



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesis de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Carrera de Licenciatura en Ciencia Política**

**Estado y Mercado: una ecuación peculiar.
Argentina 1976-1998**

Nº 118

Vanesa Soledad Trezza

Tutor: Jorge Gilbert

Departamento de Investigación
Julio 2004

Quisiera dedicar este Trabajo Final de Carrera a:

- ? Jorge Gilbert, quien con mucha paciencia y dedicación trabajo a mi lado para la confección del presente trabajo;
- ? Nancy y Antonio, mis padres, quienes han trabajado y dedicado los mejores años de su vida para formar la persona que hoy soy;
- ? Mauro, Paola, Damián y Sandra, mis hermanos, incondicionales amigos de la vida.
- ? Patricio, mi novio, con quien espero seguir compartiendo los mejores momentos de mi vida.
- ? Leonardo, Gladys, mis cuñados, quienes han contribuido a agrandar la familia y a quienes quiero como a his hermanos.
- ? Braian, Kevin, Agustin y Micaela, mis sobrinos, los mas mimados de la familia.
- ? Marta, mi abuela, a quien adoro con todo mi corazón.
- ? Iara y Maria Elena, mis compañeras de estudio, con quienes he transitado el duro camino de la vida universitaria y en quienes he encontrado dos amigas invaluable.
- ? Miguel y Matilde, quienes han soportado días y noches de estudio en su casa y quienes nos han mimado y apoyado constantemente para llegar a ser futuras licenciadas.
- ? A Sergio

Presentación

- **Disciplina:** Ciencia Política.
- **Área:** Economía Política.
- **Área Específica:** Reforma del Estado.
- **Tema:** La distribución del ingreso en los períodos neoliberales de la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX.
- **Objetivo General:** Analizar comparativamente los contextos y el alcance, en relación con la distribución del ingreso, de dos períodos de la historia argentina signados por la economía neoliberal; a saber, el gobierno de facto de 1976 a 1983 y el gobierno democrático de 1989 a 1998.
- **Objetivos Específicos:**
 - ✍ Analizar el proceso de apertura económica iniciado en la década del '70.
 - ✍ Describir los antecedentes que propulsaron la reforma del Estado.
 - ✍ Describir sucintamente la reforma del Estado llevada a cabo en la década del '90.
 - ✍ Comparar los diferentes contextos y el alcance de ambos procesos: el de 1976 y el de 1990.
 - ✍ Analizar el impacto de estos períodos en la distribución del ingreso.

Índice

Introducción	9
✂ Marco Teórico	11
Capítulo I: Teorizando acerca del liberalismo y la distribución del ingreso.	13
✂ El Neoliberalismo y su impacto en la Distribución del Ingreso	13
✂ El surgimiento del Neoliberalismo	13
✂ El Neoliberalismo Latinoamericano	14
✂ El Enfoque Neoclásico del Tema de la Distribución del Ingreso	16
✂ Determinantes de la distribución	16
✂ La distribución como una cuestión política	16
✂ Enfoques de la justicia distributiva	16
<i> Criterios basados en la dotación</i>	17
<i> Criterios Utilitaristas</i>	18
<i> Criterios Igualitarios</i>	18
<i> Soluciones Mixtas</i>	19
<i> La Solución Comunista</i>	19
✂ Consideraciones preliminares	20
Capítulo II: El Gobierno Militar de 1976-1983: El Cambio de Modelo Económico.	21
✂ Introducción: el contexto económico mundial	21
✂ Liberalismo Económico: el caso argentino	21
✂ El diagnóstico del liberalismo económico	22
✂ La Política Económica	23
✂ La apertura de la economía	23
✂ La reforma financiera	24
✂ El Modelo de Estado	25
✂ La Evolución de la Distribución del Ingreso	25
✂ El empleo asalariado	25
✂ La regulación del precio de la fuerza de trabajo	26
✂ Los Resultados sobre la distribución del ingreso	26
Capítulo III: El Gobierno de 1983-1989: El Retorno a la Democracia.	29
✂ Introducción	29
✂ El comienzo de un nuevo período democrático	30
✂ La Política Económica: la década de los Planes de Estabilización	31
✂ La primera etapa: 1983-1985	31
✂ La segunda etapa: 1985-1987	32
✂ La tercer etapa: 1987-1989	33
✂ Evaluación del período	34
✂ La Evolución de la Distribución del Ingreso	34
Capítulo IV: La Puesta en Marcha de las Reformas Estructurales: 1989-1998.	38
✂ Introducción	38
✂ El lanzamiento de las reformas estructurales	38
✂ La primera ola de reformas estructurales	40
✂ Las Privatizaciones	40
✂ La liberalización comercial	41
✂ La reforma tributaria	41
✂ La Segunda ola de reformas estructurales	41
✂ Plan de Convertibilidad	42
✂ La entrada de capitales externos	42
✂ La Tercer ola de reformas estructurales	43
✂ La controversia de políticas económicas	43
✂ La Evolución en la distribución del ingreso	44
✂ Causas y consecuencias de la distribución del ingreso	45
Consideraciones Finales	48
Anexo	51
Bibliografía	58

Introducción

A partir de 1989, la economía argentina se orientó hacia una nueva estrategia de desarrollo centrada en la apertura de la economía y el estímulo a la inversión privada. Dentro de este marco, el interés en dicha experiencia radica en el hecho de que el gobierno que lideró el cambio fue electo y sostenido por una fuerza política —el peronismo— históricamente identificada con el modelo mercado-internista y estatizante.

Analizadas desde tal perspectiva histórica y habida cuenta de que la transformación institucional es siempre una batalla política por llevar a la práctica determinados objetivos, las reformas institucionales en Argentina tienen un perfil político que justifica preguntarse por los factores de la economía política que las hicieron posibles. Esto significa que no se resuelve sólo en la adhesión firme a una orientación de políticas sino que incluye, además, la tarea de movilizar las capacidades institucionales y los apoyos sociales para lanzar las reformas y neutralizar las resistencias que se le oponen. Tal situación convierte al proceso de reformas en una operación sustancialmente política, cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas distributivos que plantean las reformas, y a los condicionamientos institucionales y políticos que circunscriben su acción.

Las reformas llevadas a cabo en la década del '90 fueron la traducción política de un cambio que comenzó a gestarse a mediados de la década del '70: la imposición del liberalismo a los proyectos nacionales populistas. Es decir, agotado el modelo intervencionista y la economía sustitutiva de importaciones, se planteó una vertiginosa salida: un golpe de Estado llevado a cabo por las Fuerzas Armadas en alianza con los sectores liberales. De esta manera, comenzó un nuevo período en la historia Argentina signado por un tipo de economía basado en la apertura económica y en la búsqueda por reducir el Estado a una mínima expresión.

Más específicamente, el plan del Ministro de Hacienda de la dictadura Alfredo Martínez de Hoz fue elaborado sobre la base del diagnóstico que el liberalismo había hecho de la crisis del país. Así, el liberalismo económico atribuyó la razón de las dificultades de la economía argentina a dos causas principales: la distorsión de los precios relativos domésticos que introdujo la política de industrialización y el sobredimensionamiento del Estado. Según dichos supuestos, la introducción de aranceles a las importaciones creó un muro protector de la competencia externa que alentó la instalación y supervivencia de una industria ineficiente. Paralelamente, el sector agropecuario, depositario de las ventajas comparativas naturales del país, fue discriminado para servir políticas demagógicas, aunque inefectivas, de distribución del ingreso. A eso se agregó la existencia de prácticas monopólicas por parte de un sindicalismo unitario y vertical que presionó permanentemente los salarios por encima de los niveles de productividad de la mano de obra. Por su parte, el gobierno dilapidó recursos en el mantenimiento de una pesada burocracia, en el sostén de empresas ineficientes y deficitarias y en el funcionamiento de un enorme, costoso y deteriorado sistema de bienestar social.

Dicho plan tuvo como propósito *liberalizar la economía* y realizar una *reforma financiera*. Por un lado, el tipo de apertura realizada significó abrir el mercado interno a la competencia exterior bajo el supuesto de que una asignación eficiente de los recursos por parte del mercado llevaría a una reconversión de los sectores productivos. Los instrumentos utilizados para esta política fueron el descenso de aranceles de importación y la baja de salarios para la reducción de costos. Por otro lado, la reforma financiera apuntó a la formación del capital, esto es, al modo en que se generan, transfieren y utilizan los ahorros del sistema económico. En este aspecto, el establecer como objetivo fundamental el funcionamiento del libre mercado de capitales implicó una ruptura completa con el pasado.

Estas políticas no pueden comprenderse en su totalidad sin vincularlas con la particular evolución de la economía mundial durante los setenta. El sistema financiero internacional había experimentado cambios cualitativos, tanto en sus dimensiones como en su funcionamiento, que estaban en la base del proceso de endeudamiento acelerado de los países de la periferia. Uno de los aspectos decisivos que interesa destacar consistió en el brusco incremento de la liquidez internacional y su orientación en el mercado a través de un sistema de intermediaciones que implicaba un funcionamiento independiente de la tutela de los bancos centrales. La consecuencia fue que la capacidad prestable de dinero en el mercado mundial quedó liberada de regulaciones que permitieran su orientación y control.

La economía mundial ofrecía pocas alternativas para reciclar esa masa de fondos y la recesión de los países centrales orientó a los banqueros hacia el encuentro de nuevos ámbitos para la colocación de sus activos. Las naciones de la periferia aparecieron rápidamente como una de las alternativas más flexibles y menos polémicas. Es probable que una de las causas de ese giro de la política económica argentina hacia el neoliberalismo resida en las nuevas oportunidades brindadas por el mercado internacional. Comparativamente, para la misma época, Chile, por ejemplo, había iniciado un proceso de apertura que desde el punto de vista económico, el cual logró transformar en forma positiva su estructura productiva.

A partir de 1983, iniciado un nuevo período democrático, el gobierno radical, ante el fracaso del plan de Martínez de Hoz, intentó retomar el funcionamiento del modelo estado-centrista. Los rasgos dominantes de este modelo fueron la incorporación de las masas a los distintos espacios sociales y la integración y regulación política de los mercados. Sin embargo, no hubo un plan económico definido con claridad. Las prioridades se orientaron fundamentalmente a la consolidación de la democracia, habida cuenta que de las fuerzas liberales y su expresión dentro del ejército siguieron sosteniendo posiciones de fuerza y confrontación. Si bien estos sectores se encontraron obligados a replegarse ante el fracaso de su gestión, condicionaron el nuevo proceso, a lo que habría que sumarle, a partir de 1982, la crisis de la deuda en las economías en desarrollo y el consiguiente repliegue de la oferta de capitales, factores que contribuyeron a poner en evidencia las limitaciones del modelo que se buscó implementar.

Aunque el régimen social de acumulación del modelo Estado-centrista había mostrado ya sus primeras señales de agotamiento en la década de 1970, el colapso del esquema se mostró directamente detonado por la irrupción de la Crisis de la Deuda en la década de 1980. Tal acontecimiento constituyó una crisis del Estado y no una crisis del mercado, es decir “una crisis fiscal, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado”¹. La Crisis de la Deuda obedeció a una dificultad estructural en el proceso de desarrollo establecido. La propia dinámica cíclica del modelo de crecimiento industrialista-desarrollista, al amparo de una importante intervención del Estado, provocó distorsiones tales que determinaron la propia insustentabilidad de la estrategia en el largo plazo.

La crisis de dicho modelo y sus supuestos llevaron al consiguiente consenso neoliberal que encontró traducción institucional en el gobierno surgido en 1989. En esta nueva etapa, el proceso de cambio estructural que había comenzado a definirse en 1976 pudo concretarse a partir de una nueva alianza entre sectores liberales y el peronismo, y estuvo cimentada principalmente en las dos leyes de 1991: la Ley de Reforma del Estado (23.696) y la Ley de Emergencia Económica (23.697).

A partir de esta caracterización, procederemos a analizar el alcance de las reformas estructurales en los diferentes períodos, buscando evaluar el impacto de las mismas sobre la distribución del ingreso. Para ello, hemos organizado el trabajo en cinco partes, que se orientan de forma progresiva de lo general a lo particular. En el capítulo 1 se desarrollará el marco teórico resultado de las teorías que posibilitan ensayar en forma preliminar algunas explicaciones. En los capítulos 2, 3 y 4 se desarrollará sucintamente el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso en el aglomerado del Gran Buenos Aires, considerando tres etapas 1976-1983, 1983-1989 y 1989-1998² respectivamente, con los consiguientes cambios políticos y económicos que habrían de modificarla. Finalmente, y a modo de conclusión, se presentarán algunas consideraciones finales³.

La hipótesis que orienta el presente trabajo es que la reforma estructural provocó una distribución del ingreso que incrementó progresivamente las desigualdades, no obstante reconocer los logros en crecimiento, producto del cambio de modelo.

Al considerar el impacto de la reforma en el proceso distributivo, si es cierto que han existido y existen condicionamientos y pesadas herencias de arrastre (comenzando por la crisis de agotamiento del Estado Social desde los años '70 y la propia situación económica financiera internacional), de cualquier manera parece evidente que determinados mecanismos y procesos no bastan para evitar los resultados negativos encontrados en los tres períodos, sino que tienen que haber contribuido para llegar a ellos. Nos referimos al rol del Estado como garante del bienestar de sus ciudadanos.

A partir de aquí, nos planteamos los siguientes interrogantes:

¿El problema de la distribución de la riqueza en la Argentina es producto del modelo de capitalismo o del grado de intervención del Estado?

¿Es la función del Estado quien condiciona los objetivos de la política económica y las metas de sus políticas instrumentales, como es la fiscal, o es el modelo global tecnocrático el que impone tales objetivos e instrumentos, dejando al Estado con poco margen de acción?

1. Cf. **BRESSER PEREIRA, L. C.** “*La reconstrucción del Estado en América Latina*”. Revista de la CEPAL. N° Extraordinario. En <http://www.cepal.org>

2. Debido a la falta de periodicidad encontrada en el relevamiento de los datos utilizados para la caracterización de 1999, hemos decidido hacer el corte metodológicamente válido del período democrático en 1998 y no en 1999, año en que el presidente Menem habría de terminar su mandato. Esta es una de las limitaciones encontradas al trabajar con la Encuesta Permanente de Hogares. Téngase en cuenta que en el año 1999 debió haberse realizado el CENSO, hecho que no fue consumado hasta unos meses después con el cambio de presidencia. Esto retrasó también el resto de los trabajos realizados desde el INDEC, como la EPH.

3. El apartado metodológico, en el cual se explican cuáles serán las herramientas a utilizar a lo largo del presente trabajo, será desarrollado a continuación.

Marco Teórico

Nos parece oportuno, llegados a este punto, poner claridad sobre los conceptos que serán utilizados a lo largo del trabajo.

Se entenderá por "*Reforma del Estado*" aquel proceso estructural de racionalización y especialización del Estado gestado a partir de 1976, el cual pudo implementarse en su totalidad a partir de 1989. Esta transformación implicó, desde el campo político, la racionalización de la administración pública, a través de la reforma del sistema de empleo público (SINAPA) y leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica, la reforma tributaria, que favoreció el incremento de los recursos fiscales; y desde el campo económico el apego a la doctrina neoliberal, con su traducción en los procesos de apertura, privatización de empresas públicas, y protección de los derechos de propiedad privada. Todo ello bajo el nuevo modelo económico centrado en el mercado, es decir bajo el manto del neoliberalismo económico. Además de reparar en lo antes mencionado, esta reforma debió atender las demandas crecientes de educación, servicios de salud y previsión social.

La definición de la palabra "ingreso", según el Diccionario de la Real Academia Española, es la siguiente: "cantidad de dinero que recibe una unidad económica (individuo o empresa), ya como contraprestación por los servicios productivos realizados por ella, ya por los bienes de su propiedad." Esa medición puede hacerse en el agregado de un país, conformando el producto bruto interno (PBI).

Por otro lado, la distribución del ingreso -la forma en que el PBI está repartido entre los distintos agentes económicos- puede definirse de cinco maneras:

- ✂ **Sectorial:** aquella que analiza qué porción del PBI corresponde a cada sector o subsector de la economía.
- ✂ **Espacial:** aquella que se encarga de estudiar qué parte del ingreso nacional corresponde a cada provincia, región o localidad.
- ✂ **Funcional o Factorial:** aquella que está relacionada con la posibilidad que tienen los poseedores de recursos productivos de recibir una fracción del ingreso nacional como compensación por su participación del proceso productivo. En este caso, los ingresos sostenidos dependerán de la cantidad de factores que dispongan así como también de la remuneración por unidad de factor que prevalezca en el mercado.
- ✂ **Intergeneracional:** aquella que estudia cómo se reparte el ingreso según las generaciones que lo perciben.
- ✂ **Personal:** aquella que se verifica entre los diferentes niveles de ingreso de los habitantes de un país dado. De esta manera se intenta conocer cómo participa cada uno de los perceptores de ingresos dentro del ingreso total de un país o zona particular. Lo que se hace en este caso es ordenar de manera ascendente a cada individuo según el ingreso que perciba para luego calcular la distribución de manera acumulada.

En el presente trabajo nos referiremos a la distribución personal del ingreso debido a que ese es el problema distributivo que se plantea mundialmente y el cual puede ser considerado como el más importante de los distintos enfoques comentados, ya que, más allá de sectores o regiones, el fin último de la política económica debe ser el bienestar de las personas.

El concepto de ingreso que se utilizará corresponde al relevado por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que incluye jubilaciones o pensiones, intereses o rentas, alquileres, utilidades, dividendos o beneficios, seguro de desempleo, indemnización por despido, becas de estudio, cuota de alimento, aportes a personas que no viven en el hogar, salarios, ingresos de cuentapropistas, utilidades, pero ignora las ganancias de capital devengadas y no realizadas, y la renta imputada de la propia vivienda -y de otros bienes de consumo durable, como los vehículos-.

En cuanto a los métodos de medición de esta variable existen distintos índices, pero no puede afirmarse a priori que alguno de ellos sea el mejor. Cada uno de los indicadores desarrollados para medir la concentración en la distribución del ingreso tiene implícito un juicio de valor determinado y posee ventajas y limitaciones.

De los índices existentes, el más difundido a la hora de medir el mayor o menor grado de equidad de una determinada distribución del ingreso es el **Coefficiente de Gini**. Este se define como "*la medida de resumen*

4. Cf. **World Development Report**; "*The State in a Changing World – Selected World Development Indicators*"; World Bank, 1997; Oxford UK

*del grado en que la distribución real del ingreso o del consumo difiere de una distribución hipotética uniforme según la cual cada persona o familia recibe una proporción idéntica.*⁴

El Coeficiente de Gini puede ser formulado de diferentes maneras, lo cual permite, a su vez, interpretaciones alternativas. Una de las interpretaciones es en términos de la **Curva de Lorenz**. En el análisis efectuado se presentan varios indicadores de desigualdad con juicios de valor implícitos distintos: coeficiente de Gini, el de entropía de Theil, el de Atkinson con distintos parámetros de aversión a la desigualdad. La idea subyacente en los mismos es calcular en qué medida el DPI (distribución personal de ingreso) actual se acerca a una distribución óptima o equidistribución, situación en la cual todos los perceptores de ingresos obtendrían la misma cantidad.

-Ver Anexo 1-

Una manera alternativa, y tal vez más comprensible, de medir cuán concentrado está el ingreso en una determinada sociedad es la denominada **Relación de Distribución** o "Distancia económico-social", que no es más que el cociente entre el porcentaje del ingreso que recibe el 20% de la población más rica (la de mayores ingresos) y lo que percibe el mismo u otro porcentaje de la población más pobre (la de menores ingresos). Se obtiene así cuantas veces más grande es el ingreso de los más ricos respecto de los más pobres. Obviamente, cuanto mayor sea el resultado de ese cociente, más concentrada se encontrará la distribución personal del ingreso.

Otros indicadores que tendremos en cuenta para comprender el fenómeno a estudiar son la Línea de Pobreza, Indigencia o con Necesidades Básicas Insatisfechas. La **Línea de Pobreza** presupone la especificación de una canasta básica de bienes y servicios, que se consideran social y culturalmente pertinentes para cubrir requerimientos básicos de la población. La Línea de Pobreza se traza a partir del valor de la canasta básica. Por lo tanto, aquellos hogares cuyos ingresos no son suficientes para cubrir el costo de esta canasta se ubican por debajo de la Línea de Pobreza. Junto a ella, también se mide la **Línea de Indigencia**, que representa a aquellos hogares que no poseen el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales. Este indicador se refiere a las manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a determinados tipos de servicios, tales como vivienda, agua potable, electricidad, educación, salud y otros. Este método requiere la definición de estándares mínimos de satisfacción de aquellas necesidades consideradas básicas en una sociedad determinada en un momento particular.⁵

Un aspecto importante a tener en cuenta, más allá de la igualdad o desigualdad, es el ingreso disponible a distribuir. De nada sirve que un país tenga una distribución igualitaria si lo que reparte no le alcanza a la población para poder alcanzar un nivel de vida mínimo de subsistencia. En una situación tal, una política distributiva implicaría "**repartir pobreza**".⁶

Por ello se considera condición necesaria para poder realizar una política distributiva tener un alto nivel de PBI -o de excedente sobre el nivel de vida de necesidades básicas- para tener recursos reales para poder reasignar.

Por último, en cuanto a las fuentes, lamentablemente uno de los principales inconvenientes a la hora de buscar información sobre el tema que nos ocupa es la falta de sistematización de los datos estadísticos. La variable "ingresos", junto con todas sus variantes -ingreso per cápita familiar, ingreso por hogar, ingreso promedio, etc.- no se encuentra disponible en forma de series estadísticas secuenciales, ni tampoco se encuentra en publicaciones.

La información se obtuvo de la fuente más confiable, la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), tomando de la misma lo relativo a cada uno de los aglomerados en los que se encuentra desagregada para los diferentes años en estudio. El INDEC obtiene esta información a través de la Encuesta Permanente de Hogares que el mismo instituto realiza⁷.

5. Cabe señalar que mientras en el caso de la medición de los hogares con NBI se hace referencia a problemas de "stock", en la Línea de Pobreza se enfatizan cuestiones relacionadas con el "flujo" o, en otras palabras, con los ingresos de las personas. Las familias o personas con NBI son pobres estructurales; mientras que las que están en o por debajo de la Línea de Pobreza, pueden ser tanto pobres coyunturales como también pobres estructurales. Por esto, la Línea de Pobreza tiene una mayor sensibilidad a las recesiones que los hogares con NBI.

6. En términos del Coeficiente de Gini, esto se expresa en el simple hecho de que un resultado sería el mismo tanto en una sociedad en la cual el 90% de las personas recibiera un ingreso mensual de \$200 y el 10% restante uno de \$10.000, que en otra comunidad en la que el 90% más pobre percibiera un ingreso de \$2.000 por mes y el 10% más rico uno de 100.000. En el primer caso está claro que el 90% tendría serias dificultades para satisfacer sus necesidades fundamentales mientras que en el segundo, el 90% más pobre tendría ingresos suficientes para mantener un nivel de vida decoroso.

7. La Encuesta Permanente de Hogares releva datos estadísticos vinculados a aspectos sociales de ingresos y de empleo, entre otros. Se basa en una muestra probabilística, estratificada en dos etapas: mayo y octubre. Se entrevista a un universo de 35.000 hogares que representan aproximadamente 140.000 personas si tomamos un hogar tipo; es decir, aquel conformado por un matrimonio y dos hijos. De los 35.000 hogares, 4.500 se encuentran en la zona metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires) y el resto distribuido en 25 ciudades del interior del país.

A pesar de ser la fuente de datos más confiable, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) presenta una serie de limitaciones al toparse básicamente con la posibilidad de subdeclaración u ocultamiento de ingresos.⁸ Asimismo deben tenerse en cuenta los errores propios del método de encuestas, además de las dificultades técnicas que pueden originarse a la hora de cuantificar los ingresos percibidos en especie.

Capítulo I: Teorizando acerca del Neoliberalismo y la Distribución del Ingreso.

El Neoliberalismo y su impacto en la Distribución del Ingreso

El surgimiento del Neoliberalismo

El agotamiento de la matriz Estado-Céntrica a mediados de la década de 1970 y la inauguración del proceso de Globalización a partir de la década de 1980, hicieron posible la emergencia de una nueva modalidad de relación denominada "Matriz Mercado-Céntrica". El agotamiento de la matriz anterior de tipo estatista, promovió las condiciones adecuadas para el surgimiento de un nuevo paradigma hegemónico, el neoliberalismo, que a través de un programa de medidas de ajuste y estabilización, estimuló un pronunciado incremento del mercado y una drástica reducción del papel del Estado.

La nueva matriz mostró dos grupos de transformaciones. En primer lugar, una mutación de las relaciones entre el mercado y las empresas, caracterizada por: a) la emergencia de una economía posindustrial de empresas más pequeñas y más dependientes del mercado, b) las nuevas modalidades de producción, resultantes de la incorporación de nuevas tecnologías y c) la enorme expansión de los mercados financieros por sobre los mercados de bienes y servicios.

Por otro lado, se registró un notorio cambio en la relación de fuerzas entre el Estado y el mercado financiero. Los Estados han pasado a estar subordinados a los gigantescos mercados de acciones y divisas, dependiendo de la confianza de éstos para su normal funcionamiento. El **Capitalismo Financiero**, se erigió como la modalidad imperante dentro de la estructura económica internacional, y cohabitó junto con el Neoliberalismo, modelo ideológico hegemónico que recrea y expande las condiciones de subsistencia del tipo de capitalismo dominante.

Las raíces de la cosmovisión neoliberal –cuerpo doctrinario coherente y sumamente consistente- no emergieron por generación espontánea. Las bases teóricas de su naturaleza globalizante hallan asidero en un documento publicado en 1944 por el pensador austríaco Friedrich August Von Hayek, que dio en llamarse *The Road to Serfdom* (El Camino hacia la Servidumbre)⁹.

El núcleo duro¹⁰ de aquella teoría se nutre de un ataque hacia cualquier limitación impuesta por el Estado al libre funcionamiento de los mecanismos del mercado. El documento rescata la desigualdad social como valor positivo e indispensable para lograr la prosperidad económica, y, en consecuencia, condena a todas aquellas prácticas keynesianas que aniquilan la libertad y la saludable competencia.

Las contundentes medidas contenidas en aquel programa permanecerían en estado de latencia teórica durante más de veinte años, en el transcurso de los cuales continuaron expandiéndose y consolidándose las prácticas intervencionistas del Keynesianismo. Finalmente, 27 años más tarde, en medio de la crisis del petróleo de 1973, el modelo neoliberal encontraría el conjunto de situaciones y condiciones propicias para su exitosa inserción mundial.

El diagnóstico neoliberal señalaba dos elementos distorsivos como principales responsables de la patología macroeconómica: el excesivo poder sindical y el excesivo gasto social del Estado. Aquellos factores, habiendo incrementado el poder negociador del factor trabajo, homogeneizaron en exceso las condiciones sociales de subsistencia, reduciendo drásticamente las posibilidades de acumulación privada.

La situación debería revertirse restaurando la natural y necesaria desigualdad y recreando las condiciones político-institucionales necesarias para la acumulación del capital. Los mecanismos que la receta neoliberal proponía para tales fines consistían en: a) creación de un Estado fuerte –para restaurar la tasa natural de desempleo- pero limitado en términos de regulación e intervención económica; b) estabilidad monetaria; c) disciplina presupuestaria -centrada en la contracción del gasto social- y d) una profunda reforma fiscal que procuraría disminuir la tributación en los sectores de mayores ingresos.

8. Este problema se agrava a medida que el nivel de ingresos se hace mayor.

9. VON HAYEK, F. "*El Camino hacia la Servidumbre*". Alianza, Madrid, 1978 (The Road to Serfdom, 1944).

10. Cf. KLIMOVSKY, G - ASUA, M. "*Corrientes epistemológicas contemporáneas*". Bs.As. CEAL. 1992.

De acuerdo con los planteos de Perry Anderson¹¹ los resultados obtenidos por las políticas neoliberales han sido ambivalentes y paradójales. Por un lado, el paquete de medidas de ajuste estructural y estabilización ha acarreado un considerable éxito en sus objetivos de corto plazo, tanto económicos (caída de la inflación, los empleos y los salarios - con un consiguiente aumento de la tasa de ganancia) como sociales (incremento de la desigualdad social y su impacto en la distribución del ingreso). Sin embargo, la instauración del modelo neoliberal obtuvo simultáneamente un fracaso rotundo en dos de sus objetivos primordiales de largo plazo.

El primero de ellos hace referencia a la ansiada reactivación de las economías del capitalismo avanzado y a la reanudación de las tasas de crecimiento estables que se registraban antes de la crisis de los años 70. El recobro de las tasas de ganancia no se tradujo automáticamente en un incremento de la inversión en equipamientos productivos. Esta aparente contradicción encuentra su razón de ser en el hecho de que la intensa desregulación de los mercados financieros ha conducido a que las inversiones especulativas resulten ser más rentables que las inversiones productivas.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos y recomendaciones, tampoco se obtuvo un significativo retroceso del Estado en materia socioeconómica. Tal circunstancia se debió principalmente a un necesario aumento del gasto social en respuesta a los mayores índices de desempleo y al incremento demográfico del estrato de la población en edad jubilatoria.

El Neoliberalismo Latinoamericano

El Estado-centrismo en América Latina se caracterizó, en su dimensión económica, por un modelo de industrialización por sustitución de importaciones con una fuerte intervención del Estado. Tal modelo económico se desarrolló en simultaneidad temporal con un proceso de incipiente democratización política.

Si bien este régimen social de acumulación había mostrado ya sus primeras señales de agotamiento en la década de 1970, el colapso del esquema se mostró directamente detonado por la irrupción de la Crisis de la Deuda en la década de 1980. Tal acontecimiento, de acuerdo al planteo de Bresser Pereira, constituyó una crisis del Estado y no una crisis del mercado, es decir "una crisis fiscal, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado"¹².

La Crisis de la Deuda obedeció a una dificultad estructural en el proceso de desarrollo establecido. La propia dinámica cíclica del modelo de desarrollo industrialista-desarrollista, al amparo de una importante intervención del Estado, provocó distorsiones tales que determinaron la propia insustentabilidad de la estrategia en el largo plazo.

En vistas de promover el desarrollo, los Estados latinoamericanos crecieron excesivamente, ampliaron sus responsabilidades, se endeudaron y culminaron con una pronunciada crisis fiscal. Las prácticas clientelares y corruptas se apoderaron de los prominentes sectores burocráticos, ocasionando un aumento de la ineficiencia y del déficit presupuestario.

Finalmente, el panorama se vio agravado por un drástico descenso de los términos del intercambio y un desmedido aumento de las tasas de interés internacionales. Aquellos factores ocasionaron un pronunciado aumento de los servicios de la deuda externa y la consiguiente imposibilidad de pago. Tal escenario impulsó el cierre de las fuentes de financiamiento internacionales y alentó a la fuga de capitales. La hiperinflación y el déficit presupuestario crónico señalaban el colapso definitivo del modelo de desarrollo imperante.

Es en este contexto de crisis económica y caos social donde el modelo Neoliberal hallará un terreno fecundo para continuar su expansión ideológica. "Existe un equivalente funcional al trauma de la dictadura militar como mecanismo para inducir democrática y no coercitivamente a un pueblo a aceptar las más drásticas políticas neoliberales: la **hiperinflación**"¹³

El capitalismo financiero, en aras de afianzar su persistencia estable como modelo hegemónico, exige la promoción de las condiciones para su propia autoreproducción en cada uno de los Estados. Para ello, apela a la combinación de la incertidumbre e inestabilidad -derivadas de situaciones de crisis socioeconómica- con un discurso político consistente, que promueve la aplicación de una fórmula de políticas a modo de único antídoto posible para apalear las dificultades imperantes.

De esta forma, el propio modelo neoliberal, a través de sus mecanismos de disciplinamiento y extracción (FMI y Banco Mundial), inserta en los Estados emergentes el germen atenuado de su propia naturaleza; políticas que redimen la circulación de capitales de cualquier elemento distorsivo y acotan las responsabilidades del Estado, canalizando recursos para el pago de los servicios de la deuda externa. La exportación

11. Cf. ANDERSON, P. "*Historia y lecciones del neoliberalismo*". Universidad de Los Angeles. EEUU, 1995.

12. Cf. BRESSER PEREIRA, L.C. "*La reconstrucción del Estado en América Latina*". Revista de la CEPAL. N° Extraordinario. En <http://www.cepal.org>

13. Cf. ANDERSON, P. "*Neoliberalismo: un balance provisorio*". En SADER, E y GENTILI, P. *La trama del Neoliberalismo*. Cap I. Eudeba. Bs. As. 1999

del modelo neoliberal a la periferia latinoamericana recrea las condiciones necesarias para garantizar el libre flujo de los capitales hacia el centro y la libre disponibilidad de los mercados emergentes para concretar las operaciones especulativas que garantizan el adecuado funcionamiento del sistema.

Sin embargo, el modelo hipereconomicista, de no mediar políticas compensatorias, podría conllevar al colapso ideológico-práctico del propio sistema que lo propicia. Los desafortunados índices que arroja el último decenio neoliberal en América Latina son realmente preocupantes. La política neoliberal ha virado involuntariamente hacia un ataque contra el funcionamiento estable del propio capitalismo financiero. Los exagerados efectos de desintegración social y pobreza, generados por la "receta neoliberal", en el largo plazo activan en el imaginario colectivo un fuerte rechazo hacia tales políticas de estabilización y ajuste.

La corriente crítica resultante, señala a los líderes políticos y económicos de la reforma como responsables de la devastación y pone en duda la viabilidad del neoliberalismo como modelo válido para la realidad estructural latinoamericana. Tal cuestionamiento constituye un importante obstáculo dentro del funcionamiento del modelo hegemónico neoliberal a escala mundial. El fuerte descontento popular hacia el neoliberalismo y hacia aquellos sectores políticos que lo han implantado, estimula el ascenso de nuevas agrupaciones políticas que enarbolan prácticas disfuncionales dentro de la lógica del libre mercado.

Para evitar dismantelar su estabilidad y coartar sus propios mecanismos de supervivencia, el neoliberalismo ensaya un dispositivo de auto reivindicación en torno a un nuevo diseño de políticas de desarrollo económico, paliativas respecto de los efectos colaterales adversos generados por las drásticas reformas originarias. Tales enmiendas teórico-prácticas reciben el nombre de "Reformas de Segunda Generación" y hallan anclaje directo en los inconvenientes derivados de la pobreza y la exclusión social, que han dificultado el crecimiento sostenido en América Latina y han cuestionado la validez de los postulados básicos del Consenso de Washington.

Sin embargo, más allá de las dificultades que halla el modelo neoliberal respecto a sus posibilidades de perdurabilidad, existen otros elementos en pugna que tienen que ver con la problemática que se desarrolla en torno a la consolidación de la democracia dentro de este contexto, e incluso que atañe a la validez de la política misma como modo de resolución del conflicto social.

La implantación del modelo neoliberal en América Latina sin mecanismos compensatorios idóneos para amainar sus nocivos efectos colaterales, ha desencadenado en el mediano plazo una desestabilización del régimen político democrático. Los índices de pobreza, desempleo y exclusión social han alcanzado en algunos casos la masa crítica necesaria para la gestación de estallidos sociales, signados por la intensa proliferación de alternativas extrainstitucionales y violentas de participación política, la generalización de la apatía y un profundo descreimiento hacia la clase dirigente.

El neoliberalismo latinoamericano enarbola un discurso que sataniza al sector público y glorifica al mercado, por lo cual, las tendencias sociales y políticas confluyen hacia la reducción del Estado. Simultáneamente, la desregulación económica libra a su suerte a las frágiles empresas nacionales frente a la acérrima competencia internacional, provocando quiebras y despidos, las privatizaciones incrementan la masa de desempleados que no logran ser absorbidos por la maltraída estructura productiva y el sistema tributario, a través de su inequidad, sus impuestos regresivos y su "veto contributivo"¹⁴ hacia los grandes capitales, conlleva a vigorizar la polarización social.

Es así como durante la última década han aumentado la pobreza, la marginación y la delincuencia, y se ha destruido paulatinamente la estructura productiva frente al prominente, competitivo y ultraliberal mercado financiero. Es decir, el importante desarrollo registrado en esta última década no se tradujo en una sustancial mejora en la distribución del ingreso, persistieron aún elevados niveles de desigualdad y rigidez en la misma, incluso en países que han registrado altas tasas de crecimiento. Frente a tal escenario, el Estado, despojado de sus herramientas convencionales, ve disminuida su capacidad a la hora de intervenir formulando las políticas necesarias para compensar las contradicciones del propio modelo neoliberal.

-Ver Anexo 2-

Así, por ejemplo, si tomamos cualquiera de los indicadores mencionados en el anexo 2 para los países latinoamericanos seleccionados, se puede observar un aumento importante de la desigualdad, producto de una cada vez más inequitativa distribución del ingreso. La relación entre el ingreso medio del 10% más rico de la población con respecto al 40% más pobre en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela muestra un continuo aumento a pesar del crecimiento reflejado en el ingreso promedio de los hogares¹⁵.

14. Concepto extraído de Conferencia pronunciada por el **Dr. Atilio Borón** en el marco de las "*Jornadas de Ciudadanía y Calidad Democrática*" organizadas por la Universidad de Belgrano en el año 2000.

15. Cf. **AHUMADA, CANAVESE, SANGUINETTI, SOSA ESCUDERO**, Estudio encargado por la Secretaría de Programación Económica, 1996.

El Estado, cercenado en sus capacidades, falto de recursos genuinos y en medio de profundos desequilibrios presupuestarios, no logra llevar a cabo las políticas públicas necesarias para subsanar el malestar popular originado por la creciente exclusión social. La educación, la salud y la seguridad social han sufrido un proceso de precarización creciente debido a la expansión de los sectores excluidos y a la creciente escasez de recursos fiscales para afrontar tales compromisos.

El Enfoque Neoclásico de la Distribución del Ingreso

Determinantes de la distribución

En la economía de mercado, la distribución del ingreso está determinada por la venta de los servicios de los factores. Por lo tanto, depende de la redistribución y de las dotaciones de factores. Con respecto a la venta del trabajo esta distribución está relacionada con la distribución de las capacidades para obtener esa renta, así como con el deseo de hacerlo. Con respecto a la renta de capital, se relaciona con la distribución de la riqueza, determinada por la herencia, el régimen del matrimonio y el ahorro a lo largo de la vida. La distribución de las dotaciones de trabajo y capital esta vinculada a la inversión en educación, que a su vez afecta al salario que una persona puede pedir.

Dada la distribución de dotaciones, la distribución del ingreso depende además de los precios de los factores. En un mercado competitivo, estos precios son iguales al valor del producto marginal del factor. Como tales, dependen de una amplia gama de variables que incluyen las ofertas de factores, la tecnología y las preferencias de los consumidores. En muchos casos, sin embargo, los rendimientos son determinados en mercados imperfectos en los que los factores institucionales, tales como las estructuras de salarios convencionales, las relaciones familiares, la condición social, el sexo, la raza, etc. juegan un papel importante. Como resultado, los rendimientos de los diferentes trabajos pueden variar de acuerdo con consideraciones de condición social más bien que con el producto marginal.

Como veremos más adelante, la distribución del ingreso generada por las fuerzas anteriores muestra un grado sustancial de desigualdad y, por otra parte, en décadas recientes se ha mostrado una tendencia al aumento de la desigualdad distributiva¹⁶.

La distribución como una cuestión política

Los problemas de distribución han sido, son y seguirán siendo un factor vital en la política y en la determinación de la misma. Esto se hace más evidente cuando se aplica al diseño de políticas de impuestos y transferencias, pero también es evidente el hecho de que casi todas las medidas políticas, incluso las no relacionadas directamente con objetivos distributivos, tienen repercusiones sobre la distribución.¹⁷

El diseño de una política pública implica, por lo tanto, juicios acerca de la distribución pero desgraciadamente el análisis económico estandar no nos dice qué Estado de distribución debería ser nuestra meta, es decir, cuáles deberían ser los criterios de justicia distributiva. Pero dada la estrecha relación entre las cuestiones distributivas y la política económica, los economistas y politólogos que se dedican a la política pública difícilmente pueden desvincular su pensamiento con las cuestiones de equidad; sólo se les puede exigir que distinguan esas cuestiones de las consideraciones de eficiencia¹⁸.

Enfoques de la justicia distributiva

Si se ha de efectuar una elección entre criterios alternativos para una distribución justa es necesario comprender sus implicaciones¹⁹.

Entre los posibles criterios sobre lo que constituye un estado justo de distribución pueden ser considerados los siguientes. Por un lado hallamos los *criterios basados en la dotación*, los cuales implican recibir lo que uno puede ganar en un mercado competitivo o recibir lo que uno podría ganar en un mercado compe-

16. Cf. CORTEZ, J. "Bases para una mejor Distribución del Ingreso en la Argentina. Una aproximación realista", Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, marzo de 1996.

17. Así, una situación inflacionaria puede exigir una política restrictiva para reducir la demanda agregada. Sus efectos distributivos diferirán en función de que la reducción de la demanda se consiga reduciendo los diferentes tipos de programas de gasto público, o aplicando restricciones monetarias. Las políticas dirigidas a incrementar el flujo de comercio internacional tienen diferentes implicaciones distributivas en función de la clase de aranceles que se reduzcan. Las medidas antimonopolistas, dirigidas a hacer los mercados más eficientes, afectarán a la renta del capital y del trabajo en determinadas industrias así como a la renta real de los consumidores de esos productos. Los programas de inversión pública, tales como el desarrollo regional o la construcción de carreteras afectarán al bienestar económico de diversos grupos de población, y por tanto a las pautas de distribución. Las políticas de precios públicos afectarán de forma similar a la renta real de los usuarios, y así sucesivamente.

18. Cf. OKUM, A. "Igualdad y Eficiencia", Ed. Sudamericana, 1992.

19. CORTEZ, J. Op. Cit.

titivo en igualdad de posiciones de salida. Por otro lado se encuentran los *criterios utilitaristas*, los cuales enfatizan el bienestar total, o el bienestar medio. Podemos mencionar también los *criterios igualitarios*, para los cuales se iguala el bienestar, se maximiza el bienestar de grupo de renta más baja o se exige la provisión en especie sobre la base de la igualdad de categórica. Por último, encontramos los criterios mixtos y la solución comunista.

Al elegir entre estos criterios sobre una base del propio interés, las personas con rentas altas consideran que recibir lo que uno puede ganar en un mercado competitivo es lo que más les interesa. Tendrían que ser altruistas para apoyar las otras opciones. Las personas con rentas bajas elegirían maximizar el bienestar de grupo de renta más baja. Sin embargo, esta no es la única forma de considerar la elección. Una perspectiva alternativa es la ofrecida por el punto de vista del filósofo acerca del problema considerado como el del contrato social. Las personas situadas en lo que los filósofos llaman el *estado natural* analizan lo que debería regir la relación entre personas en una sociedad justa, incluyendo la distribución del bienestar económico. Dependiendo de cómo se analice la justicia social, esto puede significar que las personas tienen derecho a guardar lo que ganan como sugiere el criterio basado en la dotación, que la razón exige maximizar el bienestar como sugieren los utilitaristas o que debería existir alguna forma de tratamiento igual como lo sugieren los criterios igualitarios. ¿Qué puede decirse acerca de las distintas opiniones y cuáles son sus implicaciones?

A- Criterios basados en la dotación:

Los teóricos del contrato social formularon el problema en términos de ciertos derechos y deberes que todos los miembros de la sociedad pueden exigir y han de cumplir, aunque difieran en sus opiniones sobre el contenido del contrato.

Los filósofos del derecho natural, como Hobbes y Locke, que escribieron en la segunda mitad del siglo XVII y siguieron los que aquí se denominan criterios basados en la dotación, defendieron el derecho innato de la persona a los frutos de su trabajo, dando por tanto un apoyo ético a la distribución por la dotación de factores. Este principio de titularidad de un derecho puede ser establecido sin restricciones, como en el caso recibir lo que uno puede ganar en el mercado competitivo.²⁰

Locke (1632-1704), en sus "Dos Ensayos Sobre el Gobierno Civil" publicados en 1690, dió su teoría sobre la propiedad. Propuso en esta obra una justificación a la propiedad privada y a la desigualdad en la distribución de propiedades. Locke sostenía que Dios ha dado a la humanidad la tierra y todos sus recursos para su sustento y comodidad. Aunque todos los recursos son tenidos en común, también ha dado a cada persona algo que le pertenece, que le es propio. Esto, que le es propio, es su propia persona y el fruto de su trabajo. De aquí deriva su teoría de la propiedad²¹.

De esta manera, Locke extrae la conclusión de que el gobierno "*no puede disponer arbitrariamente de las pertenencias de los súbditos*". Seguidamente, expone la cuestión de los límites de la acumulación de propiedades. Sostiene que la acumulación posee dos límites: la capacidad de producción y la capacidad de consumo. La explicación del primer límite es sencilla, ya que nadie puede poseer más de lo que puede adquirir. En lo que respecta al segundo límite, se realiza el postulado moral de que las cosas no deben desperdiciarse. De esta manera la perecibilidad de los bienes actuaba como límite de acumulación impuesta por la propia naturaleza. Luego, la introducción del dinero dio lugar a la acumulación ilimitada, y el mismo "*consentimiento tácito y voluntario*" de la humanidad que da valor al dinero, justifica también la desigualdad de la propiedad privada.

Una moderna versión, aquella que establece recibir lo que uno podría ganar en un mercado competitivo en igualdad de posiciones de salida, aprueba únicamente la desigualdad que se mantendría si todas las personas tuvieran la misma posición de partida. De acuerdo con una interpretación radical del sistema de libre empresa, esto significa la aceptación de tales desigualdades como resultado de las diferencias innatas en la capacidad de ganar, en las preferencias entre renta y ocio y en la frugalidad. Por contraste, las desigualdades que se derivan de la herencia, de las diferentes oportunidades de educación, o de la condición familiar no serían aceptables.²²

20. La demandas de los beneficios de monopolio no serían entonces legítimas, ni tampoco las demandas de sueldos y salarios que excedieran del producto marginal.

21. LOCKE, J. "*Second Treatise of Government*", cap. V. En palabras de Locke: "Aunque la tierra y las criaturas inferiores pertenecen en común a todos los hombres, cada uno es propietario de su propia persona, sobre la que nadie, excepto él mismo tiene derecho alguno. ... en cualquier cosa que obtenga del Estado en que se la brindó la naturaleza, habría puesto su trabajo uniéndola a aquello que le pertenece: por consiguiente, le habría convertido en su propiedad."

22. Es posible argumentar, en efecto, que esta limitación de la desigualdad viene exigida por la lógica de un sistema de "empresa" puro. Así lo entiende, por ejemplo, Adam Smith.

B- Criterios Utilitaristas:

A diferencia de los defensores de estos criterios basados en la dotación, otros filósofos sociales rechazaban la innata desigualdad de la capacidad como fuente legítima de diferencias en el bienestar económico. Se reconoce la existencia de dichas desigualdades, pero no se debería permitir que determinaran el estado de distribución. Haber nacido en un nivel alto o bajo de capacidad no se debe a los deseos o a la acción de un individuo determinado. Al igual que la condición social, este accidente de nacimiento se considera carente de sanción ética como base de distribución. De acuerdo con este punto de vista, habría que buscar algún otro principio de asignación.

Una de las respuestas fue dada por los utilitaristas, tales como Bentham (1748-1832), que consideraba que había que distribuir la renta de modo que se consiguiera la mayor cantidad total de felicidad²³. Al individuo "A" debería dársele más renta que a "B" si el *nivel de utilidad* de A, o capacidad de derivar felicidad de su renta personal, es superior²⁴, lo anterior bajo el supuesto de que la renta total disponible para su distribución permanece invariable.²⁵

El centro de su pensamiento no es la felicidad individual, sino el "principio de utilidad" o principio de máxima felicidad, el cual considera que el sumo bien es la máxima felicidad para el mayor número de personas. La búsqueda que hace cada hombre de sus propios fines egoístas no hace aumentar la felicidad pública, es decir, no hay una armonía natural de intereses como la que Adam Smith había postulado o como la que había de surgir más tarde en la forma del darwinismo social o en las doctrinas del *laissez faire* relacionadas con la teoría de la evolución. En su lugar, recae sobre el gobierno la tarea de dar lugar a la armonía artificial de intereses, por medio de la legislación. Para Bentham, la función de las leyes y de las ciencias que estudian las mismas es establecer un sistema de premios y castigos que induzca a los individuos a realizar acciones que lleven a la máxima felicidad al mayor número posible de personas.

Como derivados del principio de máxima felicidad, e inmediatamente subordinados al mismo, enumera los cuatro grandes objetivos de los sistemas políticos, que son, en ese orden, la subsistencia, la seguridad, la abundancia y la igualdad; objetivos que pueden estar, en ocasiones, en rivalidad.

Nótese que la igualdad figura en el último lugar. El motivo de esto es que Bentham considera necesaria una política redistributiva, la cual puede o no conducir a la igualdad. Esto dependerá de la capacidad para derivar felicidad de la renta de cada persona. Por lo tanto, el punto de vista de la máxima satisfacción puede o no conducir a una solución igualitaria. Es por esto que el objetivo de igualdad está situado en cuarto lugar.

C- Criterios Igualitarios:

Contemplar el problema en términos de bienestar máximo supone una construcción algo artificial. Después de todo, la sociedad se compone de individuos, no de una suma de individuos o de un individuo medio. El problema esencial de la distribución es el de la posición relativa de los individuos y debería ser el objetivo la igualdad de situación. Este es el punto central de la formulación igualitaria.

Una primera versión sostiene que la igualdad de bienestar es deseable en sí mismo, basada en el punto de vista humanista del valor igual de cada individuo^{26, 27}.

Pero una vez más, el nivel de renta no es fijo. Los igualitaristas, no menos que los utilitaristas, deben tomar en consideración de nuevo los efectos de la distribución de la renta sobre el nivel de ingresos. Gravar a A para transferírsele a B puede reducir la renta disponible para la distribución. Si se lleva este criterio demasiado lejos, un aumento posterior en el impuesto sobre A puede no sólo reducir la brecha entre A y B, sino también empeorar la posición de ambos. La regla igualitarista, llevada a un extremo así, tropieza con dificultades, a menos que a la igualdad se le conceda un valor tan alto como para contrarrestar una reducción en los niveles medios de renta.

23. BENTHAM, J. "*The Principles of Morals and Legislation*", caps I a IV.

24. Únicamente si suponemos que las curvas de utilidad de la renta marginal para todos los individuos son decrecientes se hará necesaria una distribución igual de renta. Por tanto, desde el punto de vista de la máxima satisfacción, puede o no conducir a una solución igualitaria.

25. Si se toman en cuenta los efectos adversos, la maximización de bienestar, tal como han recalado los utilitaristas desde Bentham, puede muy bien alcanzar una distribución igual, incluso si se supone que la pendiente de las curvas de utilidad de todos los individuos es la misma. Además, como se mencionó anteriormente, debe darse una subvención por las pérdidas inútiles que surgen en el proceso de redistribución.

26. Esta afirmación subyace al pensamiento igualitario de escritores como Rousseau y Marx.

27. Por otra parte, la distribución de una renta total depende de nuevo de si las curvas de utilidad individuales son las mismas o no lo son. Si lo son, los preceptos utilitaristas e igualitarios exigen ambos una igual distribución de la renta. Sin embargo, si los niveles de utilidad difieren, ahora la parte más importante de la renta va a la persona cuya escala de utilidad es más baja y la pauta de desigualdad de la renta es opuesta a la que se logra bajo la renta de máxima satisfacción total.

Es necesario advertir que los escritores igualitaristas se refieren por lo general a diferencias de necesidad debido a factores objetivos, tales como la dimensión de la familia o la salud, no a diferencias subjetivas en la capacidad para disfrutar de la renta. Aunque las capacidades de disfrute pueden diferir, la mayoría de los filósofos utilitaristas hubieran interpretado que la doctrina de valor-igual exige que la sociedad distribuya una renta total dada como si las curvas de utilidad fueran las mismas, llegando de ese modo a una distribución igualitaria, modificada únicamente por la admisión de diferencias objetivas en la necesidad.

Además, puede caerse en la masificación de la renta más baja. Esta dificultad se evita aplicando una política de distribución tal que maximice la renta en la parte inferior a la escala. Esta regla, tal como fue sugerida por Rawls en su "Teoría de la Justicia"²⁸, permite la desigualdad en la medida en que contribuye a un nivel más elevado de renta en la parte más baja de la escala.²⁹

D- Soluciones Mixtas:

Otra opinión digna de mención es la que representa Irving Krisol, quien sostiene que no importa el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos sino que lo que importa es el grado de movilidad social. Mientras las clases sociales no estén petrificadas de modo que un pobre pueda hacerse rico y viceversa con relativa facilidad, entonces no hay razón para preocuparse por la desigualdad entre ricos y pobres. Quienes son ricos y pobres van cambiando y entonces la desigualdad es irrelevante.

El argumento es convincente y probablemente sería plenamente aceptado si la movilidad social fuera así de sencilla. Pero si el cambio de posición social se da entre generaciones en lugar de durante la vida de los individuos, entonces quienes gozan (o sufren) de la movilidad social son distintas personas y a no ser que se considere que el bienestar de una familia puede promediarse o compensarse a lo largo de sucesivas generaciones, entonces los resultados difieren.

La opinión de Krisol es valiosa en cuanto a que pone énfasis sobre el problema dinámico de la desigualdad. Sin embargo, no sólo la desigualdad dinámica es la que importa, particularmente si en esta dinámica se ven involucradas varias generaciones. Considerar la movilidad social en lugar de eliminar el problema agrega una dimensión intergeneracional a la cuestión de la distribución.

Aunque las premisas que subyacen a estos distintos enfoques deben ser investigadas y sus consecuencias examinadas, la elección entre ellas, sin embargo, difícilmente permiten una respuesta única. También debería señalarse que en la práctica los distintos enfoques no se ejecutan necesariamente en una forma pura, sino que es más probable que se combinen.³⁰

E- La Solución Comunista:

Según los economistas que vuelven a las conclusiones de Karl Marx, la renta nacional en una sociedad capitalista sería la parte del producto social en la que se encarna el valor nuevamente creado (valor sinónimo del valor del trabajo realizado). Se formaría en las ramas de la producción material, gracias únicamente al trabajo de la clase obrera y de los campesinos. Pero la distribución se efectúa para enriquecer a las clases explotadoras, propietarias y empresarios. La parte de la renta nacional de las clases trabajadoras disminuiría, mientras que la parte de las clases explotadoras aumentaría. El Estado, instrumento en manos de los capitalistas, aumentaría aún más con los impuestos, el empobrecimiento de los trabajadores industriales y rurales.

Pero, en justicia, según los marxistas, toda la renta nacional de los trabajadores de un país debería permanecer a los trabajadores, porque es obra suya. En estos países la renta nacional crecería sensiblemente más deprisa que en los países occidentales, porque sería posible utilizar recursos en materiales y en hombres de un modo planificado y racional, al abrigo de la crisis. La distribución de la renta nacional se efectuaría conforme a las exigencias de la ley económica fundamental del socialismo, y conduciría a un crecimiento rápido de las rentas de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, señal cierta de una subida de bienestar.³¹

28. RAWLS, J. "Teoría de la Justicia", FCE, Bs.As., 1993.

29. Llevado más allá de cierto punto, un incremento posterior de los tipos impositivos reduce la carga, convirtiéndose así en contraproducente al permitir transferencias a receptores con rentas más bajas.

Rawls obtiene una solución así a partir de una regla de justicia por la cual los individuos están situados en una "posición inicial" en la que no saben cuáles serán sus ingresos potenciales. Realizan entonces una elección "imparcial" de lo que debería ser el estado de distribución. Sabiendo que la igualación reducirá el nivel de renta disponible para la distribución pero sin saber cuál será su propia posición en la escala de la renta, se detendrán antes de exigir la igualación. Suponiendo que la gente tenga una elevada aversión al riesgo, votará por el grado de redistribución que maximice la renta más baja, llegando así al resultado anterior. El alcance de la redistribución deseable se convierte por tanto en dependiente del grado de aversión al riesgo.

30. Así, puede afirmarse que la equidad exige asegurar que nadie padezca pobreza, pero que una vez logrado este objetivo, debería aplicarse un enfoque basado en la dotación: "aquellos que producen más deberían estar mejor remunerados y ningún individuo o familia debería verse obligado a descender por debajo de un nivel mínimo de consumo, independientemente de la producción potencial". En otras palabras, se establece que en el enfoque basado en el criterio de la dotación, con derecho a las ganancias obtenidas en el mercado, debería aplicarse pero que el grado resultante de la desigualdad tiene que ser limitado estableciendo un tope a la parte de la renta obtenida en el tramo más bajo de la escala.

31. En la realidad no ha sido así. La URSS y sus satélites han desarrollado su poder industrial haciendo muy grande la parte de las inversiones. Los gobiernos soviéticos han empleado los métodos que Marx denunciaba como explotación de los trabajadores. Han obtenido ganancias de un tipo de interés muy alto para aplicarlo al desarrollo de sus industrias básicas. También han tomado parte de las rentas salariales con impuestos y con la deuda obligatoria. Además, han sacrificado el bienestar de los trabajadores de las generaciones contemporáneas para acelerar el crecimiento económico. Por último, quisieron desarrollar el consumo al mismo paso que la inversión.

Sin embargo, la forma de distribución de la renta nacional soviética fue autoritaria y su planificación totalitaria³². Tampoco admite la política soviética que, después de haber hecho desaparecer por la violencia las rentas de clase, ha alcanzado el crecimiento económico manipulando arbitrariamente los salarios y, en las ganancias, esclavizando todo al Estado³³.

Esto no significa en absoluto un rechazo a la intervención del Estado en el plano de la distribución funcional. Por el contrario, incumbe al Estado, cuya razón es la consecución del bien común, hacer que las rentas del capital no sean abusivamente gravadas, en perjuicio de las posibilidades de inversión, y que las del trabajo, que constituyen la totalidad de los recursos de los asalariados, no queden abandonadas a la discreción de los empresarios.

Consideraciones preliminares

La distribución que ordena la justicia distributiva tiene en cuenta no sólo la productividad o los resultados obtenidos en la estricta aplicación de los equilibrios, sino también los factores sociales. Tiene por fin garantizar a cada familia, a cada clase, a cada nación, la renta necesaria para satisfacer sus necesidades esenciales.

El Estado esta perfectamente capacitado para actuar sobre los movimientos de volumen de las rentas de capital, sea moderándolos, orientándolos al alza, garantizando rentas mínimas o concediendo subvenciones. Sin embargo, esta intervención debe ser prudente, medida y consciente de sus límites. Toda exagotación en los controles llevaría a la atribución de un poder más fuerte a los que tiene el Estado en sus manos. Toda amputación a las rentas de empresa y de propiedad reduce las posibilidades de ahorro y de inversión.

Pero si se busca además cierta nivelación en los bienes con el fin de cubrir las necesidades fundamentales, es necesaria una redistribución de las rentas, no entre las categorías sino entre las personas. Para la distribución individual, el Estado, sin salirse de sus funciones esenciales, está llamado a intervenir por medio del impuesto y la instauración de la seguridad social. El principio fundamental de un régimen fiscal justo y equitativo consiste en que las cargas fiscales sean proporcionadas a la capacidad contributiva de los ciudadanos. Las cargas pueden pesar legítimamente de un modo desigual sobre los individuos cuando obedecen a una política redistributiva.

Los recursos que el Estado se procura a través de los impuestos los redistribuye por medio de los pagos presupuestarios, ya directamente en provecho de los beneficiarios individualizados, ya indirectamente en beneficio de algunos grupos. Pero la redistribución por medio de la hacienda pública tropieza enseguida con límites.³⁴

En las sociedades industriales occidentales subsiste el régimen de propiedad privada, el cual favorece la multiplicación de los capitales de producción, sostiene el espíritu de empresa y de ahorro, y hace más fácil y libre la inversión. Pero no ofrece otros medios de ayudar a la justicia en la distribución personal de las rentas. Por esta razón, se quiere atenuar con medidas a favor de los no propietarios las injusticias que parecen inseparables del régimen de propiedad privada.

El modelo de desarrollo del sistema capitalista puede entenderse de dos maneras: como un sistema económico que reconoce el papel fundamental y positivo de la empresa privada y de la consiguiente responsabilidad para con los medios de producción de la libre creatividad humana en el sector de la economía, o como un sistema en el cual la libertad en el ámbito económico no esté encuadrada en un sólido contexto jurídico que la ponga al servicio de la libertad humana integral y la considere como una particular dimensión de la misma, cuyo centro es ético y religioso. De esta distinción dependerá el éxito o el fracaso del modelo.

Una seguridad verdaderamente social debe efectuarse por decisión libre y voluntaria de las familias, pero no bajo la imposición del Estado. Las familias son las primeras que deben tomar las medidas de previsión y de seguridad. El Estado no debería intervenir sino para ayudar y reglamentar las instituciones de seguros,

32. Para la doctrina marxista, la desigualdad de las fortunas y de las rentas que ocasionan desigualdades de poder, e incluso de duración media de la vida, se debería a la apropiación por los empresarios y los propietarios de los bienes raíces de la plusvalía, es decir, del valor adicional creado por los trabajadores. Poseedores del capital y trabajadores asalariados estarían destinados a una lucha implacable, cuya terminación no se podría alcanzar sin la eliminación de uno de los dos elementos.

33. No se puede soñar que, con una organización colectiva, resultante de la eliminación de la clase salarial, desaparecería realmente el conflicto. Lo único que se conseguiría de esta manera es el cambio de los elementos de lucha, pasando de "trabajo versus capital privado" a "trabajo versus capitalismo de Estado".

34. Es un hecho que las cargas sociales son un peso adicional para las empresas y que un aumento abusivo de la contribución de las empresas al capital de la seguridad colectiva carga los gastos y origina un handicap en la competencia del mercado internacional de tal magnitud que puede hacer imposible el volumen de exportación necesario al mantenimiento de un nivel de vida razonable. Por otra parte, la tributación redistributiva y el régimen de seguridad social afectan adversamente al ahorro y a la inversión, frenan el desarrollo económico, e influyen en el nivel general de precios subiendo los costos de producción de las empresas.

respetando absolutamente las libertades y las iniciativas privadas. Y si el Estado crea instituciones públicas de seguros, en ningún caso estas instituciones deben constituir un monopolio. Los excesos fiscales podrían lesionar los derechos de la propiedad privada y los abusos de la seguridad colectiva podrían perjudicar a los de la persona y a los derechos de las familias.

Las disposiciones legales y reglamentarias para lograr la justa distribución personal de la renta no pueden tener una eficacia concreta si no están de acuerdo con las condiciones técnicas y económicas. Toda intervención de la autoridad que las ignorara iría contra el fin que se pretende, o sería vana. Esto significa que no puede lograrse por medios inadecuados. Medios adecuados son los que aportan la experimentación científica rigurosa y la práctica administrativa, los cuales proceden del conocimiento de la realidad, y exigen gran prudencia en su empleo.

Capítulo II: “El gobierno militar de 1976-1983: El cambio de modelo económico”

El presente capítulo analiza el período de 1976-1983, desde el aspecto-político, a fin de comprender la problemática de la distribución del ingreso planteada desde un contexto histórico determinado: el gobierno de la Junta Militar de 1976.

Introducción: el contexto económico mundial

La década de 1970 fue de profundos cambios en la actividad económica, el agotamiento de los paradigmas de la segunda posguerra, la crisis del sistema de Bretton Woods, y la crisis petrolera contribuyeron al progresivo abandono de las premisas keinesianas y la adopción, en su lugar, de medidas de corte liberal.

Como consecuencia de la caída de la tasa de ganancia derivada de la crisis del petróleo, se produjo una explosión de grandes masas de capital del sector industrial que se volcaron al circuito financiero internacional, generando una hiperconcentración de fondos en el sistema bancario de los países desarrollados.

Esta fluidez financiera mundial, unida a la urgencia de la comunidad bancaria internacional de colocar ese surplus de capital que no podía ser absorbido por las economías centrales, explican en parte el endeudamiento externo de los países latinoamericanos.

Los gobiernos de los países subdesarrollados consideraron que el endeudamiento externo era la solución de sus crecientes déficit en las Balanzas de Pagos, ya que era fácil conseguir recursos de los bancos privados a bajas tasas de interés. Así se originaron los préstamos otorgados con liberalidad a los países dependientes. Esta deuda se tornó impagable cuando, a principios de los '80, aumentaron las tasas de interés internacionales, transformándose esas deudas en el principal escollo para el desarrollo de los países del Tercer Mundo.

Esa actitud especulativa provocó en el mediano plazo un desinterés por la industria. En la Argentina, la mayor parte de los préstamos otorgados sirvieron desde mediados de los '70 para la realización de negocios por parte de poderosos grupos económicos locales, acompañando el proceso de industrialización del país, pero con características muy peculiares, aunque algunas industrias crecieron, otras cayeron en la inanición y gran parte de esos capitales pasaron al sistema financiero.

El Liberalismo Económico: el caso argentino.

A mediados de la década del '70, la economía argentina se encontraba en un estado recesivo hiperinflacionario, con un déficit público de enorme magnitud y una situación de indigencia extrema en su balanza de pagos. Estos problemas eran una manifestación de la intensidad de los conflictos sociales- en particular sobre la distribución del ingreso- escapados de todo control³⁵. No obstante, los conflictos políticos ocurrían, paradójicamente, dentro del propio peronismo, debido a pujas internas producto de la diferente lectura que cada uno realizaba del problema económico existente.

La alternativa de resolución de los conflictos planteados instaló en el escenario político a la corporación militar que protagonizó el golpe de Estado de marzo de 1976. Al asumir el poder las Fuerzas Armadas, su

35. Cf. **CANITROT**, Adolfo, «*La macroeconomía de la inestabilidad*», Desarrollo Económico, Bs, As, 1992.

objetivo de largo plazo era producir una transformación completa en el funcionamiento de la sociedad argentina tal que fuera imposible la repetición del populismo y de las experiencias subversivas del primer quinquenio de la década del '70. Esta percepción de los acontecimientos las llevó a converger en programa, y parcialmente en ideología, con los sectores más duros del antiperonismo tradicional, sectores de pensamiento de raíz liberal, pero adversarios, en los hechos, a toda experiencia democrática donde participara el peronismo. Si bien carecían de significación electoral, su fortaleza emanaba de las importantes posiciones que sus miembros detentan en la estructura institucional, en la prensa y en las actividades productivas y financieras. Dentro de ese conjunto ocupaba un lugar destacado el Consejo Empresario, cuyo presidente hasta 1976 era el doctor Alfredo Martínez de Hoz³⁶.

En términos económicos consideraban la inflación uno de los problemas centrales a erradicar. Basado en un diagnóstico que atribuía la inflación a las distorsiones de la estructura económica y a ciertos vicios políticos, el gobierno pareció suponer que el simple "sinceramiento" de los precios - alza de la tasa de cambio, de las tarifas de servicios públicos, de los precios agropecuarios -, la libertad de los mercados, el descenso de los salarios y el financiamiento del déficit del Estado por la colocación de títulos en los mercados financieros, iban a eliminar paulatinamente la inflación.³⁷

De este apartado puede extraerse como conclusión que la lectura del problema económico por parte de la doctrina liberal pretendía dilapidar cualquier premisa keynesiana, entendiendo a ésta como el problema principal que atravesaba el país.

El diagnóstico del liberalismo económico

La proposición central del liberalismo económico es la idea que el mercado, funcionando sin interferencias, es el más eficiente asignador de los recursos de una sociedad. Esta posición, racionalmente justificada, es la proyección a lo económico de una filosofía política individualista, opuesta a la intromisión del Estado en la vida social más allá de estrechos límites.

El liberalismo económico atribuyó la razón de las dificultades de la Argentina a dos causas principales: la distorsión de los precios relativos domésticos que introdujo la política de industrialización y el sobredimensionamiento del Estado³⁸. Según su diagnóstico, la introducción de aranceles a las importaciones creó un muro protector de la competencia externa que alentó la instalación y supervivencia de una industria ineficiente. Paralelamente, el sector agropecuario, depositario de las ventajas comparativas naturales del país, fue discriminado para servir políticas demagógicas de distribución del ingreso. A eso se agregó la existencia de prácticas monopólicas por parte de un sindicalismo unitario y vertical que presionó permanentemente los salarios por encima de los niveles de productividad de la mano de obra. El gobierno, por su parte, dilapidó recursos en el mantenimiento de una pesada burocracia, en el sostén de empresas ineficientes y deficitarias y en el funcionamiento de un enorme, costoso y deteriorado sistema de bienestar social.

En dicho contexto, privada de ese modo de los beneficios de la libre competencia y aislada del mundo, la economía argentina había crecido lentamente: se careció tanto de las disponibilidades como de los incentivos para inducir la acumulación de capital. Para aliviar los efectos del estancamiento el Estado amplió el empleo público y tomó a su cargo la prestación de servicios y otras actividades que en un contexto diferente hubieran servido con rentabilidad las empresas privadas. De este modo, los gastos públicos alcanzaron una proporción del ingreso global imposible de ser satisfecha, sin quebranto, por imposición al sector privado. Los déficits del gobierno operaron, en consecuencia, como causantes principales de la expansión monetaria. A este efecto contribuyó además el intento, también compensatorio, de subsidiar a las empresas con créditos a tasas negativas de interés. El resultado fue la destrucción del mercado de capitales y la inflación crónica.

Guiadas por un diagnóstico altamente negativo, se diseñó un plan económico que pretendía cortar de raíz los problemas originados por una economía sustitutiva de importaciones, aplicando medidas asociadas a una economía abierta al mundo.

La Política Económica

El Plan Económico de 1976 tuvo el propósito declarado de liberalizar la economía. Como plantea Jorge Schvarzer, "*el principal objetivo de la política de Martínez de Hoz consistió en sustituir el mercado financiero*

36. Cf. ROMERO, Luis Alberto, "*Breve Historia Contemporánea Argentina*", FCE, BS AS 2001.

37. Las medidas iniciales pueden concebirse, sin embargo, como integrantes de una política de estabilización recesiva sustentada en un diagnóstico de exceso de demanda.

38. Cf. CANITROT, A. "*La disciplina como objetivo de la política económica: un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino de 1976*". Desarrollo Económico, Vol. 19, No. 76, Bs, As, 1980

existente por otro totalmente distinto que se consolidó a lo largo de su gestión. La característica de dicho mercado —elevada liquidez, facilidad de entrada y salida, amplias y estrechas conexiones con el exterior— terminó por crear una poderosa barrera contra todo intento de alterar el estado de cosas alcanzado a través de esa misma política³⁹. Quienes estaban a cargo del gobierno en materia económica llevaron a cabo su objetivo de transformar la economía radicalmente, asegurándose que el modelo estatista anterior no volviera a repetirse. “Esta apreciación del contenido del plan económico es correcta aunque insuficiente si no se reconoce que detrás de la racionalidad teórica y de la instrumentación técnica, los supuestos mismos del modelo de los cuales se parte están elegidos por razones ajenas a su propia lógica y se refieren tanto a preconcepciones ideológicas como a la percepción particular de la coyuntura por sus autores⁴⁰. Se plantea así la cuestión de las motivaciones y objetivos del plan económico. Si la prédica del liberalismo económico fue revivida, ello se debió a la crisis política de la primera mitad de esta década, crisis que las Fuerzas Armadas y los sectores empresarios percibieron como una amenaza de disolución del sistema social vigente.

Seis instrumentos relevantes de la política económica ilustran cómo los mismos revertían drásticamente el modelo anterior y apuntaban a una nueva estrategia:

1. Liberalización del sistema de precios, eliminando los topes máximos a todos los bienes hasta entonces regulados.
2. La disminución de aranceles a la importación, acorde con el criterio estratégico de impulsar la apertura externa y tender a igualar los precios internos con los externos. La eliminación de retenciones a la exportación de productos agropecuarios. Esto, conjuntamente con todas las medidas desreguladoras previas, impactó en forma acentuada sobre el nivel de precios, elevándolo significativamente.
3. La fijación de un nuevo nivel de equilibrio de los salarios reales inferiores a un 40% a nivel promedio del quinquenio anterior. Dada la inexistencia de libertades sindicales, suprimidas drásticamente como tantas otras, se reguló en forma estricta el mecanismo de fijación de las remuneraciones al trabajo. Se eliminaron las convenciones colectivas y fue el mismo Estado el que fijó, por decreto, el monto de los sueldos y salarios.
4. La eliminación de subsidios a las exportaciones no tradicionales, de crédito de fomento, de prestaciones sociales deficitarias (salud, vivienda); e incremento real de las tarifas de servicios públicos (sinceramiento de los precios);
5. La liberalización de los mercados cambiarios y financieros (reforma financiera) y el financiamiento del déficit público mediante colocación de títulos en el mercado de capitales.
6. La reducción del gasto, empleo y déficit del gobierno (redimensionamiento del Estado), la reprivatización de empresas caídas en el pasado bajo control estatal (principio de subsidiariedad del Estado)⁴¹.

La virtud del planteo del liberalismo económico consistió en demostrar a las Fuerzas Armadas que el esquema político—institucional que procuraban reemplazar estaba ligado estrechamente al ordenamiento económico que le daba sustento. En consecuencia la reforma económica era una condición necesaria de la reforma política. El plan económico fue justificado en tanto atiende, de ese modo, más que a objetivos económicos, a los objetivos políticos del proyecto de transformación de las Fuerzas Armadas. Se estableció así una doble relación; el plan económico aparece como dependiente del proyecto político pero a la vez como su condicionante.

La apertura de la economía

Desde mediados de la década del '60 comenzó a hacerse notorio un proceso novedoso: la exportación de manufacturas industriales. Hacia 1974 el fenómeno había alcanzado un nivel significativo: representaba la mitad de las exportaciones del país. Con importantes subsidios del gobierno, participaron de la exportación muchas actividades tradicionales de producción para el consumo, forzadas, en principio, a la búsqueda de nuevos mercados por el lento crecimiento de la demanda interna de los asalariados.

Este proceso se interrumpió como consecuencia de la política económica aplicada a partir de 1976. A partir de entonces la apertura de la economía tuvo como instrumento básico el descenso de aranceles a la importación, aunque no el único. De esta manera se abrió el mercado interno a la competencia exterior y no la expansión de la producción local hacia los mercados externos⁴². Este segundo aspecto no aparece como un objetivo sino como una consecuencia natural esperada del incremento de eficiencia inducido por la mayor competitividad en el mercado interno. Como los aumentos de productividad de la mano de obra que pudieran serle consecuente llevan tiempo; hubo que esperarlos en el futuro. Entretanto, el único procedimiento inme-

39. SCHVARZER, J. “Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica”, Buenos Aires, 1983, p. 54.

40. CANITROT, A. *Op.Cit.*, p. 95

41. *Ibidem.*

42. *Ibidem.*

diato de reducción de costos fue la baja de los salarios. En este punto, la política tuvo el signo opuesto a la propuesta estado-céntrica, desarrollada a partir de 1946, en base a la cual protección y salarios reales habían ascendido conjuntamente entonces.

La política de apertura puede justificarse de varias maneras. Explícitamente, en términos de los teoremas de eficiencia paretianos que ensalzan la competencia perfecta. En un nivel más práctico, en razón de la necesidad de ampliar, frente a un fenómeno inflacionario, la capacidad de intervención de la autoridad económica. Por último, como visión política de largo plazo, en la idea de una Argentina de ventanas abiertas donde las colusiones cerradas que han generado el peronismo no puedan volver a repetirse.

La reforma financiera

El tema de la reforma financiera debe analizarse en el contexto de una cuestión definitoria del comportamiento de una economía capitalista: la referente a la formación de capital, esto es, al modo en que se generan, transfieren y utilizan los ahorros del sistema económico⁴³.

El plan económico de 1976 hace del funcionamiento del libre mercado de capitales un objetivo fundamental y conteniendo un esquema de financiamiento cuyo elemento central es el mercado de capitales funcionando sin interferencias. Este esquema está integrado a una política económica cuyo objetivo declarado es la eficiencia de la asignación de los recursos. Bajo la condición de pleno empleo permanente, que es inherente al modelo, el volumen de inversión para ampliación de los recursos está determinado por las decisiones de ahorro de los consumidores. Estas decisiones de ahorro, a su vez, son resultantes del patrón de preferencias temporales de consumo. El ahorro es una decisión de postergar el consumo presente para una fecha incierta del futuro.

La función de la tasa de interés es compatibilizar, en el mercado presente de capitales, las decisiones temporales de ahorro y consumo. Toda intervención externa al mercado en la determinación del precio implica una violación de las preferencias de los consumidores y, por ende, una pérdida de eficiencia en la asignación de recursos y un descenso en el nivel de bienestar.

En una concepción teórica como la descrita, el problema del crecimiento carece de entidad. Es sólo un reflejo de las preferencias de los consumidores. Las relaciones entre inversión, nivel de actividad y tasa de ganancia que operan en la base teórica del modelo industrialista son por completo ignoradas.

La subprioridad acordada a los objetivos de inversión y crecimiento se manifestó en la práctica de la política económica. Entre 1976 y 1979 existieron períodos de expansión donde el nivel de actividad económica alcanzó el pleno empleo. Pero estos auges temporales fueron inducidos por inversiones no reproductivas y por acumulación de inventarios⁴⁴. El mercado de capitales, entre tanto, tuvo un crecimiento espectacular, el sector financiero fue el más dinámico de la economía, aunque sus operaciones se limitaron al corto plazo⁴⁵.

En este contexto, la revaluación progresiva del tipo de cambio se transformó en una herramienta poderosa de control económico, tanto más poderosa cuanto más se redujo el margen de protección a la industria y cuanto mayores se hicieron los costos previsibles de su abandono en términos de descalabro financiero y recesión económica.

Martínez de Hoz adoptó esa estrategia abismal sacrificando los precios e ingresos del sector agropecuario –justamente del sector donde contaba con sus seguidores más entusiastas– y aceptando un severo conflicto con los empresarios industriales. Ganó poder al mismo tiempo que amplió el distanciamiento con los intereses inmediatos de los sectores empresarios. Asimismo, otros perjudicados por la ampliación del modelo monetarista fueron, esencialmente, los sectores asalariados, en especial los ligados al mercado interno, y los diversos niveles del empresariado pequeño y mediano⁴⁶.

De lo expuesto se extrae que el programa económico de 1976 fue disciplinario y correctivo. No pudo ser transformado en un programa de expansión sin una renuncia a sus premisas ideológicas y sin una atenuación de sus orientaciones centrales: la apertura de la economía y la reforma financiera⁴⁷.

43. Ibidem.

44. La única política antiestatista que llevó a cabo el liberalismo económico fue la de acordar al sector financiero el rol central que el Estado tenía hasta 1977 en las transferencias de ingresos entre los sectores.

45. El traspaso al sector financiero desde el Estado del manejo de las transferencias intersectoriales de ingreso significó, además, un traspaso de poder. En la filosofía del liberalismo económico el sector financiero es el centro vital del funcionamiento de un sistema de libre empresa. Garantiza teóricamente la neutralidad apolítica que es condición de eficiencia y que al Estado, por su propia naturaleza política, le es imposible ofrecer. En los pocos años transcurridos desde 1975, surgieron rápidamente en la economía argentina varios gigantes financieros que se extendieron al control de grupos industriales importantes y aún a ramas enteras de la producción.

46. ROFMAN, A; ROMERO, L. «Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina», Amorrortu Editores, Bs. As, 1996

47. Una estrategia expansiva no puede prescindir ni del margen de protección a la industria ni del financiamiento subsidiado de la inversión. El pasaje de un programa a otro, aún aceptado, no es sencillo. Requiere, cuando menos, el intermedio recesivo consecuente al abandono de la política actual.

El Modelo de Estado

¿Qué rasgos definen al “modelo histórico” de intervención social del Estado en la Argentina frente al cual evaluar el proyecto propuesto por el gobierno militar de 1976-1983? Una mirada retrospectiva, rápida y superficial, a las formas históricas de intervención social del Estado en la Argentina, por lo menos en la década del '40, muestra que durante gobiernos tanto civiles como militares, y gobiernos más o menos populistas, prevaleció el énfasis sobre el papel subordinado que debía desempeñar la actividad privada frente al Estado.

Gobiernos más o menos intervencionistas desde una perspectiva ideológica, en la práctica optaron por similares niveles de gasto público llegando a la situación tal vez más contradictoria durante el período del régimen militar de 1976-1983, cuando una concepción extrema acerca del papel subsidiario del Estado fue acompañada por la ampliación de la actividad estatal que de ningún modo se tradujo en una “retirada” del Estado del área social. La expansión estatal no se debió únicamente a la importancia otorgada por un gobierno autoritario y represivo a los gastos de defensa y seguridad sino que también abarcó el crecimiento de la actividad económica del Estado e, incluso, de ciertos gastos sociales.

La paradoja es que se percibió a la actividad estatal como un obstáculo a la capacidad de acumulación del sector privado, aunque al mismo tiempo se le exigiera al Estado que regulase satisfactoriamente las condiciones en que se envuelve la actividad privada y proporcionarse los recursos financieros, mediante el crédito “barato”, que aseguren la continuidad de la acumulación. Durante la hegemonía de este régimen tuvo lugar uno de los períodos en que el Estado más decididamente intervino en la “regulación” de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, fijando niveles de salario, condiciones de trabajo y contractuales y reprimiendo el accionar sindical.

El “modelo” de intervención social del régimen militar de 1976-1983 tuvo algunos rasgos que le son específicos, al plantearse el desplazamiento, a través de distintos canales, del costo de los servicios y prestaciones sociales hacia los asalariados y excluir a éstos del acceso gratuito como la atención médico-hospitalaria para que sólo utilizaran los servicios de la seguridad social, más directamente financiados por ellos mismos⁴⁸.

El análisis económico de este período nos conduce al planteo de algunos interrogantes. ¿Por qué las premisas del liberalismo no dieron los resultados esperados por la coalición gobernante? O, ¿qué variable estuvo ausente para el logro de los objetivos planteados en materia económica y de reforma? Probablemente esta variable ausente haya sido el LIDERAZGO. Indudablemente estos interrogantes exceden el objetivo de esta tesis, aunque no descartamos la posibilidad de su estudio en futuras investigaciones.

La Evolución de la Distribución del Ingreso

En la historia contemporánea argentina, se han puesto en práctica “paquetes” de medidas económicas y sociales que se conjugaron para atemperar o profundizar *la desigualdad en la distribución del ingreso*.

En el período 1976-1983, el impacto de la política económica sobre la situación de los trabajadores fue indiscutiblemente regresivo, y las políticas sociales, referidas a la regulación de los servicios sociales del Estado y a la seguridad social, en general reforzaron esta tendencia. La política laboral pretendió disminuir el ingreso de los trabajadores y su capacidad de consumo, profundizar la heterogeneidad de los asalariados, dismantelar el sistema centralizado de negociación salarial y socavar el poder económico y político de los sindicatos. La política social, lejos de intentar compensar con mayores prestaciones “colectivas” la declinación en la capacidad adquisitiva de los salarios, reveló el doble propósito de incrementar la participación de los asalariados en el financiamiento de las prestaciones sociales y acrecentar las transferencias de recursos al interior del sector asalariado.

El modelo propuesto por el régimen liberal en el ámbito de la política social no representó una inflexión de las tendencias históricas anteriores, puesto que en el pasado, bajo las apariencias de un Estado “protector”, la dinámica de financiamiento del gasto público en general y del de la seguridad social en particular ya hacía recaer sobre los trabajadores una fracción importante del costo de las prestaciones colectivas. De manera que los cambios más importantes en la distribución del ingreso estuvieron definidos por la política salarial.

El empleo asalariado

Las políticas económicas aplicadas durante ese lapso influyeron sobre el tamaño del sector asalariado y su composición interna⁴⁹. Un resultado de la política diseñada para la industria manufacturera –la “apertura

48. Cf. MARSHALL, A. “*La intervención social del Estado*”. En *Políticas Sociales: el modelo neoliberal. Argentina, 1976-1983.*, FLACSO. Buenos Aires, 1988.

49. Cf. ERRANDONEA, A. «*Efectos de la política monetarista*.» Bs. As. El Cid Editores, INCASUR, 1984

de la economía a las importaciones de bienes de consumo final como estímulo para la modernización industrial- fue que se redujo, en números absolutos, el empleo de obreros. Se conjugaron para producir este efecto la competencia internacional y la desinversión debido a la reorientación de los capitales hacia la especulación.

Los cambios en el nivel y la estructura del empleo asalariado se vincularon con la forma que asumió la desindustrialización del país y con el papel dominante que pasó a desempeñar en la economía argentina el sector financiero y las múltiples actividades ligadas con su expansión.

La distribución proporcional de la población activa se vería incrementada fuertemente en los servicios cuya vinculación con la producción de bienes es más indirecta: el sector financiero (bancos, seguros, actividad inmobiliaria, etc.); el comercio y los otros servicios (los cuales incluyen la actividad estatal). Respecto del sector financiero no sólo constituyó el de mayor crecimiento, sino que implicó la duplicación de su magnitud. Por otra parte, también incrementó la porción de la población activa en el sector agropecuario.⁵⁰

Todos estos crecimientos ocurrieron en desmedro de la industria manufacturera, los transportes, las comunicaciones y el almacenamiento; además, en perjuicio de otras actividades no especificadas, en tanto significaría un retroceso en el proceso de diferenciación de la estructura productiva.

Una contrapartida de la reducción en la tasa de asalarización fue el subempleo en actividades realizadas por trabajadores independientes y la marginación de la actividad económica: el retiro de la fuerza de trabajo por la falta de oportunidades de empleo.

La regulación del precio de la fuerza de trabajo

Una de las primeras medidas adoptadas por el régimen militar al apoderarse del gobierno en 1976 fue la de congelar los salarios nominales al tiempo que liberó los precios de bienes y servicios. Con la disminución de la capacidad de compra del salario se pretendía principalmente contener el proceso inflacionario, reduciendo la demanda agregada a expensas del consumo de los trabajadores. También subyacía a la política salarial la noción que la distribución regresiva del ingreso favorece la acumulación de capital y, por lo tanto, el crecimiento de la inversión, que a la vez incentiva el empleo de mano de obra.

La política salarial no se agotó en el control general del nivel del salario. Se planteó también un segundo objetivo: el de ampliar las diferencias entre los salarios de distintos sectores de trabajadores, aunque esto se cumplió de forma limitada.

¿En qué medida y en qué casos tuvo éxito en el logro de sus objetivos la política social “diferenciadora” del equipo económico del régimen militar?

De los grandes sectores de actividad económica, el bancario y el sector público se beneficiaron claramente en el proceso de jerarquización salarial. La profundización de las diferencias salariales favoreció también a los empleados administrativos de la industria manufacturera. En el extremo opuesto, tanto el sector comercial como el agropecuario fueron las actividades donde los salarios se vieron perjudicados más agudamente.

En síntesis, durante la mayor parte del período neoliberal, el Estado pretendió intensificar a través de instrumentos legales las diferencias de ingresos entre asalariados.

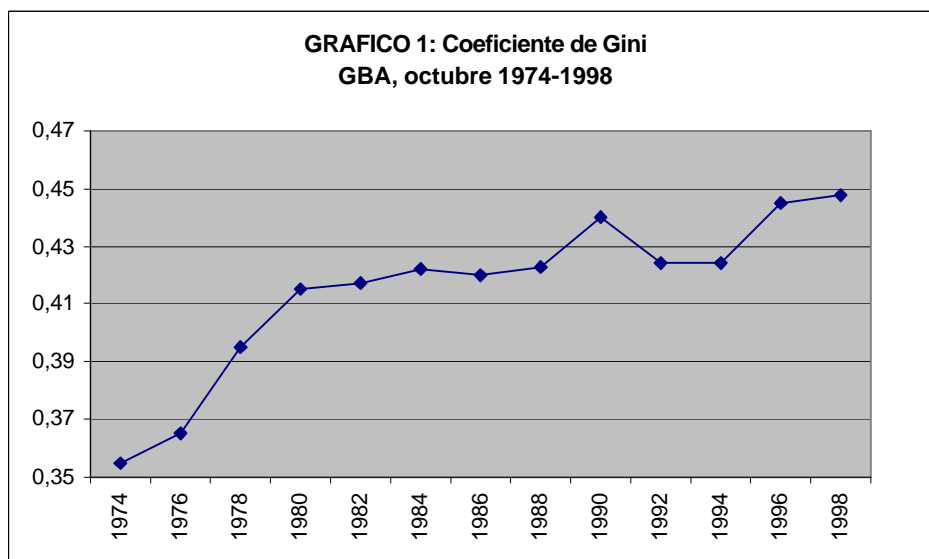
Los Resultados sobre la Distribución del Ingreso

Los resultados de las estimaciones sobre la distribución del ingreso personal⁵¹ en el Gran Buenos Aires permiten detectar dos períodos claramente diferenciados:

- a) Desde mediados de los setenta hasta principios de los ochenta donde la desigualdad creció muy fuertemente, debido a las políticas de reformas implementadas por el gobierno de turno de manera apresurada y sin medir sus consecuencias. Este crecimiento puede corroborarse si observamos la aguda pendiente de la Curva de Lorenz en el gráfico 1. Puede advertirse que el crecimiento de la desigualdad fue rápido y vertiginoso: en apenas 8 años el Coeficiente de Gini aumentó de 0.36 a 0.42.
- b) Desde principios de los ochenta a fines de los noventa, donde puede observarse que la desigualdad ha evolucionado de manera oscilatoria, pero con un patrón claramente creciente. Comparativamente con la etapa anterior, el crecimiento de la desigualdad en esta etapa fue lento pero en ascenso, con una disminución notable en el período 1992-1994 y un nuevo aumento a partir de entonces. Sin embargo, el Coeficiente de Gini aumentó en sólo 16 años 0.3 puntos, de 0.42 a 0.45.

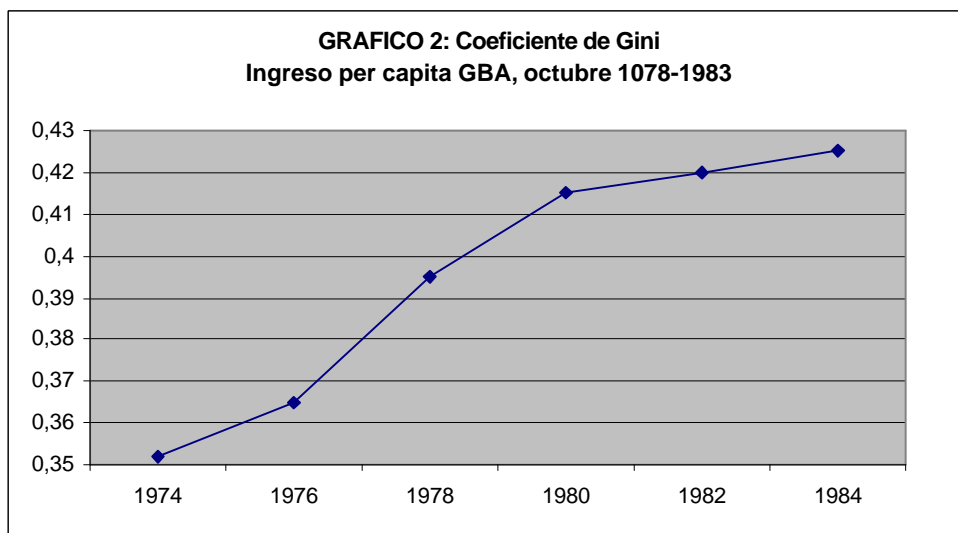
50. Ibidem

51. La definición de lo que en el presente trabajo significa la distribución personal del ingreso puede encontrarse en la página 5 de la introducción.



Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA

Pero volviendo al período que nos ocupa podemos afirmar que la evolución de la desigualdad en el ingreso per cápita en el período 1974-1983 muestra la existencia de un fuerte crecimiento de la desigualdad. Observando con más detalle el Coeficiente de Gini en el gráfico 2, éste refleja un aumento desenfadado de la desigualdad entre 1972 y 1980, donde el Coeficiente de Gini pasó de 0,352 a 0.415. El crecimiento de este coeficiente se mostró leve hasta 1982, donde creció 0.005 puntos pero vuelve a mostrar un pico ascendente hacia 1984, donde llegó a 0.425.



Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA

-Ver Anexo 3-

De las cifras del siguiente cuadro se pueden obtener mayores referencias acerca de la distribución del ingreso en este período.

CUADRO 1: Distribución del Ingreso por Perceptor Individual
Gran Buenos Aires

	1975	1980
1er Quintil*	6.4%	6.1%
2do Quintil	11.1%	9.5%
3er Quintil	16.3%	14.1%
4to Quintil	22.8%	20.7%
5to Quintil	43.4%	49.6%
Relac. 5to/1ro	6.78%	8.13%
Gini	36%	41%

* Se entiende por quintil la muestra representativa de la quinta parte de la población total de la región en estudio. Cada quintil representa el 20% de la población total del Gran Buenos Aires.

Fuente: «Estimaciones de la Distribución del Ingreso en Argentina», Altimir, Oscar.

-Ver Anexo 4-

Por un lado, la distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires ha empeorado notoriamente si comparamos la evolución entre la década del '70 y la del '80. El Coeficiente de Gini pasó de 36% a 41% entre 1975 y 1980; es decir, un aumento del 4.3%, expresando el aumento de la desigualdad. Por otro lado, es notoria la mayor concentración del ingreso en el quintil más alto en desmedro del primer quintil. El primero llegó al 43.4% del ingreso en 1975 y aumentó a 49.6% en 1980, mientras el segundo pasó de 6.4% en 1975 a 6.1% en 1980. En resumen, la relación del quinto quintil con relación al primero fue de 6.7% en 1975 a 8.13% en 1980. Los datos de 1980 contra los datos de 1975 muestran que los cuatro primeros quintiles han perdido participación en el ingreso, en desmedro del quintil más alto, el cual fue el único beneficiado de la distribución.

Por lo tanto y a manera de conclusión, el cuadro estadístico de cierre ilustra, en gran parte, las tendencias globales del marco económico social de esta etapa.

CUADRO 2: Evolución del Producto Bruto Interno, de los niveles de variación de los precios al consumidor, de la distribución del ingreso y del salario real (1976-1983).

Años	PBI (p.m.) 1976 = 100 (1)	Indice de precios 1970 = 100 (2)	Salarios brutos % Salarios en Ingreso (3)	Salario Real 1980 = 100 (4)
1975	-----	-----	53,0	150,8
1976	100,0	100,0	36,6	100,1
1977	106,4	276,0	34,4	77,3
1978	103,0	756,0	36,5	81,3
1979	110,1	1.0962,5	35,1	87,0
1980	102,3	3.962.000	40,1	100,0
1981	96,4	8.101,4	33,9	93,4
1982	93,4	21.450	32,5	80,8
1983	96,9	95.206	-----	95,9

(1) Producto Bruto a precios de mercado expresado en unidades monetarias de 1970. A partir de 1980, las unidades monetarias de 1986.

(2) Índice de precios al consumidor con base en el nivel de 1970 = 100.

(3) Participación asalariada en el ingreso, incluyendo los aportes de las leyes sociales en unidades monetarias de 1970.

(4) Salario promedio real deflacionado por el índice de precios al consumidor.

Fuentes: Elaboración propia basada en: 1) FIDE. Coyuntura y Desarrollo. Anuario Estadístico XXXV, Buenos Aires, Nos. 185-186, enero-febrero de 1995, págs. 37-38; 2) Orsati, Alvaro, "La nueva distribución funcional del ingreso en la Argentina", Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 23, no 91, octubre-diciembre de 1983, pág. 317.

La regresividad del proceso de distribución del ingreso y de la tendencia del salario real surge con toda su evidencia en las dos columnas finales. Los salarios brutos marcaron un 53% en 1975, bajando al 32.5% en 1982. Igual disminución mostró el salario promedio real, el cual bajo de 150,8 en 1975 a 80,8 en 1982, casi la mitad de su valor inicial. La serie del Producto Bruto marca la inestabilidad del proceso de crecimiento pues luego de un primer tramo con altibajos pero con una tendencia positiva, es decir, osciló entre 100 pesos en 1976 a 110 en 1979, se vuelve francamente negativo a partir de 1980 -ilustrando una caída de 102 a 96.9 pesos en 1983-, configurando el inicio de lo que se dio a llamar la "década perdida". La turbulencia inflacionaria, tras el encorsetamiento de la "tablita", se desató cuando este instrumento de represión artificial de precios desapareció con el cambio de gobierno, en febrero de 1981. Nótese que la participación asalariada en el ingreso estuvo en continuo aumento hasta 1981, llegando a 3.962.000 y mostró una decadencia en 1981, pasando a 8.101,4. Los años restantes hasta el final del gobierno militar mostraron un leve aumento, no comparable a los registrados en años anteriores.

La retirada del poder militar y su reemplazo por las autoridades legítimamente elegidas el 30 de octubre de 1983 dejaron al descubierto la extrema gravedad de la herencia económico-social.

Capítulo III: "El Gobierno de 1983-1989: El Retorno a la Democracia"

Introducción

A lo largo de cien años, y especialmente en los hitos decisivos de 1880, 1916, 1930 y 1945 el signo dominante había sido el despliegue de las fases del proceso de integración nacional asociado a la construcción del Estado y la progresiva expansión de sus funciones. En cambio, el hito demarcatorio asociado a la coyuntura de 1982-1983 fue un cataclismo que combinó fracasos en tres frentes tan decisivos como el económico, el político y el militar. La época abierta a partir de 1982 se caracterizó por el enorme impacto transformador que habían tenido los fracasos de las políticas públicas y la desarticulación de los mecanismos estatales. El Estado se derrumbó a partir de 1981-1982 y, asimismo se achicó desde 1990-1991 en adelante⁵². Y tanto el derrumbe como el achicamiento han cambiado radicalmente la trama de la sociedad argentina.

Estos cambios estuvieron asociados al agotamiento del régimen social de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones en toda América Latina. El colapso de este esquema se mostró directamente detonado por la irrupción de la Crisis de la Deuda en la década del '80, la cual obedeció a una dificultad estructural en el proceso de desarrollo establecido. La propia dinámica cíclica del modelo de desarrollo industrialista-desarrollista, al amparo de una importante intervención del Estado, provocó distorsiones tales que determinaron la propia falta de sustentabilidad de la estrategia en el largo plazo.

En vistas de promover el desarrollo, los Estados latinoamericanos crecieron excesivamente, ampliaron sus responsabilidades, se endeudaron y culminaron con una pronunciada crisis fiscal. Las prácticas clientelares y corruptas se apoderaron de los prominentes sectores burocráticos, ocasionando un aumento de la ineficiencia y del déficit presupuestario.

Finalmente, el panorama se vio agravado por un drástico descenso de los términos del intercambio y un desmedido aumento de las tasas de interés internacionales. Aquellos factores ocasionaron un pronunciado aumento de los servicios de la deuda externa y la consiguiente imposibilidad de pago. Tal escenario impulsó el cierre de las fuentes de financiamiento internacionales y alentó a la fuga de capitales. La hiperinflación y el déficit presupuestario crónico señalaban el colapso definitivo del modelo de desarrollo imperante.

Es en este contexto de crisis económica y caos social donde el modelo Neoliberal hallará un terreno fecundo para continuar su expansión ideológica. "Existe un equivalente funcional al trauma de la dictadura militar como mecanismo para inducir democrática y no coercitivamente a un pueblo a aceptar las más drásticas políticas neoliberales: la hiperinflación"⁵³.

Volviendo al caso de la Argentina, a partir de la coyuntura de 1982-1983 se ha desplegado, entonces, una matriz societal alternativa, a la que se puede definir preliminarmente como de una sociedad de mercado. El proceso de expansión de la sociedad de mercado se ha caracterizado por la desorganización y desarticulación de los comportamientos políticos, económicos y culturales estructurados en torno al Estado a lo largo del siglo XX, especialmente a partir de 1930.

El rasgo dominante de la matriz societal previa (matriz estado-centrica)⁵⁴ fue la inclusión de las masas a

52. Tema este último que será tratado en el siguiente capítulo.

53. Cf. **ANDERSON, P.** "Neoliberalismo: un balance provisorio". En **SADER, E y GENTILI, P.** «La trama del Neoliberalismo». Cap I. Eudeba. Bs. As. 1999

54. Concepto extraído de **CAVAROZZI, M.** "Autoritarismo y Democracia (1955- 1966) La Transición del Estado al Mercado en la Argentina", Ariel, Bs, As, 1997.

los distintos espacios sociales. Es decir, la gran mayoría de los argentinos se incorporaron material y simbólicamente a espacios colectivos que tuvieron como ingredientes sustantivos algún modo de regulación estatal y el predominio de grados significativos de consenso.⁵⁵ Aún bajo la superficie turbulenta de la inestabilidad de la política y las imperfecciones y los permanentes desequilibrios de la economía, una y otra esfera funcionaron integrativamente.⁵⁶

Los cambios ocurridos entre 1983-1998 abarcaron la democratización y las reformas de mercado, pero también fueron más allá de ellas. Las tendencias de los últimos 15 años han sido particularmente contradictorias. Por una parte, paralelamente a la consolidación del régimen democrático se erosionó, en buena medida, el papel que jugaba la política en la organización y el sentido de múltiples dimensiones de la vida cotidiana de los argentinos.

Por otra parte, el agotamiento del paradigma keynesiano y del dirigismo económico tal como había funcionado desde la posguerra, ya resultaba irreversible en las postrimerías del gobierno de Alfonsín. El reordenamiento del Estado y de los comportamientos colectivos de los argentinos tuvo un costo significativo que estuvo asociado a la desorganización de las conductas estructuradas en torno a las funciones del Estado interventor y desarrollista⁵⁷.

En síntesis, la democracia no sólo no sirvió para impedir el derrumbe del Estado sino que, además, durante los primeros tres o cuatro años del gobierno de Alfonsín el encantamiento democrático actuó, en parte, como un velo que ocultó dicho derrumbe.

El comienzo de un nuevo período democrático

El gobierno que asumió en 1983 puso énfasis en la temática de la construcción de un orden democrático como tarea central. En base a este objetivo, el discurso de Alfonsín giró en torno al democratismo y la apelación de construcción de un orden institucional.

En el campo económico la UCR utilizó como argumento central de la campaña electoral la postulación que la grave crisis económica que afectaba a la Argentina desde 1981 era el resultado de las políticas calificadas como ortodoxas aplicadas durante el gobierno de Videla. La postura de Alfonsín, compartida por la mayoría de los argentinos, era que democracia y recuperación económica se realimentarían recíprocamente, o más literalmente, que la vigencia de la democracia constituía la garantía para que la población tuviera, tal como rezaba la plataforma del candidato victorioso, "salarios justos, pan, educación y vivienda". Esta valoración de los hechos tuvo el efecto de negar la existencia objetiva de la crisis. Más aún, al exaltar en contraste las virtudes de la democracia ("con la democracia se come, se educa y se cura") se subordinaba la economía a la política al punto de negar a aquella su sustancia propia⁵⁸.

El nuevo gobierno democrático negó la crisis que estaba atravesando el Estado⁵⁹ y en tal sentido fracasó en percibir que el nuevo contexto tornaba totalmente improductivas a las políticas estado-centricas. Un problema adicional fue que la mayoría de la población creía que la democracia corregiría, sin grandes sacrificios ni mayores dilemas las dificultades económicas y que compensaría las pérdidas sufridas durante el período autoritario.

55. Los mecanismos de integración más importantes fueron: 1) la inclusión en espacios moldeados por las políticas públicas (especialmente las políticas sociales y laborales y la educación pública), 2) la movilización política, tanto la inducida "desde arriba" como la contestataria y 3) el ingreso en los mercados de trabajo.

56. **FRANELLI, FRENKEL, ROSENWURCEL.** "*Crecimiento y Reforma Estructural en América Latina*"; Buenos Aires: CEDES, 1990. Estos autores señalaron cuáles fueron los principales rasgos negativos del modelo económico predominante hasta la década de 1980: 1) la pérdida de las economías de escala, 2) la creación de posiciones monopolísticas en varias ramas de la industria, 3) la ausencia de incentivos para la expansión de las exportaciones industriales y 4) el predominio de mecanismos de "represión financiera" que impidieron que el sistema financiero cumpliera su rol de canalización eficiente de fondos de los ahorradores hacia los inversores.

57. Es decir, los actores, por un lado, le prestaron consentimiento a patrones relativamente estables de fijación de los precios, aumentando así la certidumbre de los costos y beneficios de sus transacciones. Pero por el otro lado, esos mismos actores se enfrentaron a novedosas incertidumbres creadas por la evaporación, total o parcial, de las acciones del Estado en áreas de generación de empleo, creación y expansión de empresas públicas, provisión de servicios sociales y apoyo a la empresa privada a través de subsidios y protección.

58. Según **CANITROT, A.** "*La macroeconomía de la inestabilidad*", Desarrollo Económico, Bs, As, 1992, esta concepción de las cosas se reflejó en el primer programa económico del gobierno de Alfonsín y del Ministro Grinspun. Ilegitimada la deuda externa, el déficit fiscal podía ser resuelto con austeridad y decencia administrativa.

59. Según **Marcelo Cavarozzi**, (op.cit) Alfonsín, y todavía en mayor medida los miembros de su partido, se transformaron en los cautivos políticos y psicólogos de la MEC.

La Política Económica: la década de los Planes de Estabilización.

Cuando Alfonsín asumió la Presidencia de la Nación, el 10 de diciembre de 1983, el problema económico más apremiante era el de la deuda externa⁶⁰, cuyos pagos de intereses se llevaban el 50% de las divisas de las exportaciones. La recesión del aparato productivo del país era muy grande, con sus consiguientes efectos sociales de desocupación y caída de los ingresos de los trabajadores. Durante el primer cuarto de 1982 el producto bruto interno había caído un 5,6% y los beneficios de la industria en un 55%. El paro aumentó más del 10% y la inflación total de 1982 había sido de 209%. En noviembre de 1982, los préstamos de emergencia del Fondo Monetario Internacional habían evitado una eminente suspensión de pagos. A esta situación debemos sumarle la existencia de un gran déficit fiscal, que alcanzó un pico máximo de 15.2% en 1983.

El Gobierno buscó resolver la crisis implementando diferentes planes de estabilización, los cuales simplemente daban un respiro por apenas unos meses para nuevamente caer en una etapa de depresión económica, aún más grave que la anterior. Para entender esta problemática es importante tener en cuenta que las políticas económicas difieren en cuanto a los requerimientos formales que imponen sobre los mecanismos de decisión de los gobiernos: no es lo mismo decidir una devaluación que iniciar un programa de privatizaciones. Más específicamente, las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización comportan menos exigencias: generalmente están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia, no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales, que involucran cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación⁶¹.

Al analizar la evolución de la economía, esta puede dividirse en tres etapas, cada una de ellas con una particularidad diferente.

La primera etapa: 1983-1985

A mediados de 1983, se constituyó una comisión para elaborar un plan económico, presidida por el reciente elegido Ministro de Economía, Bernardo Grinspun. Sin embargo, ésta fracasó ya que la situación económica era demasiado compleja y no existía el tiempo suficiente como para elaborar un plan económico efectivo. El problema de la deuda era el dominante y hacia él se dirigieron los mayores esfuerzos⁶². El Ministro aplicó una política de controles que, sin embargo, no arrojó los resultados esperados en la lucha contra la inflación y se acentuó la recesión, el salario se deterioró y se incrementó el costo de vida⁶³.

Bajo este panorama, el Ministro de Economía intentó negociar, a comienzos de 1984, con los bancos acreedores externos pero sin ceder a las exigencias del FMI, dado que el monto de los intereses atrasados que el país debía pagar era muy alto y no se estaba en condiciones de hacerlo. Aunque Alfonsín se quejó en mayo del aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos, finalmente tuvo que ceder ante la imposición por parte del FMI de una drástica reducción de los gastos del gobierno, en el acuerdo que se vio obligado a firmar en septiembre de 1984.

Estos hechos permiten afirmar que la estrategia implementada en la primera etapa había sido errónea y debía ser modificada. Primero, había que establecer un orden de prioridades, dentro del cual la estabilidad de los precios era crucial, de allí la necesidad de implementar una política antiinflacionaria específica, que fuera más allá de las típicas de concentración de precios y salarios que habían demostrado ser inoperantes. Se debía también adoptar una política diferente con los Estados Unidos y los bancos acreedores, ya que la estrategia de enfrentamiento en las tratativas sobre la deuda externa no había resultado eficiente y colocó a la Argentina en una situación internacional muy riesgosa. Durante su primer año Alfonsín intentó aplicar un

60. La primera estrategia del gobierno de Reagan frente a la deuda externa latinoamericana fue la de abstención formal. La misma era considerada un problema privado entre la banca comercial y los gobiernos de los países deudores. El gobierno argentino, por su parte, insistió en la necesidad de una solución política de la deuda externa, argumentando tanto su ilegitimidad como el pesado lastre que ella imponía sobre una democracia naciente. Alfonsín promovió el llamado "Consenso de Cartagena" entre los gobiernos de América Latina para plantear ante los EE.UU. una solución política común. Frente a esa demanda los EE.UU. se mantuvieron firmes, negaron cualquier solución política y explicitaron su determinación de tratar la deuda "caso a caso". Argentina no fue la excepción. En septiembre de 1984 se firmó un primer convenio con el FMI que no habría de cumplirse, pero que sirvió para abrir las negociaciones dentro del marco defendido por los EE.UU.

61. Cf. TORRE, J.C., "*Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*", CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

62. Tanto en los Estados Unidos como en el FMI existía buena disposición hacia el retorno de la Argentina a la democracia, por lo que rápidamente se iniciaron las conversaciones para tratar los plazos de pago e intereses.

63. En el año 1984 hubo una reducción del déficit fiscal, de un 16% del PBI en 1983 se pasó a un 12.6% en 1984, producto no de una mejor recaudación sino de una pequeña reducción del gasto público, pero no se lograron otros resultados positivos en la economía.

modelo "nacional distribucionista" típico, con medidas graduales sobre precios, salarios, tasas de intereses y tipo de cambio, pero llegó a la conclusión de que éste no era viable⁶⁴.

La segunda etapa: 1985-1987.

En febrero de 1985, el Presidente había comunicado el inicio de un período de "economía de guerra" y, con el nombramiento de Juan Sourrouille como Ministro de Economía, se había comenzado inmediatamente a preparar un plan económico, que sería presentado en junio de ese año como el Plan Austral⁶⁵.

Este plan fue diseñado con el propósito inmediato de detener el fenómeno de la aceleración inflacionaria que se extendía a más de un año y se veía entonces como una amenaza a la continuidad del sistema de democracia representativa recién inaugurado⁶⁶. Para ello era necesario resolver el problema de la preexistencia de contratos indexados y de tasas de interés nominales prefijadas con referencia a tasas de inflación previas al congelamiento. La dificultad era jurídica, porque el gobierno no tenía el poder para modificar las condiciones de contratos incumplidos por personas privadas. La solución fue crear una nueva moneda, el austral, y convertir a ella los pagos a término expresados en los contratos, siguiendo una regla de desagio progresivo del valor del viejo peso en relación con el austral. Como expresara Adolfo Canitrot⁶⁷: "La emergencia del austral, como nueva moneda de la nueva democracia, dio al programa de estabilización un valor político no proyectado inicialmente: democracia más estabilidad"

Según Ricardo Ferrucci⁶⁸, en esta etapa de gobierno, Alfonsín reconoció que el principal objetivo de la política económica era obtener la "megaestabilidad", y que ésta se obtenía actuando sobre causas múltiples: monetarias, fiscales y de expectativas. Una vez producida ésta sólo se podía seguir avanzando produciendo cambios estructurales, incluyendo la reforma del Estado, la apertura de la economía y logrando el equilibrio en los sectores fiscal y externo. El Plan Austral falló en esta segunda etapa de cambios estructurales.

Los problemas que posteriormente hicieron su aparición estuvieron vinculados a varios temas. Por un lado, la falta de confianza en el mantenimiento a largo plazo de la política económica. Además, el tipo de cambio fijo contribuía a deteriorar la economía, porque la inflación fue sobrevaluando poco a poco la moneda nacional, sobre todo afectando al sector agropecuario, sobre el que además pesaban las retenciones a las exportaciones. Por otra parte, los salarios congelados produjeron un empeoramiento en la distribución del ingreso, perjudicado a muchos trabajadores. Quizás el principal error fue no haber avanzado con las reformas estructurales necesarias, en la reducción de la dimensión del Estado y una reforma fiscal de importancia.

Como explica Adolfo Canitrot⁶⁹, el credo democrático del radicalismo puso su acento transformador sobre los aspectos institucionales de organización del Estado. Pero apegado aún a la idea de subordinación de lo económico a lo político, no se adentró en la percepción de la realidad del quiebre económico del Estado y del carácter eminentemente político de las decisiones a que tal percepción obligaba. Siguió actuando como si el conflicto entre la exigencia de equilibrio fiscal, por un lado, y los requerimientos mínimos de funcionamiento eficiente del aparato estatal, por el otro, fuera un problema técnico confinado a la atención de la Secretaría de Hacienda.

A lo largo de este período no solamente se debilitó la creencia en que era posible dominar la emergencia económica con ajustes de corto plazo. También se fue erosionando la antigua confianza en los instrumentos conocidos y probados de la intervención estatal en los mercados y de la industrialización protegida visto que, en su propia dinámica, éstos tendían a prolongar peligrosamente los desequilibrios económicos. Este vacío conceptual fue llenado por las tesis neoliberales. A mitad de los ochenta, el diagnóstico neoliberal identificó la reforma de las instituciones del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado con la solución a la inestabilidad económica.

64. Cf. **FERRUCCI, R.** "*Política Económica Argentina Contemporánea*", Bs. As., Ediciones Macchi, 1991.

65. Según **Juan Carlos Torre** (Op Cit), para salir de la emergencia era preciso hacer un corte drástico con el pasado inflacionario que revirtiera las expectativas. Esto podría ser alcanzado a través de una estabilización del shock que, además de fuertes medidas para lograr un equilibrio fiscal y monetario, apelara a otros dos instrumentos: una política de ingresos, que operara con mecanismos de coordinación de las múltiples decisiones microeconómicas que, en ausencia de ella, podrían reproducir la inflación pasada, y una reforma monetaria, que evitara transferencias de riqueza de deudores a acreedores y preservara la neutralidad distributiva. Cf. **TORRE, J.C.**, "*Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*", CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

66. Hubo una primera etapa secreta de ordenamiento de precios relativos a un alto costo inflacionario, y una segunda de congelamiento de shock de precios y salarios destinado a quebrar la inercia de reproducción y potenciación de la inflación. Cf. **CANITROT, A.**, "*La macroeconomía de la inestabilidad*", Desarrollo Económico, Bs, As, 1992.

67. Ibidem.

68. Cf. **FERRUCCI, R.**, "*Política Económica Argentina Contemporánea*", Bs. As., Ediciones Macchi, 1991.

69. **CANITROT, A.**, "*La macroeconomía de la inestabilidad*", Desarrollo Económico, Bs, As, 1992.

La tercera etapa: 1987-1989

A mediados de 1986 con la reaparición del fantasma de la inflación, se sucedieron una serie de fracasados planes de estabilización de corto plazo, seguidos por aceleraciones inflacionarias. Todos estos hechos hicieron que se cuestionaran los objetivos económicos del Gobierno.

Luego de las sucesivas frustraciones en el logro de la estabilización económica, el gobierno de Alfonsín anunció un conjunto de políticas que perseguían un cambio en el papel del Estado, en el proceso de desarrollo, la reasignación de los recursos económicos y el establecimiento de las nuevas reglas de juego de largo plazo. Este giro hacia reformas estructurales, bastante moderado en sus alcances, incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas. Las primeras, que consistían en la reducción de las tarifas arancelarias, las restricciones cuantitativas de las importaciones, el congelamiento de precios, el ajuste de los sueldos y salarios y el aumento de los impuestos⁷⁰, pertenecían al tipo de medidas que, no obstante su envergadura institucional, requerían sólo de resoluciones de las autoridades económicas. Las segundas, en cambio, por implicar modificaciones en el status legal de las empresas públicas, debían pasar por el trámite legislativo del Congreso⁷¹.

La distinta naturaleza institucional de ambas iniciativas influyó sobre el desenlace desigual del programa de reformas. En efecto, la política de liberalización comercial, radicada en el ámbito de las atribuciones del Ministerio de Economía, pudo realizar sus objetivos. A su vez, la decisión de privatizar en forma parcial (un 40% de las acciones) las empresas estatales de transporte aéreo y de telecomunicaciones recibió tratamiento legislativo a principios de 1988. Para entonces, la administración radical, luego del revés experimentado en las elecciones parlamentarias de septiembre de 1987, se hallaba políticamente debilitada en el Congreso. El principal partido de oposición, el Justicialista, contó en esa ocasión con los recursos para bloquear la iniciativa, que también fue escasamente acompañada por buena parte de los representantes del partido de gobierno, que vieron en ella una suerte de defección programática. Un año más tarde, sin embargo, la agudización de la emergencia generó la dinámica política propicia para retomar la iniciativa de las reformas, pero bajo la conducción de una nueva administración.

En agosto de 1988, se lanzó el Plan Primavera, un plan de estabilización concebido con el modesto propósito de evitar el estallido hiperinflacionario antes de la elección presidencial de mayo de 1989. El programa logró bajar los índices inflacionarios por varios meses, reducir el déficit fiscal y recuperar parcialmente el nivel de actividad. Pero el déficit fiscal remanente debió ser financiado con fondos colocados a muy corto plazo en el sistema financiero. Este fue el último intento por controlar las variables económicas, que debía realizarse por medio de un acuerdo con parte del empresariado⁷².

En enero de 1989, el Gobierno de los Estados Unidos dejó entrever que retiraba su apoyo al Gobierno radical, con lo cual la corrida cambiaria se inició en febrero y continuó con la hiperinflación hasta la entrega del gobierno al candidato triunfante. El Plan Primavera duró un período muy corto, en el cual la inflación volvió a crecer y la carrera de precios se descontroló totalmente. La hiperinflación fue liderada inicialmente por el tipo de cambio, los precios domésticos reaccionaron con algún retraso, pero a partir de mayo comenzaron a recuperar la desventaja inicial⁷³.

Durante este período, las medidas fiscales y monetarias comenzaron a acompañarse con políticas de reforma, de manera tal que no pudieron distinguirse los planes de estabilización y los programas de ajuste estructural⁷⁴. Esta progresiva superposición de estabilización macroeconómica y ajuste estructural en contextos crecientemente coloreados por la amenaza hiperinflacionaria modificó las condiciones de recepción social de las políticas de reforma. Esto, a su turno, puso entre paréntesis los supuestos convencionales que postulaban una cerrada oposición a las mismas por parte de los grupos afectados.

70. La desestabilización de la política económica se aceleró a partir de 1987, sobre todo a partir del mes de octubre con la firma de un acuerdo con el FMI, por el cual se liberaron las tasas de interés. El Banco Central absorbió la expansión monetaria generada por el déficit fiscal y el Gobierno se transformó en el único tomador de fondos, mientras se elevaban las tasas de interés tratando de contener la huida de capitales hacia el exterior.

71. También se intentó abrir gradualmente la economía mediante la ley de coparticipación federal; la política desregulatoria orientada a levantar los obstáculos legales a la inversión privada en áreas reservadas hasta entonces al Estado; una ampliación del sistema de promoción industrial destinada a empresas privadas y restricción cuantitativa a las importaciones.

72. La única chance del Plan Primavera de alcanzar su meta residía en la remota posibilidad de reversión de las encuestas preelectorales a favor del candidato radical.

73. En julio, cuando el tipo de cambio mostró claros signos de estabilización, el IPC creció 197% y el IPM 209%. En agosto el incremento del IPM fue sólo del 8.5% pero el IPC todavía ascendió en 38%. En septiembre, los incrementos fueron 2.5% para el IPM y 9.4% para el IPC. La hiperinflación había terminado. Hubo un enorme retraso de las tarifas públicas pero el nuevo gobierno las elevó en 450% en julio. Cuando todo hubo terminado, el tipo de cambio mostró una depreciación real de 15% y los salarios un descenso real de 28% con respecto al mes de enero.

74. Cf. TORRE, J.C., *“Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina”*, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

Evaluación del Período

¿Por qué el derrumbe del intento heterodoxo de estabilización no se tradujo, sin embargo, en una nueva instancia de ruptura institucional como aquellas que habían abundado en la Argentina contemporánea, incluso en contextos de crisis de menor magnitud que la de 1989? Los errores de los radicales les resultaron dramáticamente costosos, primero con relación al mantenimiento del poder político y, ya más adelante, en términos de la probabilidad de supervivencia del propio partido. La experiencia negativa de la Unión Cívica Radical, empero, sería aprovechada por sus principales adversarios partidarios, y especialmente por el segundo presidente democrático, Carlos Menem. Este, en particular se beneficiaría, asimismo, con una transformación que se produjo bajo la superficie de los eventos políticos más espectaculares de la década del '80: las franjas superiores de las clases capitalistas, que tradicionalmente habían apoyado las soluciones autoritarias a las crisis, revalorizaron la importancia del mantenimiento de las reglas democráticas⁷⁵. Sin embargo, y pese a este triste desenlace, cabe destacar que este período de gobierno dejó como herencia la consolidación del sistema democrático en el país.

La Evolución de la Distribución del Ingreso

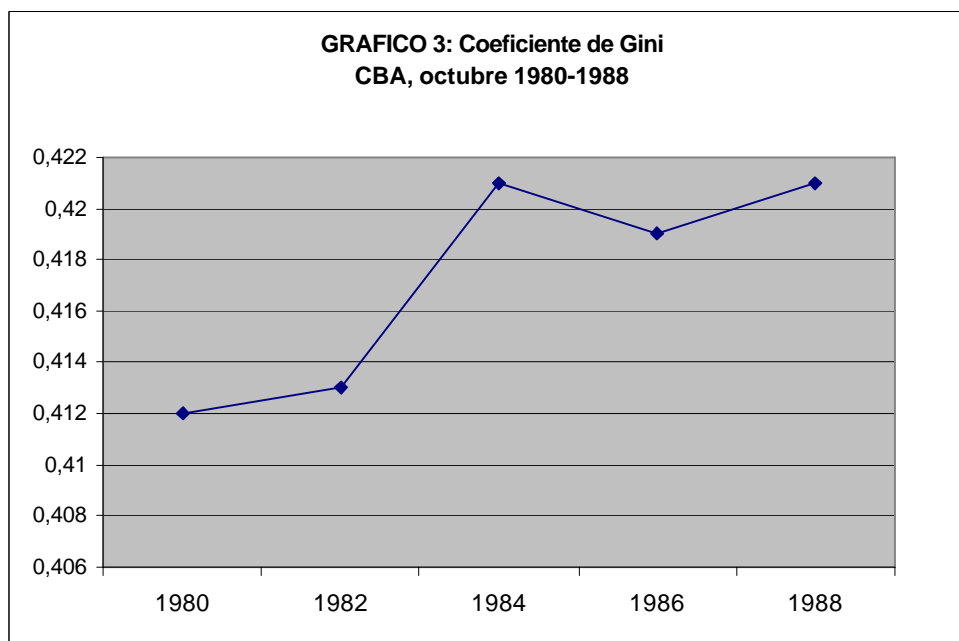
¿En que medida impactó este deterioro de la economía en la distribución del ingreso? Los datos del siguiente gráfico ilustran la gravedad del problema:

CUADRO 3: Area Capital Federal y Gran Buenos Aires. Hogares y familias por debajo de la línea de pobreza (1974-1989).

Años	Hogares %	Personas %
1974	7.7	8.5
1982	17.6	22.4
1989	48	55.7

Fuente: Silvia Montoya (Fundación Mediterránea), en "Crash Económico", Página 12, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1995, pag.3.

La crisis elevó de manera estrepitosa los niveles de pobreza en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Como lo muestra el cuadro 3, el porcentaje de hogares pobres pasó de 7.7% en 1974 a 17.6% en 1982 y, peor aún, al 48% en 1989. Más aún, desde principios de los ochenta a fines de los noventa, la desigualdad ha evolucionado de manera oscilatoria, pero con un patrón claramente creciente, lo cual puede visualizarse en el gráfico 3:



Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA.

75. En realidad, no sólo las elites económicas rechazaron la idea de un nuevo golpe militar como solución. También lo hicieron aquellas franjas de la población que históricamente habían sido seducidas por las propuestas militares autoritarias. Los comicios se convirtieron en el recurso utilizado para rechazar al gobierno de turno, reemplazando así a los golpes de Estado que se habían sucedido desde 1955 en adelante.

Adviértase que el Coeficiente de Gini creció de manera moderada hasta 1982 de 0.412 a 0.413. Sin embargo, sufrió un crecimiento abrupto en 1984, no pudiendo reducir su valor hasta el final del período. En 1988 llegó al tope de su valor, 0.421.

Por lo tanto, la evolución de la desigualdad en el ingreso per cápita en el Gran Buenos Aires en el período 1983-1989 muestra la existencia de un fuerte crecimiento de la desigualdad, aunque a tasas algo menores al período 1974-1983⁷⁶.

La causa de este problema fue que, entre 1980 y 1989, la alocada economía de la inflación condujo a una distribución más regresiva del ingreso. Se puede observar en Argentina un deterioro en el Coeficiente de Gini, el cual creció desde 0.325 a 0.423 en este período. Además, el 10% más rico de la población aumentó su participación en el ingreso desde 29.8% en 1980 al 34.8% en 1990, a expensas del 40% más pobre, quien redujo su participación desde el 18% al 15% en tal período.

-Ver Anexo 2 y 6-

La principal causa de tal empeoramiento fue, sin duda, la alta inflación reinante. En 1992 se realizó por primera vez una medición sistemática para la Argentina de los efectos del impuesto inflacionario sobre la distribución del ingreso⁷⁷. Se comprobó que entre 1980 y 1990, el quinto más pobre de la población pagó un 8.6% de su ingreso en concepto de impuesto inflacionario, mientras que el quinto más alto solamente aportó un 3% de tal concepto. En los períodos de hiperinflación estos porcentajes ascendieron al 13.6% y 4.8% respectivamente. En esta medición se incluyen únicamente las proporciones del ingreso apropiadas por el Estado debido al impuesto-inflación. Sin embargo, deben tomarse en consideración aquellas porciones del ingreso de los pobres que fueron apropiadas por productores y comerciantes mediante las alzas de precios. Si se incluyen tales consideraciones, la pérdida mensual de ingreso soportada por los más necesitados a causa de la inflación alcanza el 15%.

Cabe destacar una desigualdad adicional que se originaba en la pérdida de valor de la recaudación fiscal debida a la inflación, conocida como "Efecto Olivera-Tanzi". Los impuestos directos (Ganancias-Patrimonio) son recaudados con mayor retraso que los impuestos indirectos (IVA-Internos). Debido a que los pobres destinan prácticamente todo su ingreso a gastos corrientes (alimentación-vestimenta), la carga impositiva resultó ser aún más regresiva que lo aparente.

Una mirada a las cifras del siguiente cuadro permite obtener las siguientes conclusiones acerca de la distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires:

**CUADRO 4: Distribución del Ingreso por Perceptor Individual
Gran Buenos Aires**

	1980	1991
1er Quintil	6.1%	5.7%
2do Quintil	9.5%	9%
3er Quintil	14.1%	13.7%
4to Quintil	20.7%	20.9%
5to Quintil	49.6%	50.7%
Relac. 5to/1ro	8.13%	8.89%
Gini	41.4%	40.8%

Fuente: «Encuesta Permanente de Hogares», INDEC, varios años..

-Ver Anexo 4-

Por un lado, la distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires ha mejorado sustancialmente si comparamos su evolución entre la década del '80 y del '90. Teniendo en cuenta el Coeficiente de Gini, éste pasó de 41.4% a 40.8%; es decir, una leve disminución del 1.44%, expresado en una leve disminución de la desigualdad.

76. Para obtener mayores datos de este período ver capítulo 2 del presente trabajo.

77. Estudio encargado por la Secretaría de Programación Económica (Ahumada, Canavese, Sanguinetti y Susa Escudero) 1992.

Sin embargo, se produjo una leve concentración del ingreso en el quintil más alto en desmedro del primer quintil. El primero pasó de 49.6% en 1980 a 50.7% en 1991, mientras que el segundo pasó de 6.1% en 1980 a 5.7% en 1991. Por lo tanto, la relación del quinto quintil con relación al primero fue de 8.13 en 1980 a 8.89 en 1991.

Por último, los datos de 1991 contra los datos de 1980 muestran que los cuatro primeros quintiles han perdido participación, beneficiándose el quintil más alto, aunque a tasas algo menores al período 1974-1983.

La evolución de la desigualdad en el ingreso per cápita familiar en todo el país muestra que desde comienzos de la década del ochenta hasta su finalización, la desigualdad se ha mostrado en continuo crecimiento, aunque las etapas de aumento más acelerado se dieron entre 1986 y 1988.

A mediados de 1982 se comenzaron a instrumentar políticas de licuación de pasivos, nacionalización de la deuda externa privada, controles de precios, cambios y tasas de interés, comienza lo que llamamos la "etapa de Políticas de Ingresos", caracterizada por una etapa más cerrada que la anterior y la continuación del rol preponderante del Estado.

A fin de ilustrar la experiencia argentina es conveniente dividir el período de la Política de Ingresos en dos: el boom y la debacle. Entre 1982 y 1986 se experimenta el boom de la política de ingresos, período en el cual el PBI crece 0%, en tanto que los ingresos reales de las personas se incrementan un 53%. La inconsistencia macroeconómica planteada es evidente ya que no se puede distribuir lo que no se tiene. El sistema se derrumba en 1987 con el fracaso del Plan Austral, que congela los precios y mantiene el gasto público deficitario, lo cual termina en la hiperinflación de 1989-1990.

Los datos macroeconómicos y sociales que analizaremos a continuación en el cuadro 5 cierran este análisis en la etapa 1983-1989 y son consistentes con los del incremento de las deficientes condiciones de vida en segmentos importantes de la población.

CUADRO 5: Evolución del Producto Bruto Interno, de los niveles de variación de los precios al consumidor, de la distribución del ingreso y del salario real (1983-1989).

Años	PBI (p.m.) 1976 = 100 (1)	Índice de precios 1970 = 100 (2)	Salarios en Ingreso % Salarios brutos (3)	Salario Real 1980 = 100 (4)
1983	96,9	95.206	34	95,9
1984	98,6	513.59	40	115,3
1985	92,1	3.493.626	38	103,7
1986	98,8	6.640.510	44	96,7
1987	101,4	17.373.950	37	88,5
1988	99,5	77.298.880	32	89,9
1989	93,3	245.772.000	28	82,2

(1) Producto Bruto a precios de mercado expresado en unidades monetarias de 1986.

(2) Índice de precios al consumidor con base en el nivel de 1970 = 100.

(3) Participación de los sueldos y los salarios en el ingreso nacional.

(4) Salario promedio real deflacionado por el índice de precios al consumidor.

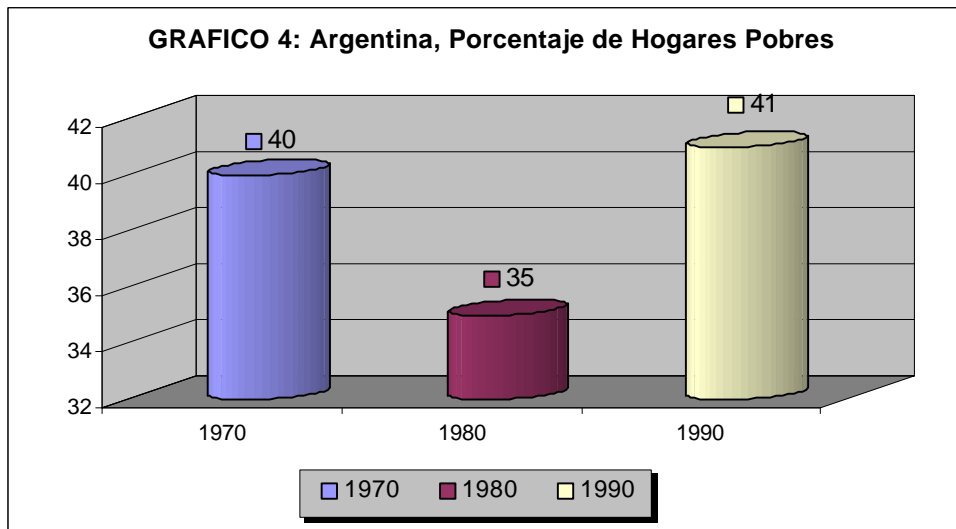
Fuentes: Elaboración propia basada en: 1) FIDE. *Coyuntura y Desarrollo. Anuario Estadístico XXXV, Buenos Aires, Nos. 185-186, enero-febrero de 1995, págs. 37-38;* 2) Beccaria, Luis, "*Distribución del ingreso en la Argentina. Explorando lo sucedido desde mediados de lo setenta*", *Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 31, no 123, octubre-diciembre de 1991, pág. 323.*

Este cuadro da cuenta de los resultados altamente desalentadores y zigzagueantes que desde el punto de vista del crecimiento, la distribución de los frutos de dicho crecimiento y los niveles de precios ofreció el período de la transición democrática.

El nivel del PBI al final del ciclo analizado resulta menor que el de 1983. Mientras que dicho año éste había trepado al 96.9%, en 1989 había disminuído a 93.3%. También es inferior al del año base, que es el del inicio del Gobierno Militar. Este agudo retroceso no es una pendiente descendiente lineal sino que ofrece quiebres notorios, en el clásico proceso denominado "stop-go" que caracteriza a la economía argentina. Los últimos dos años exhiben el momento menos afortunado de la década porque se vinculan con la explosión hiperinflacionaria y se reflejan en la persistente reducción de la participación de las remuneraciones de los asalariados en el ingreso nacional. Este bienio es, precisamente, donde se producen los mayores conflictos

con los acreedores externos y en los que los sectores encumbrados del poder económico advierten que el gobierno es incapaz de sucederse a sí mismo y acompañan, con sus presiones y sus golpes de mercado, el reemplazo por la opción opositora.

El indicador del nivel de salario real es consistente con las características previamente analizadas. Entre su fuerte deterioro, casi ininterrumpido desde 1984 (con una pérdida del 28.7% en el quinquenio 1984-1989), la hiperinflación y la profundización de las condiciones de precariedad en la calidad de vida, que pueden observarse en el cuadro 5 por el inusitado incremento de hogares y personas bajo la línea de pobreza (ciclo 1986-1989) se verifica el transpaso anticipado al nuevo gobierno democrático, que asume con las consignas de lanzar una verdadera revolución productiva e instaurar un fuerte incremento salarial.



Fuente: Elaboracion Basada en estudios de la CEPAL

-Ver Anexo 7-

La “década perdida” en Argentina fue un período de marcado deterioro en materia de pobreza. El país retrocedió en este terreno, en efecto, y en 1990 sus niveles de pobreza eran superiores incluso a los existentes a comienzo de los años setenta. La crisis inflacionaria de 1989 elevó a cifras inéditas los niveles de pobreza y desocupación y colocó a la entrante administración en los umbrales de aplicar, con toda su intensidad, el programa del Consenso de Washington.

Capítulo IV: “La puesta en marcha de las Reformas Estructurales: 1989-1998”

Introducción

La inauguración del proceso de Globalización a partir de la década de 1980 promovió las condiciones adecuadas para el surgimiento de un nuevo paradigma hegemónico, el neoliberalismo, que a través de un programa de medidas de ajuste y estabilización, estimuló un pronunciado incremento del mercado y una drástica reducción del papel del Estado.

El diagnóstico neoliberal señalaba dos elementos distorsivos como principales responsables de la patología macroeconómica: el excesivo poder sindical y el excesivo gasto social del Estado. Aquellos factores, habiendo incrementado el poder negociador del factor trabajo, homogeneizaron en exceso las condiciones sociales de subsistencia, reduciendo drásticamente las posibilidades de acumulación privada.

La situación debería revertirse restaurando la natural y necesaria desigualdad y recreando las condiciones político-institucionales necesarias para la acumulación del capital. Los mecanismos que la receta neoliberal proponía para tales fines consistían en: a) creación de un Estado **fuerte** –para restaurar la tasa natural de desempleo- pero **limitado** en términos de regulación e intervención económica; b) estabilidad monetaria; c) disciplina presupuestaria -centrada en la contracción del gasto social- y d) una profunda reforma fiscal que procuraría disminuir la tributación en los sectores de mayores ingresos.

Esta receta fue traducida, en la Argentina, a través de la Reforma Estructural del Estado, la cual estuvo conformada por 3 etapas (todas en el marco de las presidencias de Carlos Menem). La primera se extendió desde 1989 a 1991. Esta reforma involucró la privatización de dos empresas públicas (transporte aéreo y teléfonos), la liberalización comercial y la reforma tributaria. La segunda abarcó el período 1991-1996, en el cual se acentuaron las medidas de la etapa anterior, pero también contempló la estabilización del tipo de cambio (Plan de Convertibilidad), la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma de Estado “mínimo”, el rediseño del sistema tributario y la introducción del sistema previsional basado en la capitalización individual de los aportes. Finalmente, la tercer etapa, comenzada a mediados de 1996, se orientó a extender el ajuste al conjunto de las provincias, a llevar a cabo la reforma laboral y a terminar con el proceso privatizador. En esta etapa el marco sociopolítico fue diferente al de la primera, por la incidencia de diferentes factores: los problemas del desempleo estructural, la desagregación de la coalición menemista y, en el ámbito internacional, el aumento de la incertidumbre por la crisis asiática⁷⁸.

El lanzamiento de las reformas estructurales

El proceso de transformación económica comenzó a cobrar firme impulso a fines de 1989, cuando el gobierno de Carlos Menem lanzó una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales que se caracterizó por su radicalidad⁷⁹. Para dar cuenta de ello dos órdenes de factores son importantes.

El primero fue la explosión hiperinflacionaria que sacudió a la economía argentina entre los meses de mayo y agosto de 1989 y que literalmente provocó el colapso de las finanzas públicas. La crisis hiperinflacionaria cerró en forma dramática una serie de intentos estabilizadores que se sucedieron durante la segunda mitad de la década del '80 cada vez con menos éxito. A comienzos de 1989, a una situación fiscal sumamente deteriorada, un creciente endeudamiento gubernamental a tasas y plazos desfavorables y reservas internacionales en niveles mínimos, se sumó la incertidumbre provocada por las próximas elecciones presidenciales. Todo ello desató una huida generalizada de la moneda doméstica hacia el dólar, cuya cotización creció 25 veces en apenas seis meses. La tasa de inflación que, en promedio, había alcanzado el 14% mensual en 1988, llegó a un máximo del 200% en julio de 1989.

En este marco, las autoridades se vieron en dificultades para asegurar el funcionamiento del aparato estatal e incluso de garantizar el orden público. Fue entonces que Raúl Alfonsín, el presidente en ejercicio, debió renunciar cinco meses antes de finalizar su mandato legal, precipitando la asunción de Carlos Me-

78. GARCIA DELGADO, D. “*Estado nación y la crisis del modelo: el estrecho sendero*”. FLACSO. 1a. ed., Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2003.

79. TORRE, J.C. PALERMO, V. “*A la sombra de la hiperinflación. La política de las reformas estructurales en la Argentina*” (mimeo), 1995.

nem, electo en los comicios de mayo del mismo año. Con un Estado en bancarrota, moneda licuada, sueldos inexistentes y violencia social, quedo expuesta la incapacidad que en ese momento tenía el Estado para gobernar y hasta para asegurar el orden. Lo primero que tenía que resolver el nuevo presidente era cómo recuperar los atributos del gobierno⁸⁰. Ante el potencial de aniquilamiento político que exhibía la crisis, el nuevo presidente peronista dejó de lado su programa electoral populista y adoptó la estrategia de cambio de cuño neoliberal en un esfuerzo por resolver el desafío prioritario de la hora: ganar la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un decisivo poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad de su gobierno⁸¹.

El segundo factor que gravitó sobre el contexto en el que fueron iniciadas las reformas estructurales fue un clásico problema de credibilidad. En efecto, Menem se propuso resolver la grave emergencia recurriendo a las mismas políticas que tanto él como el movimiento peronista habían siempre repudiado. De allí que cuando Menem asumió el gobierno quedó planteado un problema de credibilidad.

Del proceso hiperinflacionario que destruyó al gobierno de Alfonsín, Menem hizo una primera lectura política: la hiperinflación no se detendría a la hora de asumir la Presidencia, salvo obteniendo previamente el apoyo del empresariado y el aval del gobierno de los Estados Unidos. Conciente de la debilidad estructural del aparato del Estado, decidió sobreactuar su conversión a las recetas políticas del liberalismo. Poco antes de asumir el cargo, Menem anunció a la prensa que su futuro Ministro de Economía sería un alto ejecutivo del conglomerado multinacional argentino Bunge y Born, y fue retribuido con una reacción positiva en los mercados. Aunque éste fue reemplazado al cabo de un tiempo, se mantuvo el compromiso político que estuvo detrás de su designación⁸².

En forma paralela a las medidas de estabilización económica, la política de cambio estructural comenzó a perfilarse con la aprobación por el Congreso de dos importantes piezas de legislación, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera de ellas asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que se desarrolló en la Argentina desde la posguerra al suspender por un plazo de 180 días –que sería luego renovado indefinidamente– los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del Estado; también se autorizaron los licenciamientos de empleados públicos y se puso fin a esquemas salariales de privilegio en la administración. A su vez, la Ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente al fijar el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, que incluían las empresas de teléfono, de aviación comercial, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos, las rutas y los puertos y varias empresas petroquímicas.

Por lo tanto, la Reforma del Estado implicó la privatización de empresas públicas de servicios, la reforma del sistema de empleo público (SINAPA)⁸³ y la reforma del sistema de contrataciones del Estado (registro y pago de proveedores)⁸⁴.

Mediante la aprobación de estas leyes, luego de un trámite perentorio y en bloque, el Congreso delegó en el Ejecutivo la facultad de legislar por decreto los detalles de las nuevas políticas. Además de la cesión de estos poderes institucionales, el Congreso agregó otros al autorizar a través de una nueva ley la ampliación de cinco a nueve el número de miembros de la Suprema Corte de Justicia. En breve lapso Menem consiguió así acumular los recursos institucionales para concentrar el poder de decisión con vistas a la puesta en marcha de las reformas estructurales.

Los problemas que Menem enfrentó al llegar al gobierno –el problema macroeconómico de la crisis fiscal

80. Como establece ROMERO, L.A., "*Breve Historia Contemporánea Argentina*", FCE, BS AS 2001, p. 269: "Para enfrentar la crisis existía una receta genérica, que a lo largo de la década del ochenta se había instalado en el sentido común de los economistas y gobernantes de todo el mundo: facilitar la apertura de las economías nacionales, para posibilitar su adecuada inserción en el mundo globalizado, y dismantelar los mecanismos del Estado interventor y benefactor, tachado de costoso e ineficiente. Estas ideas habían decantado en el llamado Consenso de Washington –disciplina fiscal, tasa de cambio competitiva, liberalización del mercado de trabajo, privatizaciones, desregulación de la economía y respeto irrestricto a los derechos de propiedad– el cual era considerado un conjunto de reglas de buen comportamiento".

81. "Según el diagnóstico dominante, la economía argentina era poco eficiente debido a la alta protección que recibía el mercado local, y al subsidio que, bajo formas variadas, el Estado otorgaba a distintos sectores económicos: todos los que en la larga puja distributiva habían logrado asegurar su cuota de asistencia. A la ineficiencia productiva, que dificultaba la inserción de la economía mundial globalizada, se sumaba el déficit crónico de un Estado excesivamente pródigo, que para saldar sus cuentas recurría de manera habitual a la emisión monetaria, con su consecuente secuela de inflación". En ROMERO, L.A., "*Breve Historia Contemporánea Argentina*", FCE, BS AS 2001, p. 270.

82. Cf. GERCHUNOFF, P., TORRE, J.C.: "*La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem*", en *Desarrollo Económico*, vol.36, No. 143, octubre-diciembre, 1996.

83. BIANCHI, A. "*La Argentina de la posprivatización*", Conferencia dada en Southwestern University, Los Angeles, California, el día 6 de febrero de 1995.

84. *Ibidem*.

y el problema político de credibilidad- pueden explicar entonces los alcances y la oportunidad de sus opciones de política. Pero para responder a la pregunta de por qué pudo llevar a cabo las políticas que había escogido es preciso hacer referencia a otros factores adicionales. Entre ellos mencionaremos tres: el incremento de la tolerancia de la población hacia las políticas de ajuste antes repudiadas producto de la emergencia económica⁸⁵, el descrédito a las instituciones económicas existentes y el capital del propio Menem como líder político⁸⁶, factores que le permitieron abandonar las tradicionales banderas del peronismo y escoger nuevas políticas y alianzas sin perder por ello el respaldo de sus seguidores.

Con la victoria de Menem, por primera vez desde la muerte de Perón, el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes. Por consiguiente, cuando llegó al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus opciones de cambio. Llevadas a cabo por otro líder político sin tales credenciales, las innovaciones que produjo en las políticas y las alianzas una vez en la presidencia difícilmente hubieran tenido la misma acogida.

La primera ola de reformas estructurales

En lo que sigue nos referiremos a la primera ola de reformas que tuvo lugar en la etapa inicial del gobierno de Menem, entre 1989 y 1991.

Las Privatizaciones

Las privatizaciones argentinas de los años '90 constituyen la imagen invertida en un espejo de las nacionalizaciones de los años '40. Entonces, la mayor parte de la sociedad veía en las nacionalizaciones un instrumento para la solución de la mayoría de los problemas económicos y de política pública: desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, insuficiencia de inversiones, corrupción. Con las privatizaciones, esa utopía se repite, incluso con argumentos similares: desprenderse de las empresas públicas significó acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia y con la baja productividad.

Tuvo que pasar mucho tiempo para que aquel consenso colectivo en torno de la razón de ser del Estado en las actividades económicas primero se agrietara y luego se rompiera. Poco a poco, las empresas estatales se fueron alejando del ideal que les dió origen y fueron adaptando sus conductas a objetivos alejados de la maximización del bienestar social. Así, su contribución al crecimiento fue declinante, la productividad de sus inversiones muy baja y la fijación con criterio distributivo bastante inefectiva⁸⁷.

El ritmo de las privatizaciones fue tan vertiginoso que, al cabo de un año, hacia octubre de 1990, casi todas las empresas públicas seleccionadas habían sido transferidas al sector privado.

En la lista de esta primera ola de privatizaciones sobresalieron los teléfonos y el transporte aéreo, que Menem convirtió en los casos ejemplares de su nuevo rumbo económico⁸⁸. El fuerte deterioro de los servicios prestados por las empresas estatales hizo de su privatización una iniciativa popular. Por fin, ante la asfixia financiera del sector público, la privatización de los monopolios de servicios públicos tenía la ventaja de aumentar la recaudación de los fondos líquidos o la cancelación de títulos de la deuda⁸⁹.

La privatización de ENTEL y Aerolíneas, que en rigor fue una forma de pago ("capitalización") de deuda sirvió como primer paso para la negociación con los mayores acreedores del país. El sistema resultó

85. "Para poner en contexto este fenómeno de la tolerancia social recordemos uno de los clásicos dilemas de las políticas de reforma: mientras que sus costos se hacen sentir en forma inmediata y tienden a estar concentrados, sus beneficios emergen sólo con el tiempo y tienen una naturaleza difusa. Sin embargo, hay circunstancias que pueden alterar la evaluación de los costos y beneficios de los cambios estructurales. Los gobiernos de corte reformista pueden llegar a contar con la aquiescencia de los afectados por los cambios si éstos llegan a convencerse de que la reforma del statu quo, a pesar de los sacrificios que ella entraña, es la mejor de las alternativas disponibles para detener el deterioro de su situación socioeconómica" en **GERCHUNOFF, P y CANOVAS, G**, "*Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*", en Desarrollo Económico, vol. 34, No. 136, enero-marzo 1995.

86. "La pérdida de prestigio y credibilidad y la atrofia generalizada erosionó al Estado en sus roles de proveedor de servicios, benefactor de los desposeídos y regulador de los actores económicos más poderosos. Pero, además, el proceso alcanzó también a la arena más amplia de la política, y particularmente a los sectores e instituciones que supuestamente estaban a cargo de articular los diferentes sectores de la sociedad para traducirlos, de algún modo, en alternativas de políticas públicas. Se produjo, de tal modo, una verdadera devaluación de la política, esto es, de los partidos políticos, los políticos y el Parlamento". En **CAVAROZZI, M**. "*Autoritarismo y Democracia (1955-1966). La Transición del Estado al Mercado en Argentina*", ARIEL, Bs As, 1997, p. 121.

87. Para profundizar sobre el tema de las privatizaciones ver **GERCHUNOFF, P y CANOVAS, G**, "*Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*", en Desarrollo Económico, vol. 34, No. 136, enero-marzo 1995.

88. Para ver más detalles sobre estas dos privatizaciones consultar **SCHWARZER, J**, "*La Reorganización forzosa de la economía en los noventa*", en *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Editorial AZ, 2000.

89. El proyecto privatizador puesto en marcha en 1989 resultó uno de los cinco más ambiciosos y acelerados de los emprendidos por las economías que han encarado programas de reforma estructural desde fines de los años '70. Tres años después, el mismo ha alcanzado cifras de significación y a una amplia variedad de sectores. En 1990 se transfirieron a manos privadas canales de

funcional para reducir muy rápido el stock de deuda contraída con los bancos, y aplacó las demandas de los acreedores, mientras se preparaban las condiciones para entrar al Plan Brady, que regularía los pagos posteriores. Esta privatización sirvió como señal sobre la nueva disposición del gobierno argentino hacia la política ortodoxa, como argumento para atraer capitales externos y como prueba de “buena fe” exhibida en la negociación con las instituciones internacionales de crédito.

La liberalización comercial

La reforma comercial constituyó otro ejemplo claro de la subordinación de la política de reformas a las exigencias de la política de estabilización⁹⁰. Al hacerse cargo, las nuevas autoridades económicas hicieron conocer sus metas: reducción del arancel máximo al 20% y eliminación de gran parte de los instrumentos para arancelarios. El plazo que se daban para alcanzar esas metas era de cuatro años.

Los resultados inmediatos fueron muy exitosos: terminó la huida hacia el dólar, volvieron capitales emigrados, bajaron las tasas de interés, cayó la inflación, hubo una rápida reactivación económica y mejoró la recaudación fiscal. En ese contexto la Argentina volvió a ser confiable para los inversores.

La reforma tributaria

Desde el mismo momento en que Menem asumió la presidencia, la necesidad de equilibrar las nuevas cuentas públicas y consecuentemente de incrementar la recaudación tributaria se volvieron una cuestión apremiante. Para afrontarlas las autoridades económicas hicieron uso de los mismos instrumentos que, con frecuencia, se habían usado durante la administración anterior: se incrementaron las alícuotas del impuesto a los débitos bancarios y del gravamen a la transferencia de divisas a la vez que se mantuvieron la retenciones a las exportaciones de origen agropecuario.

El nuevo régimen impositivo se basó sobre dos cambios principales⁹¹. El primero fue la concentración de la estructura impositiva en unos pocos impuestos, básicamente, el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias. Para ambos impuestos, se expandió la base imponible, se aumentaron las alícuotas y se ampliaron los mecanismos de agentes de retención, lo cual permitió mejorar el control.

El segundo cambio importante ocurrido fue introducido por la Ley de Emergencia Económica al eliminar parcial o totalmente los regímenes especiales de promoción industrial y regional, que en general obtenían importantes exenciones impositivas. Ello contribuyó a mejorar la recaudación tributaria, pero además constituyó una señal más de la nueva orientación de la política económica: los subsidios que erosionaron la base imponible debían desaparecer como herramienta para incentivar las inversiones⁹².

En síntesis, las reformas estructurales entraron en la agenda de la administración de Menem por medio de un discurso que predicaba la necesidad de un nuevo orden económico más centrado en el mercado y la apertura al comercio internacional.

La segunda ola de reformas estructurales

Durante los primeros 18 meses tres Ministros de Economía trataron sucesivamente de controlar la inflación con impuestos de emergencia, reducciones del gasto público, ajustes en la tasa de cambio y políticas de ingresos negociadas con los empresarios⁹³. En un comienzo, la tasa de inflación logró ser

televisión, empresas petroquímicas, un ramal ferroviario, la empresa nacional de telecomunicaciones, la empresa estatal aerocomercial, algunas áreas petroleras y se entregaron en concesión las rutas de mayor tránsito para ser explotadas como peaje. En 1991 se continuó con la enagenación de reservas petroleras. Durante 1992 se privatizaron empresas siderúrgicas, empresas de generación y distribución de electricidad, la empresa de aguas y servicios cloacales, la empresa nacional de gas, otros ramales ferroviarios, los subterráneos de Buenos Aires y nuevas áreas petroleras. En 1993 se privatizó la petrolera estatal, se entregaron en concesión los accesos a la Ciudad de Buenos Aires para ser explotados por peaje y se continuó con la privatización de centrales eléctricas; y, entre 1994 y 1995, se completaron las privatizaciones pendientes incluidas la empresa de correos y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros. Para tener una idea de la magnitud de las privatizaciones concretadas hasta fines de 1992, basta señalar que se recapturó la deuda pública por más de 12.000 millones de dólares y se obtuvieron cerca de 10.000 millones de dólares en efectivo, valores sumamente significativos para una economía cuya base monetaria alcanzó a fines de 1993 los 14.000 millones de dólares.

90. Sobre la apertura comercial consultar **KOSACOFF Bernardo**: *“La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”*, CEPAL, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

91. **BOUZAS, R.**: *“¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los ‘90”*. Desarrollo Económico, Vol. 33, No. 129, Abril- Junio de 1993.

92. Hay que subrayar que la reforma tributaria describió una trayectoria zigzagueante dominada por las urgencias fiscales. La meta prioritaria era recaudar impuestos para financiar un Estado en bancarota; de allí que las consideraciones de largo plazo de la reforma tributaria ocuparan un lugar marginal. Ni la progresividad de la nueva estructura tributaria ni los incentivos al ahorro y la inversión que de ella surgían constituyeron preocupantes centrales del gobierno.

93. Los primeros intentos de estabilización son analizados por **CANITROT, A.**, *“Crisis y Transformación del Estado Argentino (1978-1992)”* en **SMITH, W, ACUÑA, C y GAMARRA, E.**: *“Democracia, Mercado y Reforma Estructural en América Latina”*, Translation Publishers, 1993, pp 75-102.

reducida transitoriamente del 200% al 6% mensual. Pero la nueva embestida especulativa contra el tipo de cambio desencadenó otro episodio hiperinflacionario entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, que fue seguido por nuevos impuestos de emergencia, la suspensión de los pagos a los proveedores del Estado y profundos cortes en los gastos públicos. Fue sólo con la introducción del llamado "Régimen de Convertibilidad" diseñado por el ministro Cavallo en marzo de 1991 que el gobierno de Menem logró dar un viraje positivo en el difícil camino hacia la estabilidad económica.

Plan de Convertibilidad.

Es importante comenzar este tema aclarando que, puesto que su meta ya no era sólo reducir la inflación sino establecer un nuevo y perdurable régimen monetario y cambiario, el Plan de Convertibilidad no fue un plan de estabilización más; antes bien debe ser visto como una reforma estructural, como lo fueron las privatizaciones, la apertura comercial, la desregulación de la economía⁹⁴.

El Régimen de Convertibilidad creó una moneda convertible en una relación de 1 peso = 1 dólar y prohibió cualquier emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central. Introducido por una ley del Congreso, el régimen eliminó la discrecionalidad gubernamental sobre las políticas monetarias y de cambio. Su efecto fue similar al de colocar a la Argentina bajo un esquema de gold standard, limitando el papel del Banco Central al de una caja de conversión.

En la Argentina, la reputación del Estado y, consecuentemente, de la autoridad monetaria estaba severamente afectada por la larga inestabilidad económica y, en particular, por los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990. En una situación semejante, la opción por la convertibilidad descansó en una estrategia de "autoatamamiento"⁹⁵: el gobierno optó por renunciar al uso de instrumentos claves de política económica para hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria.

El tipo de cambio fijo apoyado por el Régimen de Convertibilidad logró estabilizar las volátiles expectativas de los mercados financieros. A principios de abril las tasas de interés anuales descendieron del 44% al 22%, mientras que el valor del dólar se mantuvo estable. La inflación comenzó a descender gradualmente pero de forma sostenida. Los primeros resultados favorables del programa, junto con el otorgamiento de un crédito stand-by por el FMI y el comienzo de la renegociación de la deuda externa bajo el Plan Brady, mejoraron la confianza. Revirtiendo las previsiones pesimistas iniciales, el gobierno ganó las elecciones parlamentarias en la última parte de 1991⁹⁶.

La entrada de capitales externos

A diferencia de otros programas antiinflacionarios basados en la contracción de la demanda agregada, el Plan de Convertibilidad combinaba instrumentos ortodoxos y heterodoxos de manera tal de empujar a la economía por un sendero expansivo⁹⁷. Así, se produjo la reactivación esperada, la cual estuvo asociada a la estabilidad. Esta no fue apenas una reactivación moderada. La administración de Menem pudo usar su flamante éxito en materia de estabilización para aprovechar un favorable giro en los mercados financieros internacionales. La recesión en las economías desarrolladas había provocado una fuerte reducción de las tasas de interés, lo que indujo a los capitales a salir a la búsqueda de retornos más atractivos en los llamados "mercados emergentes"⁹⁸. Por otra parte, a los ingresos de los capitales de los inversores externos se sumó un importante reflujo de los fondos de argentinos colocados en las plazas del exterior en los años ochenta, y todo ello otorgó un financiamiento excepcional a la expansión de la demanda agregada estimulada por la estabilización económica. La entrada de capitales modificó el sendero por donde se desenvolvía la economía argentina: el ajuste doloroso asociado a la implementación de las reformas estructurales se superpuso un proceso de expansión que duraría casi cuatro años.

Entre 1991 y 1994 entró al país una masa considerable de dólares, con los que el Estado saldó su déficit, las empresas se reequiparon y, por vías indirectas, la gente común incrementó su consumo y ahorro. Este flujo generó optimismo y confianza, y disimuló los costos de la reforma: el "ajuste estructural" dejó de

94. GERCHUNOFF, P. TORRE, JC. "La política de liberalización económica en la administración de Menem", Desarrollo Económico, Vol. 36, No. 143, Octubre- Diciembre de 1996.

95. El concepto de "autoatamamiento" ha sido utilizado por PALERMO, V. en su tesis doctoral "*Siganme! Las políticas de reformas estructurales: el caso argentino*", Universidad Complutense, Madrid, 1995.

96. Obtuvo el 40.3% de los votos contra el 30.5% que recibió la Unión Cívica Radical, el principal partido de oposición.

97. Las firmas cesaron las remarcaciones preventivas de precios, los depósitos comenzaron a retornar a los bancos y reapareció el crédito, el poder de compra de las masas urbanas se expandió con la virtual desaparición del impuesto inflacionario.

98. Los cambios operados en el escenario financiero internacional que comenzaron a percibirse desde 1990 no constituyeron un episodio coyuntural, como fue el caso de los observados a fines de 1970. Dos han sido los factores que se combinaron para que la creciente oferta de capitales deviniera de un fenómeno más permanente. Por un lado, el fin de la estanflación en los países desarrollados; después de más de una década la inflación cayó sustancialmente y con ella cayeron también las tasa de interés nominales. Por otro lado, esta nueva realidad contribuyó al afianzamiento de instituciones financieras distintas a los bancos tradicionales y cuya actividad se orientó a la búsqueda de altos rendimientos: fondos de pensión, fondos mutuales, compañías de

parecer penoso y la convertibilidad logró amplio consenso. Entonces el equipo económico gobernante pudo despreocuparse de la inestabilidad y de la falta de credibilidad, y encarar con más tranquilidad un nuevo tramo de reformas.

Vistos en perspectiva, a la luz de los años anteriores y los posteriores, fueron tres años dorados: el Producto Bruto creció sostenidamente, a tasas más que respetables, se expandió el consumo, gracias a sistemas crediticios con cuotas pactadas en dólares, la inflación cayó drásticamente, creció la actividad económica y el Estado mejoró su recaudación y hasta gozó de un par de años de superavit fiscal, en buena medida debido a los ingresos por las privatización de las empresas.

La tercer ola de reformas estructurales

La estrategia económica que por casi cuatro años le permitió al gobierno de Menem navegar en medio de las turbulencias del ajuste económico dependía en gran medida del flujo continuado de los capitales externos y de la expansión ininterrumpida de la demanda interna, lo cual le imprimía una enorme fragilidad potencial. Esta se puso de manifiesto en 1994, cuando la economía argentina comenzó a desacelerarse particularmente, desde la devaluación mexicana⁹⁹. Las debilidades macroeconómicas de la política en curso emergieron así en una doble dimensión, la fiscal y la externa¹⁰⁰.

Sobre este ominoso telón de fondo tuvo lugar la reelección de Menem, luego de que la reforma de la Constitución realizada un año antes lo autorizara a postularse a un segundo mandato. Un número significativo del electorado fue ganado por la creencia de que cualquier apartamiento de las políticas oficiales podría desencadenar un nuevo ciclo inflacionario y sumó sus votos a los de los simpatizantes peronistas para totalizar el 50% de los sufragios que le dieron a Menem la victoria en los comicios de mayo de 1995.

La controversia de políticas económicas.

Con la Crisis del Tequila, los sencillos mecanismos del Régimen de Convertibilidad, que hasta entonces habían facilitado la expansión económica, comenzaron a funcionar en un sentido inverso, trayendo al primer plano el lado oscuro del programa. La falta de liquidez provocada por la fuga de capitales llevó a aumentos de la tasa de interés y a una fuerte caída inicial en el consumo y la inversión; luego, el pesimismo colectivo ante el cambio de escenario ahondó esa trayectoria. Así, 1995 se cerró con un descenso del PBI del 4.4%, un fuerte aumento del desempleo, que trepó al 18%, una mayor insolvencia de los bancos y un creciente desequilibrio fiscal originado en el hecho de que la recaudación, extremadamente dependiente del nivel de demanda agregada, fue arrastrada hacia abajo por la recesión.

En Julio de 1997 Tailandia devaluó su moneda y se desató la crisis; cuando en octubre se derrumbó la Bolsa de Hong Kong, los financistas miraron con desconfianza los mercados emergentes, incluyendo el argentino. Los derrumbes siguieron: Corea, Japón, Rusia, y finalmente Brasil, que devaluó su moneda en los primeros días de 1999¹⁰¹. Este fue un golpe duro para la Argentina, ya afectada por el encarecimiento del crédito y la caída en los precios de sus exportaciones, e imposibilitada de adoptar la solución devaluatoria.

La crisis iniciada en 1998 fue más profunda y prolongada que la del "tequila", y sin final anunciado. Todo se sumó: aumento de los intereses de la deuda, escasez y alto costo del crédito, caída de los precios de productos exportables y recesión interna. Todo ello profundizó la transnacionalización: varios bancos y em-

seguros, fondos de dinero, etc. Estas instituciones debutaron explotando sistemáticamente las oportunidades de inversión en nuevos mercados, en particular en los países en desarrollo. Para las economías de estos países, que durante los años ochenta sobrellevaron un fuerte racionamiento en los mercados de crédito, la oferta de capitales abrió nuevas oportunidades de política pública. Ahora los desequilibrios fiscales y los del sector externo pudieron financiarse dentro de ciertos límites, y fue posible, en consecuencia, expandir el nivel de actividad con menos restricciones que en el pasado reciente. Un análisis detallado del impacto del nuevo escenario financiero y de las reacciones de política de parte de los países se encuentra en **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**: "*Mercados de Capital Internacionales*", agosto, 1995. Un primer examen del desempeño de las economías de América Latina en dicho escenario se encuentra en **DAMIL M, FANELLI J.M, FRENKEL R y ROSENWURCEL G**: "*Crecimiento Económico en América Latina. Experiencias recientes y perspectivas*", en Desarrollo Económico, vol 33, No 130, julio-septiembre 1993, p.237-63.

99. El gobierno de ese país devaluó su moneda, y en un clima de mucha sensibilidad, hubo un retiro masivo de fondos internacionales de la Argentina. La vulnerabilidad de la economía se manifestó con toda su fuerza: se precipitaron el déficit fiscal y la recesión, y la desocupación trepó al insólito nivel de 18%. El gobierno actuó rápida y efectivamente: hubo una poda presupuestaria, reducción de sueldos estatales, fuerte aumento de impuestos, y un consistente apoyo del FMI y el Banco Mundial. La economía no se desmoronó, pero la recesión fue prolongada.

100. **GERCHUNOFF Pablo, TORRE**, Juan Carlos: "*La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem*", en Desarrollo Económico, vol.36, No. 143, octubre-diciembre, 1996, p 759.

101. La devaluación del real contrajo el mercado para las encarecidas exportaciones argentinas, y desató una oleada de reclamos de protección, mientras que las empresas más grandes, con mayor libertad de acción, empezaron a considerar la posibilidad de trasladarse a Brasil, o al menos subcontratar allí parte de lo que producían.

presas fueron comprados por corporaciones multinacionales o por grandes fondos de inversión.

Como plantean Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre¹⁰², este punto de inflexión en el ciclo económico abrió dos cuestiones de política pública que el auge precedente había desplazado de la agenda de gobierno. La primera es la administración macroeconómica en tiempos difíciles para la convertibilidad. La segunda se refiere a la sustentabilidad de política del proceso de reformas ahora que la economía había ingresado en una fase recesiva y los costos del ajuste estructural se hacían particularmente visibles.

La Evolución en la Distribución del Ingreso

En el año 1989, se produjo la llegada a la Presidencia de la Nación de Carlos Saúl Menem, quien encaró una serie de reformas tendientes a aumentar la eficiencia de la economía argentina. El éxito de estas medidas fue notable como se observa en el cuadro 6. La Argentina logró detener la inflación e inició un período de fuerte crecimiento.

CUADRO 6: La marcha de la economía argentina

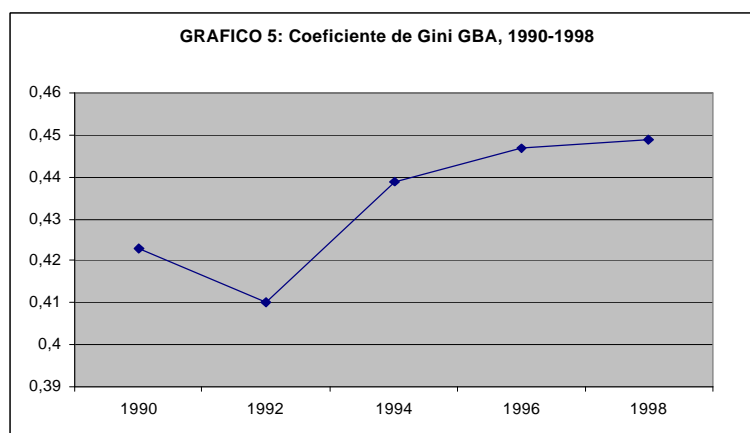
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PBI (millones U\$S)	141.464	189.569	226.636	255.376	280.226	283.655	300.987	322.438	340.000
PBI per capita (U\$S)	4.399	5.813	6.912	7.618	8.239	8.200	8.600	9.100	9.453
Inv. B.I. (%PBI)	14,00	14,60	16,70	18,40	20,40	18,00	18,70	19,40	19,60
Export. (millones U\$S)	12.352	11.978	12.235	13.118	15.839	20.963	23.811	25.359	
Import. (millones U\$S)	4.079	8.275	14.872	16.784	21.590	20.122	23.762	30.252	
Desempleo (%PEA)	6,30	6,00	7,00	9,30	12,20	16,60	17,30	13,70	12,40

Fuente: Argentine Market Outlook. ING Baring

Nótese que todos los indicadores analizados en el presente cuadro fueron aumentando vertiginosamente. El PBI aumentó de 141.000 millones de dólares en 1990 a 340.000 millones de dólares en 1998, expresado en un aumento del PBI per cápita, el cual reflejó 4.399 dólares en 1990 y 9.453 dólares en 1998. Otro de los indicadores, la inversión, también muestra un estrepitoso ascenso: en 1990 representaba el 14% del PBI y en 1998 el 19.6%. Este indicador económico en particular refleja marcadamente uno de los pilares del cambio de modelo económico, la apertura económica. Por otro lado, las exportaciones y las importaciones también ascendieron pero en volúmenes diferentes. Mientras que las exportaciones crecieron de 12.352 millones de dólares en 1990 a 25.359 en 1998, las importaciones aumentaron de 4.079 millones de dólares a 30.252 en el mismo período de tiempo. Esta diferencia remarca nuevamente el perfil neoliberal de la economía argentina. Por último, el desempleo creció de 6,3% a 12,4% en el transcurso de 1990 a 1998.

Con todo esto la Argentina se convirtió en uno de los destinos preferidos de los capitales mundiales, lo cual trajo aparejados como contrapartida déficits crecientes en la cuenta corriente. A pesar de ello, la Argentina en conjunto se benefició enormemente de todo este proceso.

La distribución del ingreso¹⁰³ sufrió durante la década del '90 un deterioro significativo en Argentina.



Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA.

102. GERCHUNOFF Pablo, TORRE, Juan Carlos: "La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem", en Desarrollo Económico, vol.36, No. 143, octubre-diciembre, 1996, p 761.

103. Para medir los cambios en la distribución del ingreso se utilizarán los datos que arroja la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC

Según la EPH, el ingreso total tiende a concentrarse en los deciles superiores, acentuando la diferencia entre ricos y pobres. El mayor cambio se produjo en 1995, año en el cual la Argentina padeció una pronunciada recesión. El 20% más rico de la población obtuvo el 56% de la participación en el ingreso entre 1991 y 1995, mientras que el 80% más pobre obtuvo el 44%. A partir de 1995 la brecha fue creciendo hasta alcanzar el 20% más rico de la población el 58% del ingreso total mientras el 80% más pobre de la población llegó a recibir el 42% del mismo en 1998.

- Ver Anexo 6 y 8 -

La distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires en el período 1990-1998 no muestra diferencias con lo ocurrido en la Argentina. Obsérvese el gráfico 5 (página 44).

En el bienio 1990-1992 se puede observar una leve mejoría en la distribución del ingreso. El Coeficiente de Gini descendió desde 0.423 en 1990 a 0.41, retornando a los niveles de 1986. Esta desconcentración del ingreso se debió a la eliminación de la inflación, principal factor de expropiación del ingreso de los pobres; y también al crecimiento económico experimentado con una variación del PBI del orden del 10.5% en 1991 y del 10.3% en 1992. En cuanto a las participaciones de los distintos estratos sociales en el ingreso total, se puede observar que el 40% más pobre incrementó su participación desde el 14.9% en 1990 al 15.2% en 1992, mientras que el 10% más rico redujo considerablemente su participación desde el 34.8% en 1990 a 31.6% en 1992.

En el período 1992-1994 puede observarse una reversión en la tendencia hacia una mejora en la distribución del ingreso. A pesar del elevado ritmo de crecimiento que registró la economía, éste no se tradujo en una mejora distributiva. Si bien las tasas de crecimiento son inferiores a las del período anterior (6.3% en 1993 y 8.5% en 1994), éstas se encontraban por encima de la tasa de crecimiento de largo plazo. El Coeficiente de Gini ascendió desde 0.41 en 1992 a 0.439 en 1994, lo cual supone una fuerte concentración del ingreso. El 10% más rico de la población aumentó su participación en el ingreso desde el 31.6% en 1992 al 34.2% alcanzado en 1994. Por su parte, el 40% más pobre vió su participación reducida desde el 15.2% al 13.9% en el período 1992-1994.

En el período 1994-1997, el Coeficiente de Gini no registró alteraciones (permanece constante en 0.439 alcanzado en 1992-1994). Sin embargo, se han registrado cambios en la participación de los distintos sectores en el ingreso de la economía: tanto el 40% más pobre de la población como el 10% más adinerado han incrementado la porción del producto a la cual acceden. El primer grupo elevó su participación desde el 13.9% en 1994 al 14.9% en 1997, mientras que el segundo lo hizo desde el 34.2% en 1994 al 35.8% en 1997. Ambas mejoras se dieron a costa de los ingresos de los sectores medios.

En síntesis, en el bienio 1992-1994 se perdió la mejora distributiva lograda en el período 1990-1992, y aún más, se superó el grado de concentración del ingreso existente a principios de los años ochenta. En el período 1994-1997, si bien los sectores más desfavorecidos incrementaron su participación en el ingreso, esto no significó una mejora distributiva ya que los sectores medios resultaron perjudicados mientras que el 10% más adinerado elevó aún más su participación.

- Ver Anexo 9 -

Causas y consecuencias de la distribución del ingreso

Una mirada a las cifras del cuadro 7 permite obtener más conclusiones.

CUADRO 7: Distribución del Ingreso por Perceptor Individual Gran Buenos Aires

	1991	1994	1997
1er Quintil	5.7%	4.5%	4.5%
2do Quintil	9%	9.2%	9%
3er Quintil	13.7%	13.9%	14%
4to Quintil	20.9%	20.9%	21.1%
5to Quintil	50.7%	50.7%	51.4%
Relac. 5to/1ro	8.89%	11.44%	11.42%
Gini	40.8%	42.3%	46.1%

Fuente: hasta 1980 extractado de "Estimaciones de la Distribución del Ingreso en Argentina", Altimir, Oscar. Luego "Encuesta Permanente de Hogares", INDEC, varios años.

- Ver Anexo 4 -

Por un lado, la distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires ha empeorado notoriamente si comparamos su evolución entre 1991 y 1997. El Coeficiente de Gini pasó de 40.8% a 46.1% en dicho período, es decir, aumentó 5.3%. Por otro lado, es notoria la mayor concentración del ingreso en el quintil más alto en desmedro del primer quintil. El primero aumentó su participación en 1%, mientras que el más bajo disminuyó 1,2%. Por lo tanto, durante el período en el cual el Plan de Convertibilidad tuvo lugar, se nota un deterioro en la distribución del ingreso del Gran Buenos Aires, que paradójicamente se correspondió con la etapa de fuerte crecimiento de PBI. Puede observarse claramente que el período de la Convertibilidad trajo aparejado un empeoramiento en la distribución y una menor participación del quintil de más baja participación en el ingreso total. La relación entre el quinto y el primer quintil pasó de 8.89 veces a 11,42 entre los períodos mencionados previamente.

Como en los análisis de las etapas previas estudiadas, acudiremos a un cuadro informativo acerca del comportamiento de variables relevantes a nivel económico y social.

CUADRO 8: Evolución del Producto Bruto Interno, de los niveles de variación de los precios al consumidor, de la distribución del ingreso y del salario real (1991-1995).

Años	PBI (p.m.) a precios de 1886	Índice de precios al consumidor Base 1991=100	Participación en el Ingreso (1)	(%) Variación del salario real (sal. Industrial)
1991	96,9	95.206	34	100,0
1992	98,6	513.59	40	95,0
1993	92,1	3.493.626	38	93,5
1994	98,8	6.640.510	44	94,2
1995	118,2	148,9	4,4	92,8

(1) El dato de la distribución del ingreso corresponde a la participación que en el total de lo percibido le corresponde al 20% de la población de menor ingreso, en Capital Federal y en Gran Buenos Aires, en los meses de octubre de cada año.

Fuentes: Elaboración propia basada en: 1) FIDE. *Coyuntura y Desarrollo*, Buenos Aires, No 209, enero de 1996, págs. 37-38; 2) Consejo Profesional de Ciencias Económicas. *Informe Económico de Coyuntura*, Buenos Aires, No 150, enero de 1996, pag. 20; 3) FIDE. *Coyuntura y Desarrollo*, Buenos Aires, No 210, febrero de 1996, pag. 36.

La evolución del salario se computó sobre la base de lo percibido por los trabajadores industriales pues el dato correspondiente al promedio para toda la fuerza de trabajo del país dejó de publicarse por la Secretaría de Seguridad Social, única institución del Estado que llevaba tales registros, en 1993.

El desplazamiento de los ingresos desde las capas más bajas de la población hacia otros segmentos, en particular los publicados en los estratos de más alto poder adquisitivo del aglomerado del Gran Buenos Aires, es un fenómeno ya comentado. Se corresponde con la variación negativa del salario real que en el lapso bajo estudio perdió un poco más del 7% con respecto al valor consignado para el año de inicio de la nueva política económica y con fuerte aumento de la desocupación.

Si los datos anuales se calculan en términos de la distribución de la riqueza producida por la cantidad de habitantes respectivos, los resultados indican que entre 1991 y 1995 el producto per capita se elevó en casi el 11% pero que, a la vez, el índice obtenido para el año 1995 sólo supera, en la respectiva serie, al de 1991. Ello indica que pese al fuerte incremento del lapso 1991-1994, la caída de 1995 retrotrae las cifras del producto por habitante a prácticamente el punto de partida de la era de la Convertibilidad.

Si este índice revela un magro resultado, la cuestión de cómo se repartió, entre quienes trabajaron en relación de dependencia, y quienes poseyeron bienes de producción, muestra un sesgo aún más desalentador. Confirmando lo arriba expuesto acerca de la transferencia de ingresos desde los que menos perciben hasta los más afortunados de la respectiva jerarquía, la distribución funcional del ingreso acusa una creciente acumulación de la riqueza entre los poseedores de capital a costa de los asalariados. Todo ese crecimiento de la riqueza generada por la economía argentina fue captado por los propietarios de los medios productivos. Entonces, la regresividad del modelo queda una vez más confirmada, con una nota destacada. El incremento de productividad tuvo un destino concreto —el del sector de capital—, no dejando posibilidad a las fuerzas del trabajo a participar, ni en su valor más mínimo, de tal expansión productiva.

Solamente la variación en el nivel de los precios mostró un signo positivo, reflejando la estrategia del tipo de cambio fijo y la ausencia de incrementos salariales destinados a compensar el desfase inflacionario. Sin embargo, éste último persistió acumulando casi el 50% en esos cuatro años y originando desajustes en el sistema de precios relativos aún irresueltos.

Los factores que incidieron en esta acentuación de la desigualdad en el Gran Buenos Aires han sido el crecimiento económico (o decrecimiento) del producto y la tasa de desempleo en Argentina. El siguiente cuadro presenta la información sobre las variables.

CUADRO 9: Crecimiento Económico y Tasa de Desempleo en Argentina 1989-1997

Año	Relación de la distribución	Variación del PBI	Tasa de Desempleo
1989	4,2	menos 7,0%	7,6%
1990	4,5	menos 1,3%	7,5%
1991	3,5	10,5%	6,5%
1992	3,3	10,3%	7%
1993	3,4	6,3%	9,6%
1994	3,4	8,5%	11,5%
1995	3,7	menos 4,0%	18,6%
1996	3,9	4,8%	17,2%
1997	3,8	8,6%	14,9%

¹ Relación entre el 20% de la población más ricas y el 40% más pobre.

Fuente: FIEL

Por un lado, si tenemos en cuenta el análisis de las curvas de Lorenz y la evolución del PBI per cápita apreciamos que a 1989 (año de una caída de 7%) corresponde el momento de mayor concentración del ingreso, con el 20% de mayores ingresos percibiendo 4,5 veces lo obtenido por el 40% inferior de la escala, mientras que en 1991, con un crecimiento de PBI per cápita del 10,5% la relación comentada alcanza a 6,5% siendo la menor del punto considerado.

- Ver Anexo 5 -

Es interesante observar que si bien las curvas de Lorenz que muestran mayor inequidad social son las de 1989 y 1998, la situación es diferente en ambos casos, si tenemos en cuenta el PBI per cápita: en 1989 esta última variable era una de las menores de toda la serie, conjugándose una baja del PBI per cápita con un deterioro en la distribución del ingreso. En 1998, la situación es diferente: se combina una mayor inequidad social junto con una suba del PBI per cápita, el cual es el mayor de toda la serie analizada. Si bien en 1998 la torta a repartir es mayor que en 1989, la distribución del ingreso apenas mejoró respecto de esos años, lo cual nos lleva a concluir que el crecimiento del PBI respecto de 1989 fue a parar a los deciles más ricos de la mano de una mayor concentración del ingreso.

- Ver Anexo 10 -

Si comparamos las variables PBI – Coeficiente de Gini para 1995 y 1996, podremos observar que se fue perfilando una relación inversa entre el crecimiento del PBI y concentración del ingreso: se observa un mayor nivel de PBI per cápita en 1996 pero una situación más inequitativa respecto de 1995. A medida que el país comienza una etapa de crecimiento con niveles económicos más altos, la desigualdad se acrecienta, ya que se generaron más oportunidades para los perceptores de mayores ingresos y con demanda de trabajadores más capacitados para la nueva tecnificación, excluyendo en un primer período a los individuos de bajos recursos con menor acceso al crédito para sus proyectos.

Por otro lado, considerando que el ingreso laboral es la fuente principal de ingresos dentro de una población, el aumento de la tasa de desempleo también colabora en esta evolución negativa en la distribución del ingreso; ya que si se incorpora la población desocupada en la medición, el Coeficiente de Gini presenta un incremento en su valor. El desempleo es el principal factor para explicar aumentos en la desigualdad entre los integrantes de la Población Económicamente Activa (PEA). Entre 1996 y 1998, la caída en la tasa de desempleo más que compensó el aumento de la desigualdad entre los salarios de los ocupados y permitió una caída de la desigualdad agregada.

Los mercados laborales inflexibles, como el caso de nuestro mercado laboral contribuyen a presentar más altas tasas de desempleo y menores tasas de creación de empleos, así como también tiene la característica de su reducida capacidad de ajuste a shocks negativos y períodos recesivos. Todo esto afecto con más fuerza a los deciles de menores ingresos, acrecentando la desigualdad. Sin embargo, esta última característica no implica necesariamente un deterioro de la distribución del ingreso laboral salvo que éste venga acompañado por un incremento simultáneo diferencial en la tasa de desempleo de quienes tienen mayor probabilidad de estar en los deciles inferiores, o que sus salarios relativos caigan diferencialmente.

Consideraciones Finales

Las Reformas Estructurales que se implementaron entre 1976 y 1998 generaron, si duda, importantes beneficios en términos de estabilidad y eficiencia en el funcionamiento de los mercados, que redundaron en una elevada tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, ha surgido actualmente un intenso debate cuestionando el impacto sobre la distribución del ingreso y el bienestar de la población que se presume asociado a tales reformas.

De este trabajo, que intenta mostrar la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso y del bienestar en el Gran Buenos Aires en el período de reforma estructural del Estado (1976-1998), se obtuvieron las conclusiones detalladas a continuación.

Por un lado, a partir de mediados de 1970 se inició una fase ascendente en la desigualdad, la cual no se ha detenido aún. En particular, en la última década, luego de una caída inicial, la desigualdad en la distribución del ingreso total per cápita aumentó hasta ubicarse por encima de los niveles correspondientes a diez años atrás. Esta evolución, sin embargo, no representa un cambio notable en la tendencia de mediano plazo: de hecho, la fragmentaria evidencia empírica disponible indica que la desigualdad distributiva en la Argentina estuvo creciendo en los últimos veintisiete años. Este comportamiento, a su vez, no tiene un carácter exclusivamente local, es un fenómeno que desde mediados de la década del setenta se observa – con mayor o menor intensidad – en la mayor parte de las economías, y que explica en buena medida el resurgimiento del interés académico por el estudio del tema.

Tengamos en cuenta que en América Latina el 10% más rico de la población recibe el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre recibe sólo el 1.6%, de acuerdo con el Banco Mundial¹⁰⁴. Más aún, si observamos el Coeficiente de Gini en estos países, éste ha crecido de 50.5% a 51.4% sólo en la década del 90. Historiadores y politólogos han advertido al respecto que la inequidad es un obstáculo importante para el desarrollo en América Latina. También afirman que alcanzar la prosperidad económica no sólo es cuestión de tomar las medidas de política económica correctas, sino también –y más importante aún– el rol preponderante de las instituciones políticas.

Más específicamente, si se analiza la distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires es posible detectar que en 1976 el 20% más pobre de la población se llevaba el 6.4% del ingreso total mientras que el 20% más rico tenía el 43.4% del ingreso total. Analizando las mismas variables para 1998 podemos ver que el 20% más pobre de la población se lleva el 4.5% del ingreso total mientras que el 20% más rico tiene el 51.4% del ingreso total. La relación del segundo grupo sobre el primero es de 6.78% en 1976, mientras que en 1998 esta relación aumenta hasta llegar al 11.42%. Por último, el Coeficiente de Gini es de 0.36 para el primer caso, siendo de 0.46 en el segundo.

Sin embargo, el deterioro en la distribución en los últimos años no ha impedido un incremento del ingreso en cada quintil, aunque más marcado en los estratos superiores. El bienestar general ha aumentado en la última década, a pesar de la mayor desigualdad en la distribución. Esto se demuestra con la disminución de hogares pobres, la cual de 1970 a 1980 disminuyó un 4% y de 1990 a 1998, un 5%.

Comenzada la década del '80 el Coeficiente de Gini creció de manera moderada hasta 1982. Sin embargo, sufrió un crecimiento abrupto en 1984, no pudiendo reducir su valor hasta el final de la década. La evolución de la desigualdad en el ingreso per cápita en el período 1983-1989 muestra la existencia de un fuerte crecimiento de la desigualdad, aunque a tasas algo menores al período 1974-1983. La causa de este problema fue que, entre 1980 y 1989, la economía de la inflación condujo a una distribución más regresiva del ingreso. Se puede observar un deterioro en el Coeficiente de Gini, el cual creció desde 0.325 a 0.423 en este período. El 20% más rico de la población aumentó su participación en el ingreso desde en 49.6% en 1980 al 50.7% en 1990, a expensas del 10% más pobre, quien redujo su participación desde el 6.1% al 5.7% en tal período.

Si consideramos la evolución de la distribución del ingreso entre los años 1989 y 1998, utilizando las Curvas de Lorenz y el Coeficiente de Gini, podemos dividir el período en una primera etapa “de desconcentración”, la cual comienza en 1989 con una gran concentración del ingreso (es el año más inequitativo del período analizado) que va disminuyendo hacia los primeros años de la Convertibilidad. A esta etapa le sigue una de “nueva concentración”, acentuándose a partir de 1994, llegando el Coeficiente de Gini del año 1998 a ser el mayor desde el inicio de dicho plan, con un valor de inequidad semejante al de 1989.

Cabe resaltar que durante la primera etapa la mejora en la distribución del ingreso produjo una mayor participación de los ingresos totales por parte de los sectores medios y bajos, mientras que los sectores más ricos perdieron parte de los que habían logrado en la época de la hiperinflación. Sin embargo, estos últimos a partir de 1996 comienzan a vislumbrar una tendencia de mayor participación porcentual en el

104. «Desigualdad: ¿Ruptura con la historia?», THE ECONOMIST, Nov. 6, 2003.

ingreso total.

Durante la segunda etapa se produjo un proceso inverso, y además, comenzó a conjugarse la aceleración del crecimiento del PBI junto con un aumento de los niveles de desempleo y subempleo, los cuales alcanzan gran relevancia, sobre todo en 1996, con niveles récord. Adicionalmente, podemos afirmar que los años siguientes jugaron en este período el papel de acentuar la tendencia, aún con un crecimiento del PBI menos vertiginoso.

La observación del comportamiento del PBI per cápita y el Coeficiente de Gini nos sirvieron para reforzar las afirmaciones anteriores. Si bien las Curvas de Lorenz que muestran mayor inequidad social son las de 1989 y 1998, la situación es diferente en ambos casos si tenemos en cuenta el PBI per capita: en 1989 ésta última variable era una de las menores de toda la serie considerada, conjugándose una baja del PBI per cápita con un deterioro en la distribución del ingreso. En 1998, la situación es diferente: se combina una mayor inequidad social junto con una suba del PBI per capita, siendo el mayor de toda la serie. Si bien en 1998 la torta ha repartir es mayor que en 1989, la distribución del ingreso no mejoró significativamente respecto de ese año, lo cual nos lleva a concluir que el crecimiento del PBI respecto de 1989 fue depositado en los deciles más ricos de la mano de una mayor concentración del ingreso.

Los logros en materia de crecimiento no parecen haberse traducido en igual medida en las ganancias de bienestar para todos los estratos de la sociedad. Elevadas tasas de desempleo y subempleo, estancamiento de los salarios reales y una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos constituyen las principales asignaturas pendientes del proceso en marcha para un Estado prácticamente ausente en términos de políticas mitigantes de la situación social. Esto muestra que la riqueza de una población no conduce forzosamente a su prosperidad. La equidad en la distribución de la misma juega un papel fundamental a la hora de analizar su nivel y situación de desarrollo. En este sentido, la distribución del ingreso tal vez haya sido uno de los temas relativamente olvidados en la agenda de investigación contemporánea.

Después de las consideraciones anteriormente esbozadas, intentaremos contestar los interrogantes planteados en la introducción del presente trabajo:

En cuanto a si el problema de la distribución de la riqueza en la Argentina es producto del modelo de capitalismo o del grado de intervención del Estado, es importante tener en cuenta que ni el Estado ni el mercado poseen vida propia; son instituciones. Uno de los más graves errores en que puede incurrir la ciencia política es quizás el de abordar estos fenómenos de modo independiente. Entre ambos entes no hay una preeminencia de uno sobre el otro sino más bien una interdependencia. El Estado necesita del mercado y de su crecimiento, ya que es a través de la recaudación tributaria como sostiene su estructura y sus funciones. Dicha recaudación está íntimamente vinculada con los márgenes de ganancias producidos dentro del ámbito de la economía. Por eso, un Estado capitalista debe necesariamente garantizar un marco institucional que permita la rentabilidad económica.

Una armónica relación entre el Estado y el mercado depende de que se comprenda que no estamos refiriéndonos a entidades naturalmente opuestas y autoexcluyentes. La relación entre el Estado y el mercado no debe respetar una estrategia única sino que debe ser analizada de manera dinámica en relación con la evolución de los acontecimientos históricos. Los límites que deben primar son aquellos que protegen las respectivas éticas, tanto del Estado como del mercado. El primero no podrá iniciar políticas que afecten la rentabilidad de los empresarios capitalistas, ya que con esto afectaría no sólo la financiación del aparato estatal sino también su gobernabilidad, por más que se busquen justificaciones democráticas "mayoritarias". Por su parte, el segundo no podrá inducir al primero a alterar las normas ni a establecer nuevas cuando éstas afecten al conjunto de la sociedad; así se eliminaría la obtención de privilegios privados.

De la responsabilidad social de quienes conducen esta relación, así como de la capacidad de los técnicos políticos y económicos para detectar alteraciones, dependerá el éxito de la relación entre Estado y mercado, y su consiguiente beneficio en términos de distribución de la riqueza. Será posible lograr una equitativa distribución del ingreso en la medida en que el Estado entienda que sigue teniendo un rol fundamental que cumplir, el cual es considerado su causa final: el Bien Común. El mercado, con sus fallas, sigue siendo el mejor mecanismo de asignación de recursos. Pero esto es sólo una parte de la realidad. El mercado nada tiene y nada puede darle al pobre; no se ocupa de las múltiples necesidades no solventables. El mercado podrá facilitar el pleno empleo productivo, pero no la equitativa distribución del ingreso. Esta última tendrá que ser garantizada por el Estado.

En cuanto a si es la función del Estado quien condiciona los objetivos de la política económica y las metas de sus políticas instrumentales, como es la fiscal, o es el modelo global tecnocrático el que impone tales objetivos e instrumentos, dejando al Estado con poco margen de acción, responderemos que debiera ser la función del Estado la que defina los objetivos de la política económica y sus políticas instrumentales como la fiscal. No obstante, así como el mercado tiene fallas, el Estado también las tiene: no siempre la burocracia política tiene en claro tales objetivos y tales instrumentos; otras veces, conociendo los mismos,

su accionar no se ajusta a ellos.

Pero lo que muestra la historia de la última década es la extrapolación de políticas económicas y de instrumentos, por igual y para todos los países emergentes, sin observar sus realidades diferentes. En consecuencia, si carecemos de un Estado con capacidad operativa adecuada será difícil revertir el predominio de la tecnocracia económica global sobre la autonomía decisional del Estado-nación.

Presentada la evidencia empírica de lo ocurrido en materia de distribución del ingreso y bienestar, y habiendo tratado de dar respuesta a los interrogantes que guiaron el presente trabajo, surge como consecuencia natural intentar esbozar cuales podrían ser las posibles soluciones al problema.

Primeramente, para resolver el problema de la distribución del ingreso nos enfrentamos con dos posturas. Una propugna acciones (políticas pasivas) de carácter universal, argumentando por ejemplo, que a través del achicamiento del Estado y de la apertura de la economía puede lograrse, por añadidura, una mejor distribución del ingreso y una baja en el nivel de pobreza. La otra postura es la sostenedora del Estado Social, que considera que para lograr una distribución del ingreso más equitativa hace falta programas localizados en este problema.

La solución aparente consistiría en un mix de políticas, ya que si bien deben haber políticas activas específicas para corregir la distribución, no es menos cierto que sin un previo equilibrio macroeconómico, y con estabilidad monetaria y equilibrio fiscal no serían efectivos los esfuerzos de aquellas. Para ello, la elaboración de una reforma fiscal – tributaria resulta un objetivo impostergable si se quiere contar con un esquema distributivo con menores diferencias.

Además, mejorar los sistemas de salud y educación públicos mediante proyectos y planes más controlados y focalizados hacia los grupos de menores recursos, consiste también en un emprendimiento indispensable a la hora de disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. Dicha focalización es poco viable sin que se produzca una reingeniería general del gasto público en su diseño y de administración para aumentar su eficiencia en un contexto de mayor transparencia y bajo una reforma del Estado que incluya revisar la eficiencia de los programas de contención de los sectores más necesitados.

Es necesario que Argentina tome en cuenta la resolución de los problemas sociales, a la vez de poner énfasis en aspectos de la actividad económica que tienen directa incidencia sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, la equitativa distribución de la riqueza demanda una gran cantidad de acciones coordinadas para atenuar o resolver el problema. Por ello, debería ser el mismo cuerpo social el que también aporte las soluciones, a través del abanico heterogéneo de organizaciones que lo componen, desde hospitales y sociedades de fomento, hasta organizaciones profesionales y cooperadoras escolares, entre otras. Dicho sector ha ganado importancia social, política y económica en la última década, cumpliendo un rol cada vez más importante en la protección y representación de los problemas que afectan a la sociedad: desempleo, pobreza, analfabetismo, etc.

Este sector debería trabajar activamente en pro de la educación, salud, alimentación así como en otras áreas del desarrollo humano. La situación social imperante no podrá ser resuelta sin la participación activa de los tres sectores: Gobierno, Empresas y Sociedad, bajo una perspectiva flexible, concertada y comunicativa.

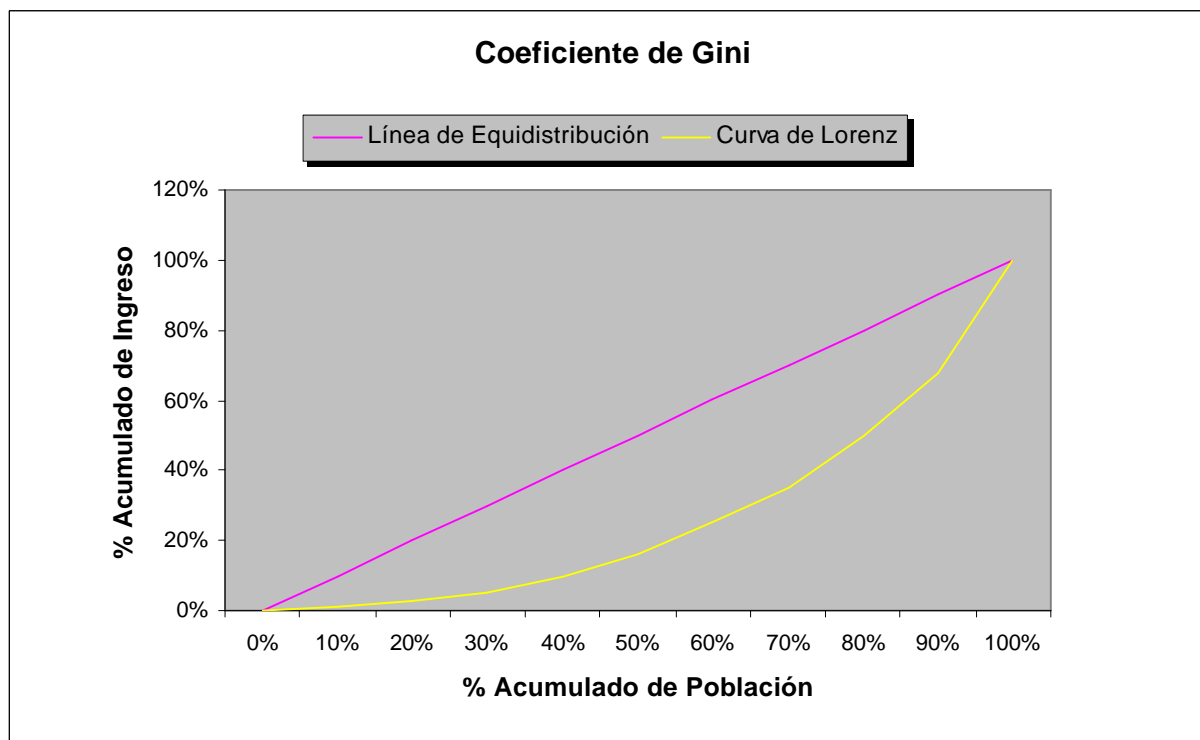
Al considerar la distribución como una cuestión política, la experiencia histórica nos indica que las políticas aplicadas desde el enfoque neoclásico han contribuido a aumentar la brecha entre ricos y pobres, generando una cada vez más desigual distribución del ingreso, mientras que las de justicia distributiva presentaron innumerables problemas relacionados con la excesiva intervención del Estado en la economía, pretendiendo regularla pero produciendo distorsiones por no encontrar el equilibrio adecuado entre ambos entes. Por lo tanto, creemos que una seguridad verdaderamente social debería efectuarse por decisión libre y voluntaria de las familias, pero no bajo la imposición del Estado. Las familias son las primeras que deben tomar las medidas de previsión y de seguridad y el Estado no debería intervenir sino para ayudar y reglamentar las instituciones de seguros, respetando absolutamente las libertades y las iniciativas privadas. Y si el Estado crea instituciones públicas de seguros, en ningún caso estas instituciones deben constituir un monopolio. Los excesos fiscales podrían lesionar los derechos de la propiedad privada y los abusos de la seguridad colectiva podrían perjudicar a los de la persona y sus familias.

Las disposiciones legales y reglamentarias para lograr la justa distribución personal de la renta no pueden tener una eficacia concreta si no están de acuerdo con las condiciones técnicas y económicas. Toda intervención de la autoridad que las ignorara iría contra el fin que se pretende, o sería vana. Esto significa que no puede lograrse por medios inadecuados. Medios adecuados son los que aportan la experimentación científica rigurosa y la práctica administrativa, los cuales proceden del conocimiento de la realidad, y exigen gran prudencia en su empleo.

Anexo

Anexo 1:

Observemos el gráfico a continuación que nos permitirá comprender la definición más usual del Coeficiente de Gini, sobre el cual se basan las Curvas de Lorenz.



El Coeficiente de Gini puede ser formulado de diferentes maneras, lo cual permite interpretaciones alternativas. Una de las interpretaciones más comunes es en términos de la Curva de Lorenz (1905). La Curva de Lorenz se dibuja sobre dos ejes (x; y), donde se miden porcentuales acumulados de población y porcentuales acumulados de ingresos respectivamente.

El Coeficiente de Gini, gráficamente, representa el cociente entre el área comprendida entre la diagonal a 45° y la Curva de Lorenz, por un lado, y el triángulo que queda formado entre los lados y la diagonal. Es decir, el valor del coeficiente, que oscila entre 0 y 1, aumenta a medida que la curva de Lorenz se aleja de la diagonal.

El valor 0 (cero) corresponde a una situación en que la curva de Lorenz se superpone a la diagonal, lo que implica una distribución del ingreso igualitaria, mientras que el valor extremo 1 (uno) representa el caso en el cual la totalidad del ingreso es percibida o se concentra en un sólo grupo de población.

La diagonal se conoce con el nombre de «línea de equidistribución» puesto que implica que todos los perceptores de ingresos obtienen la misma cantidad. Sin embargo, cabe destacar el carácter teórico de esta distribución «óptima», dado que queda a consideración de temas de política económica de cada país si es conveniente considerarla como un objetivo en sí. Esto es así por cuanto diferencias de esfuerzo, habilidad, conocimientos y edad, entre otras, hacen que, aún en una situación ideal en la que todos contarán con las mismas oportunidades y condiciones iniciales, una absoluta igualdad en la percepción de ingresos resultaría injusta e incluso utópica.

Anexo 2:

Evolución de la Distribución del Ingreso en América Latina. Período 1980 – 1997

Argentina

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuartil más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1979	4.56	0.325	9.3	18.2	29.8	6.7
1990	3.59	0.423	8.4	14.9	34.8	9.3
1992		0.410	7.3	15.2	31.6	8.3
1994	4.91	0.439	6.8	13.9	34.2	9.8
1997	4.55	0.439	7.5	14.9	35.8	9.6

Brasil

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuartil más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1979	3.21	0.493	5.6	11.7	39.1	13.3
1990	3.3	0.528	4.4	9.6	41.7	17.3
1992		0.510	4.5			
1993	3.24	0.519	5.5	11.8	42.5	15.0
1996	4.52	0.538	4.9	10.5	44.3	16.8

Chile

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuartil más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1987	2.56	0.485	6.1	12.06	39.6	12.6
1990	2.68	0.471	6.6	13.4	39.2	11.7
1993		0.470	6.7	13.6	40.5	11.9
1994	3.48	0.473	6.4	13.4	40.3	12.1
1996	4.00	0.473	6.5	13.4	39.4	11.8

Colombia

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuartil más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1980	2.05	0.518	4.9	11	41.3	15
1990	2.59	0.45	6.6	13.6	34.9	10.2
1992		0.450	5.9	12.9	34.5	10.7
1994	2.52	0.505	5.3	11.2	41.9	14.5
1997	2.43	0.477	6.1	12.9	39.5	12.2

Mexico

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuatril más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1984	2.33	0.321	15.5	20.1	25.8	5.1
1989	2.54	0.424	8.5	16	36.9	9.1
1992		0.410	8.7	16.6	34.8	8.4
1994	2.76	0.405	9	16.8	34.3	8.2
1996	2.21	0.392	9.4	17.6	33.7	7.7

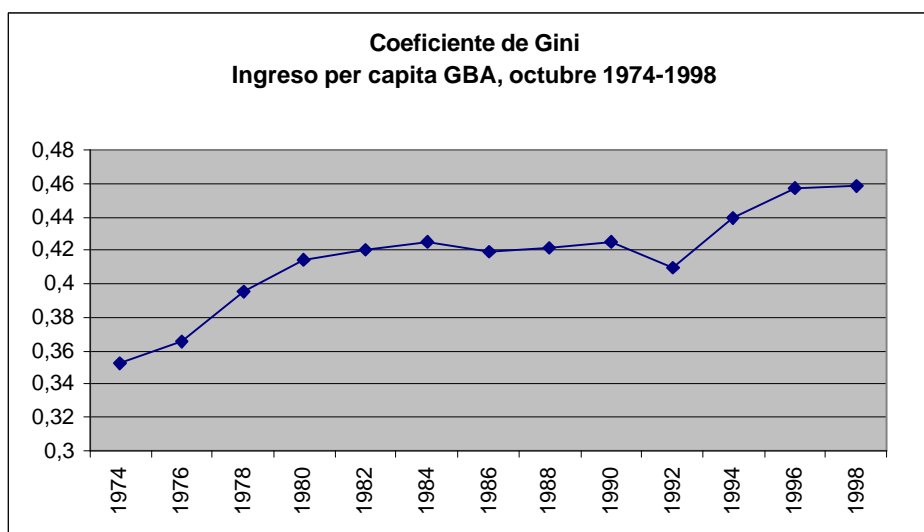
Uruguay

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuatril más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1981	3.91	0.379	9.3	17.7	31.2	7.1
1990	3.29	0.353	10.9	20.1	31.2	6.2
1992		0.300	11.9	21.9	25.9	4.7
1994	4.06	0.300	11.8	21.6	25.4	4.7
1997	4.72	0.300	11.9	22	25.8	4.7

Venezuela

Ingreso	Promedio de los Hogares	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso			Rel. entre el ingreso 10% más rico y 40% más pobre
			Cuatril más pobre	40% más pobre	10% más rico	
1981	2.9	0.306	10	20.2	21.8	4.3
1990	2.18	0.378	8.2	16.8	28.4	6.8
1992		0.380	8	16.4	28.1	6.8
1994	1.9	0.387	8.4	16.7	31.4	7.5
1997	1.97	0.425	7	14.7	32.8	8.9

Fuente: CEPAL; sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Todos los valores expresados en porcentajes.

Anexo 3:

Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA.

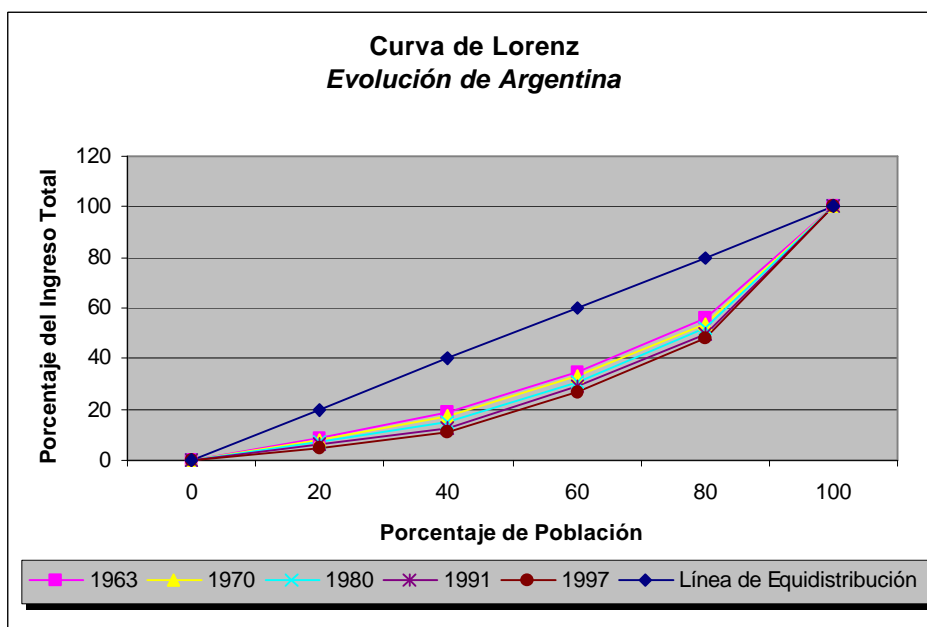
Anexo 4:

Distribución del Ingreso por Perceptor Individual - Gran Buenos Aires

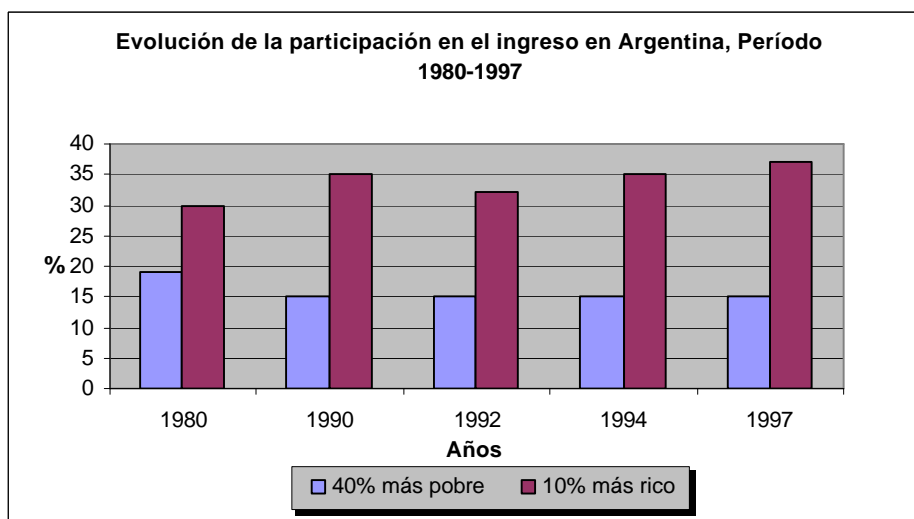
	1975	1980	1991	1994	1997
1er Quintil	6.4%	6.1%	5.7%	4.5%	4.5%
2do Quintil	11.1%	9.5%	9%	9.2%	9%
3er Quintil	16.3%	14.1%	13.7%	13.9%	14%
4to Quintil	22.8%	20.7%	20.9%	20.9%	21.1%
5to Quintil	43.4%	49.6%	50.7%	50.7%	51.4%
Relac. 5to/1ro	6.78%	8.13%	8.89%	11.44%	11.42%
Gini	36.1%	41.4%	40.8%	42.3%	46.1%

Fuente: hasta 1980 extractado de «Estimaciones de la Distribución del Ingreso en Argentina», Altimir, Oscar. Luego «Encuesta Permanente de Hogares», INDEC, varios años.

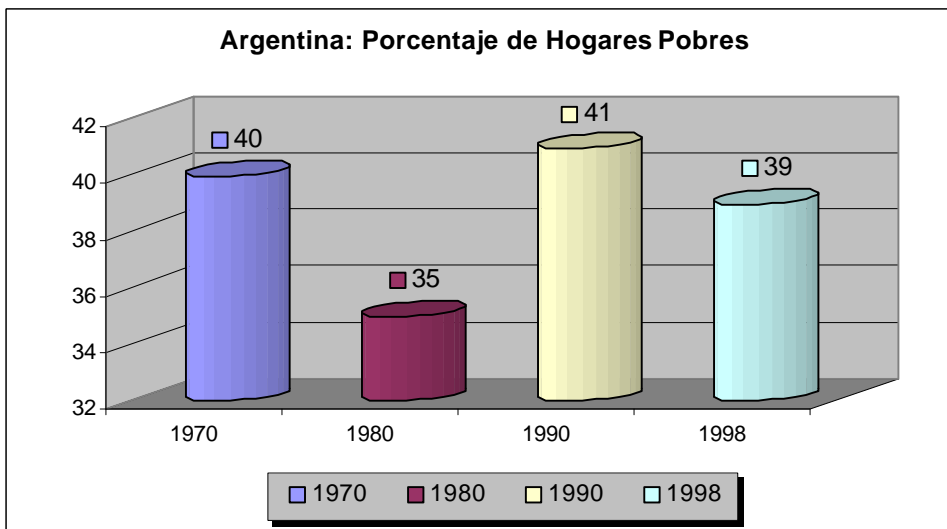
Anexo 5:



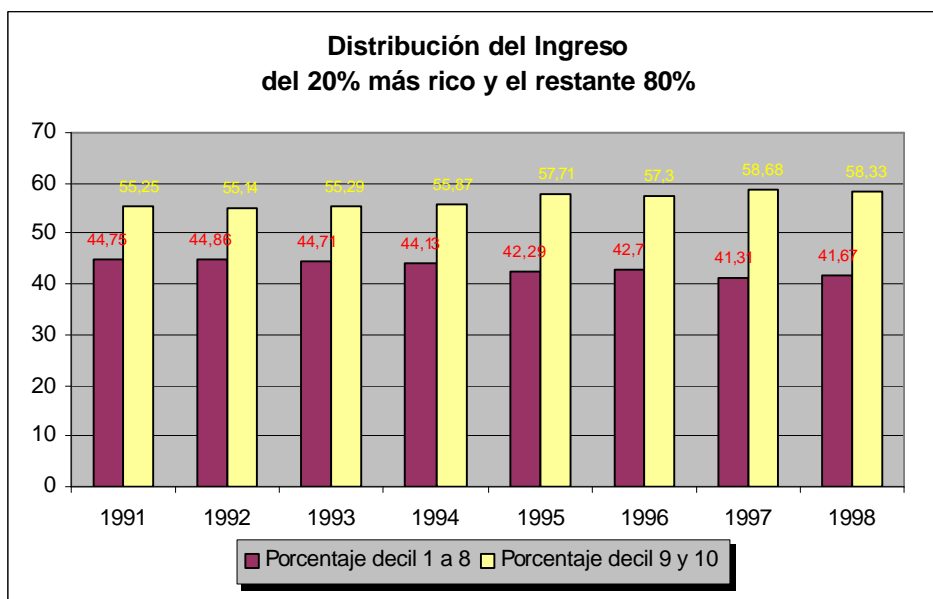
Anexo 6:



Anexo 7:

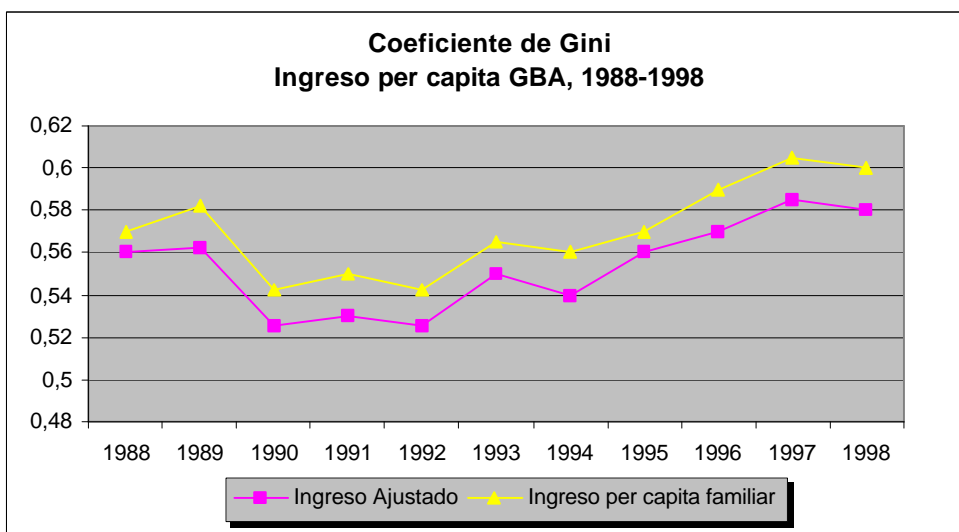


Anexo 8:



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Onda Octubre. INDEC.

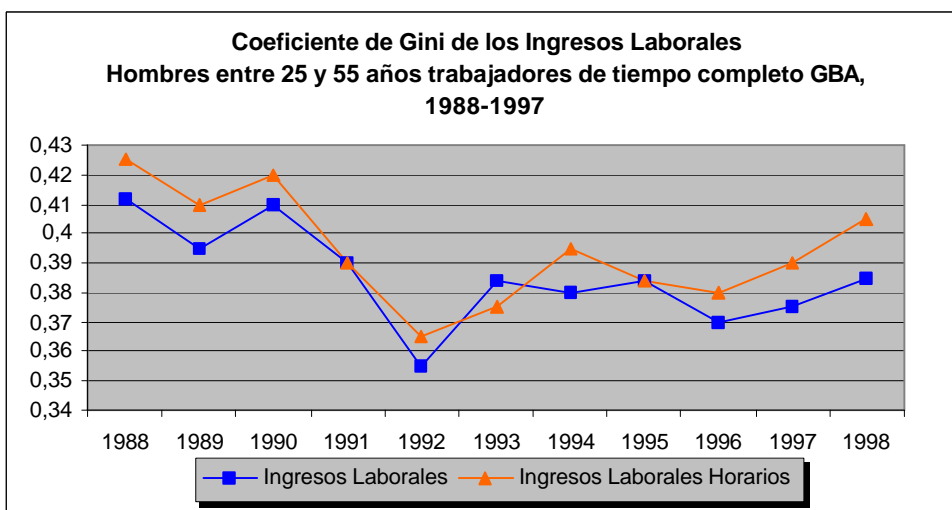
Anexo 9:



Fuente: FIEL sobre la base de la EHP, GBA, mayo.

El patrón de evolución de la desigualdad en la última década se repite al considerar el ingreso per capita familiar (calculado sobre los individuos): la desigualdad cae hasta 1992, aumenta hasta 1997 y cae ligeramente en 1998.

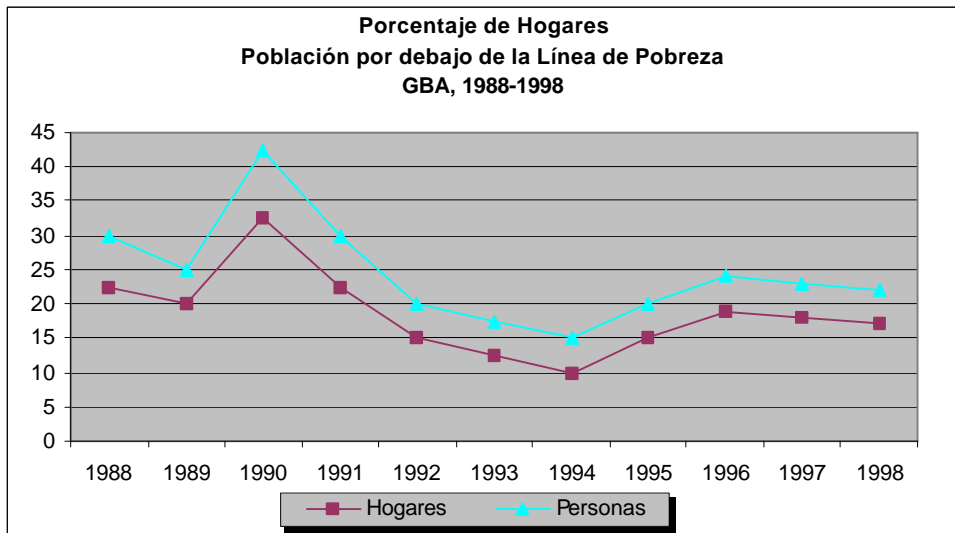
Respecto de la distribución de los ingresos laborales, la siguiente figura muestra que la evolución del Coeficiente de Gini, en relación con el de los ingresos totales, refleja un crecimiento más lento de la desigualdad desde principios de esta década. De hecho, si se excluye al año 1992, la evolución del Coeficiente de Gini de los ingresos laborales totales no parece tener una tendencia clara en los últimos siete años. La desigualdad tanto en los ingresos laborales totales como en los horarios es menor en 1998 que en 1988.



Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA, mayo

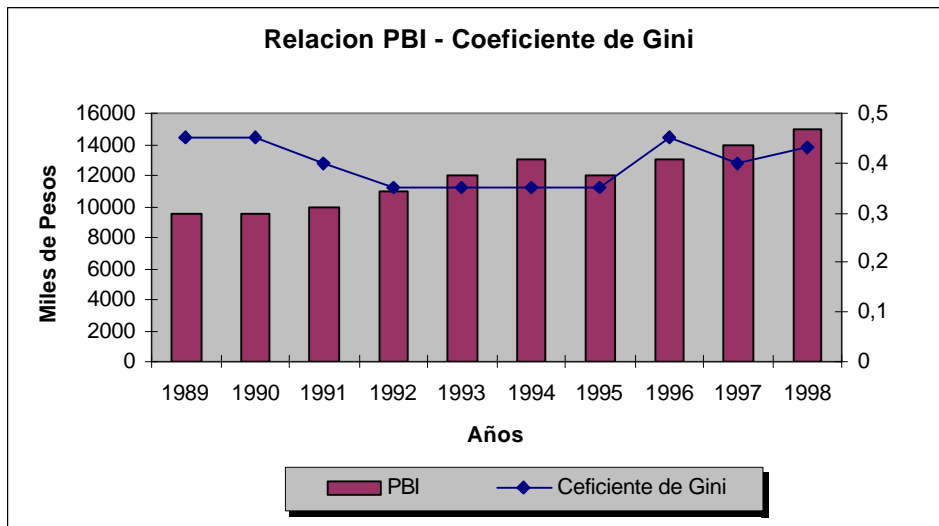
En síntesis, la desigualdad en la distribución del bienestar individual cayó desde fines de los ochenta hasta principios de los noventa, y ha aumentado significativamente en la segunda mitad de la década. Sin embargo, la desigualdad en los ingresos laborales no puede explicar por sí sola ni el nivel ni la evolución de la desigualdad global.

En lo que se refiere a la pobreza, si bien a muy grandes rasgos ésta sigue una evolución semejante a la de la desigualdad, subsisten algunas importantes diferencias. Por ejemplo, en el período 1988-1998 los ingresos de los individuos de menores recursos aumentaron en términos reales, lo cual implicó una reducción de la pobreza; sin embargo, esos individuos perdieron participación en el ingreso total, lo cual contribuyó a un aumento de la desigualdad.



Fuente: FIEL sobre la base de la EPH, GBA, mayo.

Anexo 10:



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EPH y BCRA

Bibliografía:

- ANDERSON, P. «*Historia y lecciones del neoliberalismo*». Universidad de Los Angeles, 1997.
- ANDERSON, P. «*Neoliberalismo: un balance provisorio*». En SADER, E y GENTILI, P. *La trama del Neoliberalismo*. Cap I. Eudeba. Bs. As. 1999.
- ANDRIEU, P. «*Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino*», Universidad Nacional de La Plata. Bs.as. Abril, 2000.
- AZPIAZU, D, BASUALDO, E. KHAVIASSE, M. «*El Nuevo Poder Económico en la Argentina en los '80*», FCE, Bs. As. 1986.
- AZPIAZU, D, NOTCHEFF, H. «*El desarrollo ausente*», FLASCO, Buenos Aires, 1995.
- AZPIAZU, D; GUTMAN, G; VISPO, A. «*La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*». FLACSO, 1a. ed. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999.
- BENTAM, J. «*The Principles of Morals and Legislation*», caps I a IV.
- BIANCHI, A. «*La Argentina de la proprivatización*», Conferencia dada en Southwestern niversity, Los Angeles, California, el día 6 de febrero de 1995.
- BORON, A. «*Los actores y el libreto: los sujetos sociales de la reconversión industrial en Argentina*», FCE, Caracas, 1989.
- BRESSER PEREIRA, L. MARAVALL, J. PRZEWORSKI, A. «*Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*», Alianza, Madrid, 1993.
- CANITROT, A, «*Crisis y Transformación del Estado Argentino (1978-1992)*» en SMITH, W, ACUÑA, C y GAMARRA, E. «*Democracia, Mercado y Reforma Estructural en América Latina*», Translation Publishers, Buenos Aires, 1993.
- CANITROT, A. «*Teoría y Práctica del Liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976- 1981*», CEDES. Vol. 3, No. 10. Buenos Aires, 1980.
- CAVAROZZI, Marcelo. «*Autoritarismo y democracia (1953- 1983). La Transición del Estado al Mercado en Argentina*», Ariel. Bs.As. Septiembre de 1997.
- CORTES CONDE, R. «*La economía argentina en el largo plazo: ensayos de historia económica de los siglos XIX y XX*». Sudamericana Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1997.
- CORTEZ, J. «*Bases para una mejor distribución del ingreso en la Argentina. Una aproximación realista*», Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, marzo de 1996.
- ERRANDONEA, A. «*Efectos de la política monetarista*». Bs. As. El Cid Editores, INCASUR, 1984
- FARRUGIA, O, «*El Pensamiento económico latinoamericano: de la teoría de la dependencia al ajuste estructural*». FLASCO, Buenos Aires, 1993.
- FELLNER, W. HALEY, BF. «*Ensayos sobre la teoría de la distribución de la renta*», Aguilar, 1961.
- FERRER, A. «*El Capitalismo Argentino*», Fondo de Cultura Económica. Bs.As. Junio de 2001.
- FERRER, A. «*Nacionalismo y Economía*», Fondo de Cultura Económica. Bs As. Agosto de 2000.
- FERRUCCI, R, «*Política Económica Argentina Contemporánea*», Bs. As., Ediciones Macchi, 1991.
- FERRUCCI, Ricardo. «*Liberalismo y Estructuralismo en la Argentina Contemporánea*», Tesis. Septiembre, 1984.
- FRANCOLINO, O. MARTIN, C. FREDES, J. «*Crisis económica y nivel de vida en la Argentina: experiencias de los procesos de ajustes*», Fondo Editorial Pampeano, Buenos Aires, 1993.
- FREANELLI, FRENKEL y ROSENWURSEL «*Crecimiento y Reforma Estructural en América Latina*»; CEDES, Buenos Aires, 1990
- FRENKEL, R. «*Capital market liberalization and economic performance in Latin America*». CEDES, Buenos Aires, 1998.
- GARCIA DELGADO, D, «*El cambio de relaciones Estado-Sociedad en el proceso argentino de modernización en Argentina*». FLACSO, Buenos Aires, 1994.
- GARCIA DELGADO, D. «*Estado nación y la crisis del modelo: el estrecho sendero*». FLACSO. 1a. ed., Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2003.
- IRIARTE, A. «*El sistema democrático: las transformaciones institucionales y la cuestión social en la Argentina de los 90. Crisis, ajuste y exclusión*». FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- KHAVIASSE, M., BASUALDO, E.: «*El desarrollo de la economía desde el proceso a la actualidad*». CEPAL, Bs.As. 1992
- KLIMOVSKY, G - ASUA, M. «*Corrientes epistemológicas contemporáneas*». CEPAL, Bs.As, 1992
- KOSACOFF, B. «*La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*», CEPAL, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.
- LADILLINSKY, A. «*Privatización y desregulación de las empresas públicas de servicios. Viejos actores y nuevo rol del Estado: el caso SEGBA*». Flacso, Buenos Aires, 1996.

- LESSER, R. «*Distribución, cooperación y conflicto*», El Coloquio, 1975.
- LODOÑO, JL. «*Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*», Banco Mundial, Washington DC, 1995.
- LO VUOLO, R. BARBEITO, A. «*La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*». Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, 2a. ed. Buenos Aires, 1998.
- LOCKE, J. «*Second Treatise on Government*», cap. V.
- MARSHALL, A. «*Políticas Sociales: el modelo neoliberal*». Argentina, 1976-1983. FLACSO. Buenos Aires, 1988.
- MURO DE NADAL, Mercedes. «*50 años de historia económica argentina 1946- 1996: Una síntesis de sus principales características*» Sauce Grande S.A. Bs. As. Diciembre, 1997
- NOCHTEFF, H. «*La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*». FLACSO. 1a. ed. Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- O'DONNELL, G. «*Democracia Delegativa*». En *Contrapuntos*, Paidós, 1997.
- O'DONNELL, G. «*Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas*». En *Contrapuntos*, Paidós, 1997.
- OKUM, A. «*Igualdad y Eficiencia*», Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1982.
- PALERMO, V. en su tesis doctoral «*Siganme! La política de reformas estructurales: el caso argentino*», Universidad Computense, Madrid, 1995.
- POTASH. «*El ejército y la política en la Argentina*». Editorial Sudamericana, 1979.
- PRZEWORSKI. «*Sociedad Civil*» En «*Democracia Sustentable*», Bs. As, 1995.
- RAWLS, J. «*Teoría de la Justicia*», F.C.E, Buenos Aires, 1993.
- ROFMAN, A. ROMERO, LA. «*Sistema socioeconómico y estructura regional en la argentina*», Amorrortu. Bs.As. Febrero de 1996.
- ROMERO, LA. «*Historia Argentina Contemporánea*», Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- SAADER. GENTILE, P. «*La trama del Neoliberalismo: Mercado, Crisis y Exclusión Social*».
- SCHVARZER, J. «*La Reorganización forzosa de la economía en los noventa*», en «*Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*», Editorial AZ, 2000.
- SCHVARZER, J. «*Argentina 1976- 1981: El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*» Cuadernos del Bimestre. Bs. As. Marzo, 1983.
- SCHVARZER, J. «*Martínez de Hoz. La lógica política de la política económica*», Editorial AZ, Bs. As. 1983.
- SMITH, W, ACUÑA, C y GAMARRA, E. «*Democracia, Mercado y Reforma Estructural en América Latina*», Translation Publishers, 1993.
- STRASSER, C. «*Democracia y Desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX*», CLASCO. Bs. As. Noviembre, 1999.
- TORRE, J.C. PALERMO, V. «*A la sombra de la hiperinflación. La política de las reformas estructurales en la Argentina*» (mimeo), 1995.
- TORRE, JC, «*Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*», CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- TORRE, JC. «*América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles*», Documento de Trabajo, No. 122, Instituto Di Rella, CIS, Buenos Aires, Julio; versión anterior publicada en *Revista de Estudios Políticos*, No 74, Madrid, octubre-diciembre, 1991.
- TURGOT, RJ, «*Reflexiones acerca de la formación y distribución de la riqueza*», Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1991.
- VITELLI, G. «*Los dos siglos de la Argentina; Historia Económica Comparada*», Prendergost. Bs. As. 1999.
- VON HAYEK, F. «*El Camino hacia la Servidumbre*», Alianzas, Madrid, 1978.

‡ Artículos y Revistas:

- ALTIMIR, O. «*Estimaciones de la Distribución del Ingreso en Argentina*».
- ARGENTINE MARKET OUTLOOK. ING Baring
- BANCO MUNDIAL, «*Desigualdad: ¿Ruptura con la historia?*», en *The Economist*. Nov. 6, 2003.
- BECCARIA, L. «*Distribución del ingreso en la Argentina. Explorando lo sucedido desde mediados de lo setenta*», Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 31, no 123, octubre-diciembre de 1991.
- BECCARIA, L. «*Un análisis de la estructura distributiva del nuevo régimen económico*», Enoikos Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UBA, año 7, No 15, agosto 1999, Buenos Aires, Argentina.
- BIANCHI, Alberto. «*La Argentina de la posprivatización*». Conferencia dada en Southwestern University,

Los Angeles, California. Febrero de 1995.

BORÓN, Atilio. «*Jornadas de Ciudadanía y Calidad Democrática*». Universidad de Belgrano, 2000.

BOUZAS, Roberto. «*¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90*». Desarrollo Económico, Vol. 33, No. 129, Abril- Junio de 1993.

BRESSER PEREIRA, L. C. «*La reconstrucción del Estado en América Latina*». Revista de la CEPAL. N° Extraordinario. En <http://www.cepal.org>.

CANITROT, Adolfo. «*La disciplina como objetivo de la política económica: un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino de 1976*». Desarrollo Económico, Vol. 19, No. 76, Bs. As. 1980.

CANITROT, Adolfo. «*La macroeconomía de la inestabilidad*». Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1992.

CARDOSO, F H. «*Estado, mercado, democracia: ¿existe una perspectiva latinoamericana?*», Revista La Ciudad Futura, No. 41, 1994.

CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS, *Informe Economico de Coyuntura, Buenos Aires, No 150, enero de 1996*.

DAMIL M, FANELLI J.M, FRENKEL R y ROSENWURCEL G; «*Crecimiento Económico en América Latina. Experiencias recientes y perspectivas*», en Desarrollo Económico, vol 33, No 130, julio-septiembre 1993,

Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC

FIDE. «*Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires*», No 209, enero de 1996

FIDE. «*Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires*», No 210, febrero de 1996.

FIDE. «*Coyuntura y Desarrollo. Anuario Estadístico XXXV*», Buenos Aires, Nos. 185-186, enero-febrero de 1995

FIDE. «*La Distribución del ingreso en la argentina*», Sintesiselaborada para la presentacion anual '99 organizada por la Asociación de Bancos Argentinos, junio 1999, Bs. As, Argentina.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: «*Mercados de Capital Internacionales*», agosto, 1995.

FURTADO, Celso. «*El nuevo capitalismo*». Revista de la CEPAL. Número extraordinario. En <http://www.cepal.org>

GERCHUNOFF, P. CANOVAS, G. «*Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*», Desarrollo Económico, Vol. 34, No. 136, Enero- Marzo de 1996.

GERCHUNOFF, P. TORRE, JC. «*La política de liberalización económica en la administración de Menem*», Desarrollo Económico, Vol. 36, No. 143, Octubre- Diciembre de 1996.

IESM. «*Primeras Jornadas Internacionales sobre privatizaciones, desregulación y competencia*», Instituto de la Economía Social de Mercado. Bs. As. Noviembre de 1989.

MARSHALL, Thomas Humphrey. «*Ciudadanía y Clases Sociales*». Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Ed Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, Julio- Septiembre 1997.

MATUS, Mario. «*Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América Latina durante la década de los noventa*». Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. En <http://www.iigov.org/revista>

MONTOYA, S. (Fundación Mediterránea), en «*Crash Económico*», Página 12, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1995.

OCAMPO, José Antonio. «*Distribución del Ingreso, pobreza y gasto social en América latina*». Revista de la CEPAL. En <http://www.cepal.org>

ORSATI, A, «*La nueva Distribución funcional del ingreso en la Argentina*», Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 23, no 91, octubre-diciembre de 1983.

SANTISO, Carlos. «*Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*». Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. En <http://www.iigov.org/revista>

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. «*Una política de Recursos Humanos: el SINAPA*», Susecretaría de Organización y Gestión. Dirección General para la carrera administrativa. Marzo de 1995.

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA (Ahumada, Canavese, Sanguinetti y Susa Escudero) 1992.

WEFFORT, F. «*Nuevas democracias: ¿qué democracias?*», Revista Sociedad, no. 2, Mayo, 1993.

YÁÑES, Cesar. «*América Latina en los noventa: los déficits del crecimiento*». Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. En <http://www.iigov.org/dhial>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, Secretaria de Programacion Económica y Regional; INDEC, Encuesta nacional de gastos de los hogares 1996/1997: Total del País, resultados definitivos, INDEC, 1998.

INDEC, El ingreso y el gasto de los hogares, INDEC, 2000.