambas tendencias y ambos sectores (Heredia, 2006:156), que impedirá llevar a cabo un conjunto de políticas públicas homogéneas y coherentes en su aplicación.

Rescapitulando, pudimos observar hasta aquí de qué modo durante el período 1976-1983, diferentes pugnas corporativas de poder entre los principales actores predominantes impidieron dismantelar, más allá de algunas privatizaciones totales y periféricas de ciertas actividades y empresas, el modelo fuertemente intervencionista y regulador de posguerra. Estos vetos políticos, que se manifestaron en la superposición contradictoria de orientaciones en la gestión económica estatal (Castellani, 2004:175), no obstan, sin embargo, a que se olviden o dejen de lado las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales iniciadas a partir del modelo de valorización financiera puesto en marcha con el Proceso. En efecto, como lo han analizado decenas de trabajos en los últimos años, a partir de 1976, y más aún desde 1977, con la apertura financiera y el fin de las tasas reales de interés negativas, se inició en la Argentina una transformación profunda del patrón de acumulación reinante hasta entonces, que incentivó una creciente concentración del ingreso y centralización del capital en pocas manos, a partir de

42 Mariana Heredia (2006) destaca la oposición al neoliberalismo por parte del diario local *Clarín*, de tendencia desarrollista, que rechazaba de plano la apreciación de la moneda, la apertura comercial y la liberalización financiera. También el rechazo de dirigentes del desarrollismo, como Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, a los efectos destructivos del plan económico del Proceso sobre el sector empresario y el poder adquisitivo del salario, y de dirigentes del radicalismo, entre ellos Ricardo Balbín, además de sectores sindicales y algunos empresarios del agro y la industria. Finalmente, resalta también la oposición de algunas fundaciones no liberales, como la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), junto con su revista heterodoxa *Realidad económica*, el Centro de Estudios de la Sociedad y el Estado (CEDES), el Centro de Estudios sobre el Estado y la Administración (CISEA), el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la Capital Federal y los intelectuales a cargo de estos institutos, como Aldo Ferrer, Jorge Katz, Adolfo Dorfman, Adolfo Canitrot, Roberto Frenkel, Jorge Schvarzer y Jorge Sábato, entre los más destacados (véase Heredia, 2006:156-164).

la generación de ámbitos de acumulación privilegiados basados en la escasa innovación tecnológica y el acceso a cuasi rentas de privilegio posibilitados por las altas tasas de interés del sector financiero⁴³. En ese contexto, al tiempo que se producirá un proceso de desindustrialización que afectará en profundidad al sector productivo, especialmente a las PyMES, los grandes grupos económicos diversificados, especialmente los vinculados de manera directa al accionar público del Estado, lograrán consolidar su poder económico y político, paradójicamente, a partir de la creciente intervención y regulación de aquel Estado tan denostado⁴⁴ (Castellani, 2004, 2006a, 2006b, 2007).

3. A modo de conclusión

En el transcurso de este trabajo abordamos, a partir de un marco de análisis basado en las políticas públicas y la aplicación de algunas categorías provenientes de la sociología económica, la génesis del proceso de aplicación de las reformas neoliberales en la Argentina. Nos centramos, en ese sentido, en el período 1976-1983, que marca el comienzo de lo que luego sería la profundización de las políticas pro-mercado durante la década de los '90. Como hemos visto, estas reformas y ajustes estructurales afectaron de manera desigual a cada actor socioeconómico, destacándose su sesgo a favor de los sectores dominantes de la sociedad (grandes empresarios), en desmedro de los más vulnerables (sectores populares y pequeñas y medianas empresas). Durante las décadas subsiguientes, el proceso de destrucción del Estado Social de posguerra continuaría y se consolidaría. No obstante, no lo haría bajo gobiernos dictatoriales, sino bajo el manto del régimen formal de gobierno democrático. Además, a diferencia del período estudiado en este trabajo, las divisiones internas entre las distintas fracciones del empresariado lograrán en gran medida converger sus demandas y visiones heterogéneas en un marco ideológico en común (Nochteff, 1999). En ese contexto, favorecido por el clima de época a favor de las reformas neoliberales y la erosión del poder de resistencia

43 El ciclo de valorización financiera comprendía tres ciclos. En primer lugar, el endeudamiento privado externo (en varios casos, con avales estatales). Segundo, la colocación de fondos a plazos cortos en el mercado financiero local. Por último, la fuga de capitales valorizados en el circuito financiero interno hacia los destinos externos más seguros para garantizarse la valorización (véase Castellani: 2006:340). Sobre el proceso de valorización financiera véanse los trabajos de Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989), Azpiazu y Basualdo (1990), Basualdo (2000, 2006) y Basualdo y Kulfas (2000).

44 Esto ha llevado a algunos autores a señalar que el patrón de acumulación, si bien desindustrializador, no fue anti-industrialista (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu y Basualdo, 1990; Schorr, 2006: 21). En todo caso, lo que se puso en evidencia durante el Régimen militar, en especial hasta 1981, fue un proceso de marcada reprimarización del tejido manufacturero y una fuerte "simplificación productiva", es decir, un proceso de especialización industrial en ramas de escaso procesamiento manufacturero y poco dinamismo en el mercado mundial (agroindustrias, celulosa y papel, minerales no metálicos, metales básicos, productos químicos) (véase Schorr, 2006:22-27).

de sus principales afectados, durante los años '90 se asistiría a una profunda transformación en el modelo de acumulación, que terminaría de modificar para siempre la economía, la sociedad y la cultura, aunque esta vez por la vía “consensual” (Basualdo, 2001). En todos los casos, ya sea bajo regímenes dictatoriales, o bien bajo la forma de la “democracia liberal”, el neoliberalismo ha mostrado la presencia de innegables efectos recesivos y antipopulares⁴⁵. Asumimos, entonces, que se trata de un conjunto de políticas públicas y de un nuevo modelo de regulación social que, en su aplicación extrema, contiene una clara contradicción con los valores de una democracia incluyente e integral. En ese marco, entendemos que resulta imperativo el desarrollo de una decidida crítica política, económica y social que no lleve a los países de nuestra región, en particular a sus sociedades, a intentar repetir los lineamientos de este modelo de acumulación regresivo y excluyente. Un modelo político-económico que, en su versión más extrema y feroz, sólo fomenta mayores beneficios para un núcleo muy reducido de personas, los sectores dominantes de la sociedad, potenciando valores muy distantes a una democracia sustancial que resguarde los Derechos Humanos y la inclusión social del conjunto de la comunidad.

4. Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (1991). “Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?”, ponencia presentada en el Seminario “Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta”, organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.
- _____ (1995). “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en D. Azpiazu y H. Nochteff (edits.), *El Desarrollo ausente*, Tesis-Norma-FLACSO, Bs. As., pp. 157-233.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1990). *Cara y contracara de los grupos económicos*, Cántaro, Bs. As.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1989). *El nuevo poder económico en la Argentina de los '80*, Legasa, Bs. As.
- Barros, Sebastián (2002). *Orden, democracia y estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*, Alción, Córdoba.
- Basualdo, Eduardo (1992). *Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización*, IDEP-ATE, Bs. As.
- _____ (2000). *Concentración y Centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa*, UNQUI, Bs. As.

45 Para un resumen de estos efectos a partir del caso argentino, véase, por ejemplo, Beccaria (2002).

- _____ (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, FLACSO, Bs. As.
- _____ (2004). *Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos*, Maestría en Economía Política, FLACSO, Área de Economía y Tecnología, La Página S.A. - FLACSO, Bs. As.
- _____ (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI-FLACSO, Bs. As.
- Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías (2000). “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, *Realidad económica*, N°173, IADE, pp. 76-102, Bs. As.
- Beccaria, Luis (1993). Cambios en la estructura distributiva”, en AA.VV., *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Losada, Bs. As., pp. 93-116.
- _____ (2002). “Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX”, en AA.VV., *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, Biblos, Bs. As., pp. 27-54.
- Beltrán, Gastón (2006). “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales”, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Siglo veintiuno, Bs. As., pp. 199-243.
- Canelo, Paula (2004). “La política contra la economía: Los elencos militares frente al programa económico de Martínez de Hoz”, en A. Pucciarelli (coord.), *Militares, Tecnócratas y políticos*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 219-312.
- _____ (2006). “La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)”, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 65-114.
- Canitrot, Adolfo (1980). “La disciplina como objetivo de la política económica”, *Desarrollo Económico*, N°76, Bs. As.
- _____ (1981). “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”, *Desarrollo económico*, Vol. 21, N°82 (jul.-sept.), Bs. As.
- _____ (1983). *Orden Social y Monetarismo*, Documentos del CEDES, Vol. 5, N°7, Bs. As.
- Castellani, Ana (2004). “Gestión económica liberal corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar”, en A. Pucciarelli (coord.), *Militares, Tecnócratas y políticos*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 173-218.
- _____ (2006a). “Los ganadores de la ‘década perdida’. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988”, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 335-366.

- _____ (2006b). “Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989”, Tesis Doctoral, UBA, Capítulo VIII, mimeo, Bs. As.
- _____ (2007). “La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino”, *Papeles de Trabajo*, Vol. 1, N°1, IDAES, abril, Bs. As. URL: <http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/CASTELLANI.pdf>
- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Bs. As.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1990). *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Capítulo 1, FCE, México.
- Ezcurra, Ana María (1998). *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Ideas, Bs. As.
- Fair, Hernán (2008). “El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem”, *OIKOS*, N°25, Julio, Facultad de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile, pp. 35-49.
- _____ (2009a). “Las falacias del modelo neoliberal. Consideraciones a partir del caso _argentino en los '90”, *OIKOS*, N°28, Diciembre, Facultad de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile, pp. 215-246.
- _____ (2009b). “La interacción sistémica entre el Estado, los principales actores sociopolíticos y el modelo de acumulación. Contribuciones a partir del fracaso del modelo ISI en Argentina para pensar las restricciones políticas al desarrollo regional”, *Papel Político*, Vol. 14, N°2, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, pp. 507-540.
- _____ (2010). “Las marchas y contramarchas del proceso de reformas y ajustes estructurales durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989). Pugna distributiva, heterogeneidad empresarial y restricciones al desarrollo”, *Theomai*, N°21, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bs. As., Primer Semestre, pp. 18-42.
- Heredia, Mariana (2004). “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA” en A. Pucciarelli (coord.), *Militares, Tecnócratas y políticos*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 313-382.
- _____ (2006). “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 153-198.
- Llach, Juan (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, Bs. As., Ariel.

- Margheritis, Ana (2000). "Características e impacto de la implementación del programa de privatizaciones en Argentina", AA.VV. *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, De Belgrano, Bs. As, pp. 49-76.
- Morresi, Sergio (2008). *La nueva derecha argentina*, UNGS-Biblioteca Nacional, Bs. As.
- Nochteff, Hugo (1995). "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", en D. Azpiazu y H. Nochteff (eds.), *El Desarrollo ausente*, Tesis-Norma-FLACSO, Bs. As., pp. 21-156.
- ____ (1999). "La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto", *Época*, Vol. 1, Nº1, pp. 15-32.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003). *La Dictadura Militar 1976-1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Paidós, Bs. As.
- O'Donnell, Guillermo (1977). "Estado y alianzas en Argentina", *Desarrollo económico*, Nº64, Bs. As.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2006). "Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación", en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Siglo XXI, Bs. As., pp. 461-510.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma-FLACSO, Bs. As.
- Pucciarelli, Alfredo (1998). "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina", *Sociedad*, Nº12/13, Bs. As.
- ____ (1999). "Los dilemas irresueltos en la historia reciente de la sociedad argentina", en A. Pucciarelli (edit.), *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*, EUDEBA, Bs. As.
- ____ (2002). *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*, Libros del Rojas, Bs. As.
- Romero, Luis Alberto (1994). *Breve historia contemporánea de la Argentina*, FCE, Bs. As.
- Schorr, Martín (2006). *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un periodo de profundos cambios estructurales*, Tesis Doctoral, FLACSO, Capítulo 1, mimeo, Bs. As.
- Schvarzer, Jorge (1981). *Expansión económica del Estado subsidiario. 1976-1981*, CISEA, Bs. As.
- ____ (1983). *Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica*, CISEA, Bs. As.
- ____ (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, Bs. As.

La génesis del proceso de reformas neoliberales en la Argentina. Un análisis macroeconómico del período 1976-1983 / Hernán Fair

Sidicaro, Ricardo (1998). “Cambios del Estado y transformaciones del peronismo”, *Sociedad*, N°12/13, pp. 37-57, Bs. As.

____ (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Bs. As.

Sigal, Silvia y Verón, Eliseo (2003). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Legasa, Bs. As.

Torrado, Susana (1994). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, De la Flor, Bs. As.

Villanueva, Javier (1972). “Orígenes de la industrialización en Argentina”, *Desarrollo Económico*, N°47, Vol. 12 (oct.-dic.), IDES, Bs. As.

Villarreal, Juan Manuel (1985). “Los hilos sociales del poder”, en AA.VV., *Crisis de la Dictadura argentina*, Siglo XXI, Bs. As.

Cómo citar este artículo:

Fair, Hernán (2010). “La génesis del proceso de reformas neoliberales en la Argentina. Un análisis de las políticas públicas del período 1976-1983”, *Oikos* N° 30, 155 – 176, Escuela de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile.
[<http://edicionesucsh.cl/oikos/>]

Fecha de recepción: 11 / 10 / 2010

Fecha de aceptación: 25 / 04 / 2011