

#### 4. El legado dictatorial

El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores\*

Eduardo M. Basualdo

##### Presentación

Este capítulo tiene como objeto de análisis la última dictadura militar, que a pesar de haber terminado hace treinta años aún goza de una presencia notable en nuestros días. Una de las razones de su vigencia es la culminación de los juicios a los represores, que recién a partir de 2003 encontraron un curso institucional sin claudicaciones. Otro de los motivos es que desde 2008 en adelante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no sólo debe enfrentar al capital financiero y los organismos internacionales de crédito sino también a los grupos económicos locales, los que ejercieron la hegemonía política durante aquellos trágicos años para la sociedad.

Se propone aquí un abordaje que parte de los aspectos económicos y los vincula con algunos elementos políticos y sociales. Establecer esta conexión resulta inevitable, dado que la hipótesis central de este trabajo es que la dictadura militar puso en marcha un patrón de acumulación de capital específico.<sup>1</sup> En otras palabras, la dictadura impulsó un proceso económico, político y social que tuvo una entidad equivalente a lo que fue el modelo agroexportador de principios del siglo XX conducido por la oligarquía pampeana; o a la primera etapa de sustitución de importaciones que le sucedió, la cual culminó durante el quinquenio inicial de la década de 1950 con los primeros gobiernos peronistas; o a la segunda etapa de sustitución de importaciones, que consistió en la instalación de

\* Este trabajo se realizó en el marco del proyecto del CONICET (112-2008-0103153) que se desarrolla en el área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre el comportamiento de la cúpula empresarial en la Argentina.

1. Al respecto, véase E. M. Basualdo, "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía", *Documento* n° 1, la FLACSO, Buenos Aires, 2007.

la industria pesada en el país y su despliegue desde 1958 en adelante, en el marco de la expansión transnacional de posguerra.

Este ensayo se aboca a explorar dos temas fundamentales. Luego de la presentación se aborda un sintético estudio de la segunda sustitución de importaciones. Analizarla es relevante porque durante su desarrollo se conforma el contexto en que surgirá la dictadura militar que se inicia en marzo de 1976. No sólo se alteraron las relaciones de fuerza entre la clase trabajadora y los sectores de poder, y las Fuerzas Armadas se constituyeron en un partido militar que expresaba los intereses de los sectores dominantes, sino que también en esos años se definieron dos fracciones internas (los denominados "Azules" y "Colorados") que se enfrentaron entre sí en el marco de la resistencia popular a la dictadura.

La indagación de esta etapa es igualmente significativa porque la creencia de que a mediados de los setenta la industrialización estaba agotada y debía replantearse el rumbo económico forma parte del sentido común, así como de algunas concepciones académicas.<sup>2</sup> De acuerdo con esta visión, se imponía entonces un drástico giro en la política económica que introdujera cambios estructurales a fin de recuperar la expansión perdida. De este desafío, supuestamente, se habría hecho cargo la dictadura militar.

2 El clásico estudio de Juan Carlos Portantiero ("Clases dominantes y crisis política", *Pasado y Presente* n° 1, Buenos Aires, 1973) constituye una expresión elocuente de los análisis académicos que registran el agotamiento de la industrialización a lo largo del proceso de sustitución de importaciones, ya que el supuesto fundamental de su importante teoría sobre el "empate hegemónico" es que la industrialización se había terminado en los años cincuenta. La teoría del agotamiento recrudesció a partir de la dictadura militar, pero como una conclusión subyacente en el análisis de las limitaciones de ese patrón de acumulación. Un ejemplo de ello es el trabajo de Bernardo Kosacoff sobre las transformaciones industriales ("Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica. La experiencia argentina reciente", en B. Kosacoff y D. Azpiázu, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, CEAL-CEPAL, 1989). La tesis del agotamiento resurgió durante la crisis hiperinflacionaria de 1989 pero centrado el problema en el Estado sustitutivo. Este parece ser el caso, entre otros, de los siguientes trabajos: T. Halperin Donghi, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel, 1994; V. Palermo y M. Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma, 1996; y J. J. Llach, *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

La segunda problemática es el proceso económico y social durante la dictadura, que dio como resultado un nuevo patrón de acumulación de capital. La génesis de la revancha clasista iniciada en el momento mismo del golpe militar, que impuso a sangre y fuego la eliminación de las conquistas de los trabajadores y una inédita regresividad distributiva que de allí en más se instaló como un hecho estructural, es sin duda uno de los elementos cruciales en ese análisis. Otro es la centralidad que adquirieron la deuda externa y la fuga de capitales, así como su relación con el *plouge de poder* emergente en esas nuevas circunstancias.

### Antecedentes: la segunda etapa de sustitución de importaciones

Los gobiernos peronistas dilataron innecesariamente la industrialización brama: de ahí que una de las principales cuentas pendientes de esos gobiernos haya sido no haber plasmado —aunque lo intentaron, e incluso la producción metalmeccánica creció por encima del promedio manufacturero— una profundización de la industrialización en el país.<sup>4</sup>

La industria pesada se puso en marcha con posterioridad al golpe de Estado que interrumpió el segundo mandato del peronismo, pero con concepciones y condiciones muy distintas, en el contexto del predominio de la transnacionalización de posguerra a nivel mundial. En ese marco se inició la segunda etapa de sustitución de importaciones, sustentada en la radicación de capital extranjero, que pasó a ejercer el predominio industrial sobre la base de las actividades que se incorporaron durante esos años (automotriz, químico-petroquímica, siderurgia, etc.), y que fueron las producciones más dinámicas de una industria que lideró el proceso económico en su conjunto.<sup>5</sup>

3 Al respecto, véase J. V. Sourrouille y J. Lucángeli, "Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina", *Boletín informativo Techint* n° 219, Buenos Aires, julio-agosto-septiembre de 1980.

4 Véanse J. F. Picabea, *Análisis de la trayectoria tecnoproductiva de la industria estatal argentina. El caso de IAME, 1952-1955*, tesis de posgrado, Maestría de Economía Política, Área de Economía y Tecnología de FLACSO, 2011, y E. Basualdo, *Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos*, Buenos Aires, Página/12-FLACSO, 2004.

5 Entre otros trabajos, véase D. Azpiázu, "Las empresas transnacionales de una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta", *Estudios e informes de la CEPAL* n° 91, Santiago de Chile, 1989.

Sin realizar un análisis minucioso de ese patrón de acumulación, sobre el cual existe una profusa e importante bibliografía, cabe mencionar que entre 1956 y 1974 se registró un crecimiento del producto bruto interno (PBI) considerable (4,2% anual acumulativo) pero sin utilizar toda su capacidad productiva potencial debido a los periódicos estrangulamientos en el sector externo, que determinaban el típico ciclo de corto plazo basado en el "pare y siga" (o *stop and go*).

Tal como indican algunos estudios, dentro de la segunda época de sustitución de importaciones se desplegaron dos etapas con diferencias trascendentales para la problemática aquí analizada.<sup>6</sup> La primera abarcó desde 1956 hasta 1963, período en el que el PEI creció a una tasa del 2,1% anual y los ciclos de corto plazo acarrearón, en su fase descendente, una disminución del producto en términos absolutos (tasas negativas). La otra se desplegó entre 1964 y 1974, con un crecimiento del PBI del 5,1% anual, resultado de una expansión acelerada en la fase positiva de los ciclos cortos y de tasas anuales más reducidas pero positivas (desaceleración) en la fase descendente. El tránsito de una caída absoluta a una desaceleración en la fase descendente del ciclo es aún más relevante porque ocurrió a pesar de tratarse de una industria que trabajaba con "series cortas" de producción, una elevada diversificación y un escaso desarrollo de la tecnología de procesos y productos.<sup>7</sup> En esta segunda etapa se concretó la década de mayor crecimiento ininterrumpido de la producción industrial hasta ese momento, y también de la economía argentina, con un aumento significativo de la productividad, la ocupación y el tamaño medio de las plantas fabriles.

Esta modificación del ciclo corto es crucial porque indica una creciente sustentabilidad macroeconómica y no una progresiva debilidad o agotamiento de la etapa sustitutiva. Esas transformaciones no modificaron la

naturaleza del patrón de acumulación, pero implicaron necesariamente alteraciones en las variables económicas y, en especial, en aquellas que hasta entonces habían provocado la caída del PBI en términos absolutos durante la fase declinante del ciclo.

Dichas transformaciones estuvieron asociadas al ritmo de expansión de las exportaciones, que evolucionaron por encima del PBI.<sup>8</sup> El crecimiento más pronunciado se constató en las manufacturas de origen industrial (20,0% anual acumulativo entre 1962 y 1975), pero incluso las de los productos agropecuarios superaron el crecimiento económico (7,1% anual acumulativo durante el mismo período).

La acentuada expansión de las exportaciones tanto agropecuarias como industriales estuvo vinculada a la naturaleza de esa industrialización. En las manufacturas, su asociación con el férreo predominio extranjero y el colapso de las firmas nacionales resulta indiscutible. La profunda retracción de las exportaciones textiles (cayeron al 18,1% anual acumulativo entre 1962 y 1975) fue una manifestación de la declinación de la burguesía nacional del peronismo, mientras que el incremento de las ventas externas de maquinaria, aparatos y material eléctrico (que en ese mismo lapso crecieron al 37,5% anual), y sobre todo de material de transporte (que llegó al 64,7% anual acumulativo), expresó el auge del capital extranjero. Por cierto, hubo otras producciones que también expandieron su inserción exportadora en forma significativa (como la química, la petroquímica y la metalurgia), pero el rasgo común de todas ellas fue el predominio de las firmas oligopólicas extranjeras.<sup>9</sup>

El papel de las ventas externas fue un factor clave para la modificación del ciclo corto sustitutivo, aunque no el único, ya que la deuda externa contribuyó en el mismo sentido. A medida que avanzó la segunda sustitución de importaciones se incrementó el endeudamiento con el exterior, principalmente del sector público, que siguió siendo mayoritario, acompañado por una creciente deuda externa privada. Cabe enfatizar que, debido al proceso iniciado con la dictadura militar, tanto el endeudamiento

<sup>6</sup> Véase CEPAL, "Estadísticas de corto plazo de la Argentina. Sector externo y condiciones económicas internacionales", Documento de Trabajo n° 20, Buenos Aires, CEPAL, 1986, y "Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino (1973-1984)", Documento de Trabajo n° 22, Buenos Aires, CEPAL, 1986.

<sup>7</sup> Las evidencias empíricas sobre este aspecto tan relevante se encuentran en CEPAL, "Exportación de manufacturas...", ob. cit., 1986.

<sup>6</sup> Sobre este tema véanse M. Brodersohn, "Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972", en *Problemas económicos argentinos*, Buenos Aires, Macchi, 1977; E. Basualdo, *Estudios de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO-Siglo XXI, 2ª ed., 2006, y F. Amico, "Notas sobre la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina: buscando adentro la fuente de competitividad externa", *H-Industria* n° 9, Buenos Aires, 2011.

<sup>7</sup> Respecto de las falencias de la industria sustitutiva de esa época véase J. Katz, "Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas", *Cuadernos* n° 1, Fundación Eugenio Blanco, Buenos Aires, 1983.

damiento público como el privado variaron en función de la expansión industrial.<sup>10</sup>

La conjunción de ambos fenómenos —expansión exportadora y endeudamiento con el exterior— determinó una tendencia creciente de las reservas disponibles en el Banco Central de la República Argentina (BCRA), que señala un avance significativo en la sustentabilidad del proceso de industrialización. Es indudable que esta realidad objetiva contradice la convicción instalada en el sentido común que afirma, como fue mencionado, que ese proceso de sustitución de importaciones estaba definitivamente agotado a mediados de los setenta.

Las diferencias que exhibieron las dos etapas de la segunda sustitución no fueron sólo económicas sino también políticas y sociales, ya que a lo largo del tiempo se desplegaron modificaciones sustanciales en las relaciones de fuerza vigentes entre los sectores populares y el bloque de poder dominante.

Por lo general hay acuerdo en que a partir del golpe de Estado que derrocó al peronismo se aplicaron por primera vez políticas de ajuste del FMI<sup>11</sup> y comenzó la etapa más dura de la resistencia peronista debido a la represión dictatorial sobre los sectores populares. Esta situación se prolongó durante la gestión del desarrollismo ya que, luego de ganar las elecciones gracias al respaldo del peronismo, puso en marcha el Plan Conintes (Comoción Interna del Estado) con la intención de reprimir los numerosos paros y medidas de fuerza, sobre todo en la actividad metalúrgica y textil. También en 1961, durante el gobierno de Arturo Frondizi, se intentó aplicar el plan de reestructuración ferroviaria que dio lugar a enconados

conflictos sindicales, pues se proponía eliminar el 50% de la red ferroviaria, vender tierras, expulsar a setenta y cinco mil trabajadores, privatizar la reparación y fabricación de equipos, y modificar el régimen laboral. Entre los principales beneficiarios de esta privatización se encontraban Fiat, General Motors, General Electric y el grupo económico Acindar, cuyo accionista mayoritario —Arturo Acevedo— era ministro de Obras Públicas.

En el contexto de ese acentuado y desigual conflicto entre los sectores populares y el bloque de poder dominante, se generó una reconfiguración en las representaciones de unos y otros que es insoslayable mencionar para comprender el patrón de acumulación y la naturaleza del golpe militar de marzo de 1976.

Como parte de la resistencia popular, en 1957 y 1962 se lanzaron los programas de La Falda y de Huerta Grande, hitos fundamentales en la diferenciación entre el sindicalismo combativo y la burocracia sindical conducida por Augusto T. Vandor. Esta ruptura se profundizó con la fundación de la CGT de los Argentinos en 1968, cuando comenzó la ofensiva popular; se consolidó durante el Cordobazo en 1969 y, una vez derrotado el ciclo de dictaduras militares, avanzó en el transcurso del tercer gobierno peronista, que comenzó en 1973, con la irrupción de la Juventud Trabajadora Peronista.

A partir del derrocamiento del peronismo, las Fuerzas Armadas devinieron el partido que expresaba los intereses de los sectores dominantes. A fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, en el marco de la Guerra Fría y de la Alianza para el Progreso que lanzó J. F. Kennedy, se impuso la Doctrina de Seguridad Nacional, sustentada en la "guerra contra el comunismo", el equivalente al combate contra la "subversión interna". Así, quedaba atrás la concepción predominante en las décadas de los cuarenta y los cincuenta de la "nación en armas", que entendía que las Fuerzas Armadas debían defender las fronteras nacionales contra los enemigos externos, lo cual requería la autosuficiencia económica basada en el control nacional de una economía interna asentada en un desarrollo industrial propio.

Uno de los pilares de esa nueva doctrina era garantizar el crecimiento económico porque ello permitiría superar las contradicciones sociales y derrotar al enemigo interno, para lo cual el capital extranjero era insustentable.<sup>12</sup> El otro era la represión a ese enemigo subversivo, aunque, como

10 Existen varias estimaciones cuantitativas de instituciones internacionales y de autores académicos y políticos, a saber: Banco Mundial, *World Debt Table*, 1976-1977; CEPAL, "Estadísticas de corto plazo de la Argentina...", ob. cit., 1986; G. O'Donnell, *El estado burocrático autoritario*: 1966-1973, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, y A. Caffiero, *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*, Buenos Aires, Eudeba, 1974.

11 Una de las primeras medidas de la dictadura que derrocó al peronismo fue la incorporación de la Argentina al FMI y el Banco Mundial. Al respecto, la *Memoria del BCRA de 1956* destaca: "Poniendo fin al aislamiento en que se había mantenido al país en el terreno de la cooperación financiera internacional, por Decreto 710, del 19 de abril de 1956, se dispuso [...] iniciar las gestiones necesarias para que la República Argentina ingresase al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento" (p. 40). El ingreso se formalizó el 31 de agosto mediante el Decreto-Ley 15 970, por el cual fueron aprobados los convenios constitutivos del FMI y del BIRF.

12 Al respecto, son elocuentes las palabras del general de división J. Lavicelli en la VII Conferencia de Ejércitos Americanos realizada en Buenos Aires en

suele ocurrir con la aplicación de las doctrinas transnacionales, entendiendo la guerra contrarrevolucionaria *all'uso nostro*, ya que para los sectores dominantes y en consecuencia para el partido militar el peronismo era una variante real o potencial del comunismo.

El partido militar coincidía con el contenido de esa doctrina, pero en su práctica política se escindió en dos fracciones que se enfrentaron durante esos años, los Azules y los Colorados. El núcleo central de los primeros, con sus más y sus menos, fue el arma de caballería, compuesta en gran medida por descendientes de la oligarquía pampeana y provincial que habían enfrentado a Juan Domingo Perón durante sus primeros gobiernos. Tenían una intensa relación con los altos mandos de la Fuerza Aérea y, dentro de los partidos políticos, con la UCR. Los Colorados, en cambio, estaban constituidos, también con sus más y sus menos, por la infantería y la artillería: provenían principalmente de sectores medios y habían sido el sustento militar de las primeras administraciones peronistas. Entre sus aliados figuraba en especial la Marina y, entre los partidos políticos, la UCR y sectores conservadores.<sup>13</sup>

La diferencia más importante entre ambos bandos consistía en la manera de enfrentar al movimiento popular y, en particular, al peronismo. Para los Colorados era necesario aniquilarlo porque implicaba la penetración del comunismo en el país, mientras que los Azules entendían que se lo debía neutralizar políticamente, fracturándolo. Salvo breves interregnos, la conducción del partido militar estuvo en manos de los Azules, que tenían una concepción orgánica, tanto para consolidar su proyecto —durante el mandato del general Juan Carlos Onganía y su alianza con la burocracia sindical— como para emprender la retirada, una vez que

octubre de 1966: "El desarrollo puede definirse como la expresión de un conjunto de cambios en las estructuras y en los hábitos sociales de un pueblo que lo pone en estado de aumentar en forma permanente su producto real global. El desarrollo es a la seguridad lo que la causa al efecto, el origen a la consecuencia, lo principal a lo secundario. Sin desarrollo la seguridad es utopía, [tanto] en el orden particular o nacional como en el orden general o internacional" (*Clarín*, 3 de noviembre de 1966; cit. en J. C. Portantiero, ob. cit., 1973).

13 Véase un análisis detallado de las fracciones del partido militar en los estudios clásicos sobre el tema: A. Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, t. II: 1943-1973, Buenos Aires, Emecé, 1982, y R. Potash, *El ejército y la política en la Argentina, 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

fracasó ese intento —bajo la conducción del general Alejandro Lanusse, quien tuvo que entregar el gobierno al peronismo en el marco de una amplia movilización popular—.

Los Colorados, que en ese tiempo carecían de un proyecto equivalente al de la caballería, tuvieron su oportunidad histórica en términos doctrinarios, y en muchos casos personales, a partir de la derrota de las Fuerzas Armadas por parte de los sectores populares y el regreso del general Perón a la Argentina. A partir de ahí se produjo una profunda revisión de la Doctrina de la Seguridad Nacional dentro de las Fuerzas Armadas, que daría lugar a las hipótesis de guerra que se aplicarían durante la dictadura iniciada el 24 de marzo de 1976. Esta nueva doctrina, inspirada en la concepción de los Colorados y la experiencia francesa de la guerra de Argelia (1954-1962),<sup>14</sup> se sustentaría en una represión inédita para lograr el aniquilamiento del movimiento popular mediante la denominada "guerra sucia" (desaparición, tortura y asesinato de los militantes populares). De esta manera, el objetivo del crecimiento económico anterior fue reemplazado por una reestructuración económica que interrumpiría la industrialización como forma de anular las condiciones estructurales que daban lugar a las alianzas sociales y permitían la emergencia de gobiernos nacionales y populares.<sup>15</sup>

### La redistribución del ingreso y las políticas económicas de la dictadura militar

En el marco de la aplicación de la nueva doctrina represiva, la dictadura articuló una inédita —por su profundidad— redistribución del ingreso en contra de los trabajadores, con una política económica de corte monetarista que interrumpió la industrialización en curso e instaló la valorización financiera como núcleo central de la reestructuración y el

14 Respecto de la influencia francesa en la represión, es interesante recordar las palabras del entonces jefe del Ejército, general Carlos Severo Toranzo Montero: "Sería provechosa una relación más estrecha entre el Ejército Argentino y el francés. Si no se pueden adoptar pura y simplemente las doctrinas francesas, ellas exigen al menos un estudio más profundo para [...] adaptarlas a nuestro caso particular considerando nuestras posibilidades y necesidades" (*La Nación*, 29 de junio de 1960; cit. en A. Rouquié, ob. cit.).

15 Véase un análisis riguroso de esta doctrina en H. Verbitsky, *Malvinas, la última batalla de la tercera guerra mundial*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

comportamiento macro y microeconómico en el país. La conjunción de estos procesos definió la vigencia de un nuevo patrón de acumulación que puede considerarse una variante autóctona del planteo neoliberal que predominó en la economía mundial desde fines de la década de 1970, cuando la revancha clasista alcanzó una notable crueldad.

La emergencia de ese patrón implicó, como era de esperar, la conformación de un nuevo bloque de poder. El correspondiente a la segunda etapa sustitutiva, constituido por el capital transnacional productivo y las fracciones de la oligarquía pampeana, se disgregó. El capital extranjero industrial predominante durante la industrialización se fracturó, en tanto que algunas firmas transnacionales se alinearon con el nuevo bloque de poder y otras repatriaron sus capitales al exterior. Esta nueva alianza estaba integrada por los grupos económicos locales (la fracción diversificada de la oligarquía pampeana) y el capital financiero internacional, compuesto tanto por bancos privados como por organismos internacionales (los representantes políticos del capital financiero).<sup>16</sup>

La fracción diversificada de la oligarquía pampeana ejerció la conducción del Estado y para asegurar su hegemonía ubicó a sus intelectuales orgánicos en los puestos clave de la estructura de gobierno. Se trató de una fracción del capital integrado, entre otros, por grupos económicos como Pérez Compagnon, Bidas, Acindar, Techint, Arcor, Loma Negra, Clarín, Macri, Bemberg, Bunge y Born, entre otros, que ejercieron el control del Estado durante la vigencia de este patrón de acumulación y lograron detentar el predominio económico durante su desarrollo (1976-2001).<sup>17</sup>

16 Sobre el bloque de poder dominante durante la dictadura y especialmente la oligarquía diversificada, véase D. Azpiazu, E. M. Basualdo y M. Khavisse, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

17 Sobre las alianzas dominantes, la hegemonía y su relación con el predominio económico, es interesante la siguiente cita de Nicos Poulantzas: "Cuando se habla de burguesía como clase dominante, no hay que olvidar que se trata de hecho de una alianza entre varias fracciones burguesas dominantes, que participan en la dominación política [...]. Esta alianza de varias clases y fracciones todas dominantes no puede funcionar regularmente más que bajo la dirección de una de esas clases o fracciones. Es la fracción hegemónica la que unifica bajo su dirección la alianza en el poder, garantizando el interés general de la alianza y aquella en particular cuyos intereses específicos el Estado garantiza, por excelencia. Las contradicciones internas de las fracciones dominantes, y su lucha interna para ocupar el lugar hegemónico, desempeñan indudablemente un papel

La condición necesaria para el desarrollo del nuevo patrón de acumulación fue la inédita redistribución del ingreso, que adquirió una magnitud desconocida hasta ese momento. Entre 1976 y 1977 la disminución del salario real fue superior al 40%, lo cual implicó una notable reducción de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, que descendió del 45 al 25%, ubicándose en todos los años de la dictadura muy por debajo de la registrada en 1969, el peor año de la segunda etapa de sustitución de importaciones.

Desde el golpe de Estado en adelante, los trabajadores perdieron los derechos laborales más básicos y elementales que habían conquistado a través de duras luchas en las décadas anteriores.<sup>18</sup> Durante la dictadura militar se intervino la CGT; se suspendieron por tiempo indeterminado las negociaciones salariales, el derecho de huelga y toda medida de fuerza; se eliminó el fuero sindical; se autorizó a dar de baja, sin sumario, a los trabajadores estatales; se nombraron interventores militares en las principales organizaciones sindicales; se autorizó al Ministerio de Educación a suspender total o parcialmente el Estatuto Docente; se aplicó nuevamente la Ley de Residencia, que habilitaba la expulsión de los sospechados de atentado contra la seguridad nacional, etc.

Especialmente severo fue el disciplinamiento del proletariado industrial, el núcleo dinámico de la clase trabajadora. No sólo se lo reprimió y se le negaron sus derechos sociales más elementales, como al resto de los trabajadores, sino que se llevó a cabo un redimensionamiento sistemático de la ocupación manufacturera. Tanto es así que la ocupación obrera cayó durante veintisiete trimestres seguidos (entre el segundo trimestre de 1976 y el cuarto de 1982), lo cual generó un

secundario respecto de la contradicción principal (burguesía-proletariado). [...] las diversas formas de Estado y formas de régimen [...] están marcadas por cambios de la hegemonía entre las diversas fracciones burguesas. Tanto más, por otra parte, cuanto que dominación económica y hegemonía política no se identifican necesariamente y de manera mecánica" (N. Poulantzas, "Las clases sociales", en *Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización*, Seminario de Mérida, Yucatán, México, Siglo XXI, 1975; cit. en E. Gálvez, *Crisis, economía y hegemonía en Argentina, 1999-2003*, tesis de doctorado, Buenos Aires, FLACSO, y París, EHESS, 2008).

18 Véase Comisión Provincial por la Memoria, "La clase trabajadora durante la última dictadura militar argentina", *Dossier* n° 13, La Plata, 2011.

incremento de casi el 70% en la tasa de explotación (productividad/costo salarial).<sup>19</sup>

Ese redimensionamiento de la clase obrera se produjo en el marco de la desindustrialización y el consiguiente desplazamiento de la industria como el eje del proceso económico y de la expansión del capital oligopólico. De ahí en adelante el salario dejó de ser un factor indispensable para asegurar el nivel de la demanda agregada y la realización del excedente, e incidió preponderantemente como un costo de producción que debía ser reducido a su mínima expresión para garantizar una mayor ganancia empresarial.

En el contexto de esa inédita redistribución del ingreso, la dictadura puso en marcha la Reforma Financiera mediante la descentralización de los depósitos y la normativa sobre las entidades financieras (Ley 21 526). Este fue otro paso decisivo para introducir un cambio cualitativo en la estructura económico-social, ya que mediante esa reforma el Estado cedió al nuevo bloque dominante el manejo de las transferencias intersectoriales de recursos.

A partir de la reforma se aplicaron, sucesivamente, tres tipos de políticas monetaristas con la supuesta intención de controlar la inflación: la política monetaria ortodoxa (entre junio de 1977 y abril de 1978), sustentada en la contracción de la base monetaria; la orientada a eliminar las expectativas inflacionarias (entre mayo y diciembre de 1978), y el enfoque monetario de balanza de pagos (entre enero de 1979 y febrero de 1981), en el que convergieron la Reforma Financiera con la apertura externa en el mercado de bienes y de capitales.<sup>20</sup>

Las dos primeras políticas fueron intentos frustrados. En cambio, la tercera —el enfoque monetario de balanza de pagos— fue decisiva y produjo modificaciones estructurales que perduraron en el tiempo. Fue una política orgánica porque contuvo los instrumentos necesarios para beneficiar a algunas fracciones del capital y perjudicar acentuadamente

19 Sobre el ajuste en relación con la ocupación que realizaron principalmente las grandes firmas véanse Azpiazu, Basualdo y Khavisse, ob. cit., y L. Beccarria, "Distribución del ingreso en la Argentina: Explorando lo sucedido desde mediados de los setenta", *Desarrollo Económico* n° 123, Buenos Aires, IDES, 1991.

20 Un análisis de estas políticas se encuentra en R. Frenkel, "El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina", *Desarrollo Económico* n° 78, Buenos Aires, IDES, 1980.

a otras, al conjugar una tasa de cambio pautada sobre la base de una devaluación decreciente en el tiempo con la apertura importadora —disminución de la protección arancelaria y paraarancelaria— y el libre flujo de capitales al exterior.

La libre movilidad del capital fue un aspecto clave para definir el carácter de la reestructuración económica y social que trajo aparejada la nueva política económica. La vigencia de una tasa de interés interna que sistemáticamente superó el costo de endeudarse con el exterior —debido entre otros motivos, a la revaluación del peso que introdujo la "tablita" cambiaria de José Martínez de Hoz— aceleró el endeudamiento externo de las fracciones dominantes con el propósito de valorizar esa masa de recursos en el mercado financiero interno y fugarlos al exterior.

A partir de 1979, la política dictatorial encontró la clave para lograr la reestructuración buscada, al combinar una notoria expulsión de amplias franjas de la burguesía nacional —e incluso de numerosas empresas extranjeras industriales que no adscribieron a las nuevas pautas— con la expansión de las fracciones dominantes del capital que constituían su base económica y social. Así como el redimensionamiento industrial se desplegó a partir de la confluencia de la reforma arancelaria con la revaluación del peso, la expansión de las fracciones dominantes se concretó mediante las transferencias de capital fijo y la desaparición de empresas en la economía real, y en particular mediante la apropiación de una renta financiera derivada de la diferencia entre la tasa interna y la tasa internacional de interés, que les permitió ser los destinatarios fundamentales de los ingresos provenientes de la pérdida de participación de los asalariados y de las fracciones empresariales más endebles.

### La valorización financiera: el nuevo patrón de acumulación de capital impuesto por la dictadura militar

En el nuevo comportamiento de la economía argentina, tanto la deuda externa privada como la estatal cumplieron un papel decisivo. El capital oligopólico local (principalmente los grupos económicos, pero también el capital extranjero) contrajo deuda en el exterior para luego, con esos recursos, realizar colocaciones en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) y, de esa forma, valorizarlos gracias al diferencial positivo entre la tasa de interés interna y la internacional, y finalmente fugarlos al exterior. La deuda externa dejó de ser un instru-

mento para financiar la inversión productiva o el capital de trabajo y se transformó en un medio para obtener una renta financiera. La fuga de capitales devino su contracara y, en consecuencia, exhibió una elevada correlación con aquella.

La importancia del Estado en la etapa en que la oligarquía diversificada ejerció la hegemonía fue decisiva y se expresó al menos en tres aspectos fundamentales. Uno de ellos fue el endeudamiento estatal en el mercado financiero interno —donde era el mayor tomador de crédito de la economía local—, que determinó que la tasa de interés en dicho mercado superara en forma sistemática el costo del endeudamiento en el mercado internacional. Otro fue el endeudamiento externo estatal, que abasteció de divisas para que el capital oligopólico pudiera concretar la fuga de capitales locales al exterior. El último consistió en la estatización de la deuda externa privada mediante los diversos regímenes de seguro de cambio que se pusieron en marcha a partir de 1981.

Es insoslayable señalar que la conducción estratégica de la dictadura, el gabinete económico, impuso una reestructuración de las empresas estatales en función de los intereses de los grupos económicos locales. La denominada "privatización periférica" dio lugar a que esa fracción del capital se apoderara de una parte significativa de los ingresos de las firmas estatales. Se trató de una forma específica de privatización que no constituye un antecedente sino una manera diferente de la que impusieron los acreedores externos en la década de 1990, porque no implicó una transferencia de propiedad de las empresas estatales sino de las explotaciones rentables mediante contratos. Se inspiró en el modus operandi instaurado por Krieger Vasena para la obra pública durante la dictadura de Onganía, que originó la patria contratista.

La empresa YPF, la de mayor facturación del país en esos años, constituye un caso emblemático ya que entregó veintinueve áreas de explotación entre 1977 y 1980, por cuyo petróleo se pagó un precio a los contratistas que superó largamente los costos originales que exhibía la firma estatal.<sup>21</sup> Esas áreas pasaron a ser trabajadas por diversos grupos económicos locales, mientras que la participación de compañías extranjeras hizo viable esa estrategia dentro de los sectores dominantes. Entre los principales

beneficiados se encontraban Pérez Companc,<sup>22</sup> Bidas, Astra, Soldati y Macri (SOCMA).<sup>23</sup>

Otra de las líneas de acción impuestas a las empresas estatales fue la obligación de endeudarse en el exterior para proveer de divisas que posibilitaran la fuga de capitales, lo cual significó una pesada carga para ellas y para el posterior gobierno constitucional. Nuevamente, YPF constituye un caso emblemático<sup>24</sup> en ese proceso, ya que, de acuerdo con la infor-

22 El grupo Pérez Companc, decano junto al grupo Techint de la patria contratista, fue uno de los contratistas más importantes de YPF. Oscar Vicente, director del grupo, señaló en una entrevista: "1958: es cuando la compañía decide entrar en petróleo. Pérez Companc, en ese momento, no facturaba más de 10 millones de dólares. 1967: se triplicó la facturación al entrar en el negocio de perforación de pozos y en la producción; es cuando apareció el contrato Entre Lomas. 1976, 1977, 1978: es la época de la gran privatización de los contratos petroleros, de cuando compramos Sade- General Electric. Nuestra facturación entonces pasaba largamente los 100 millones de dólares. 1981, 82 y 83: Sade estaba en pleno funcionamiento. Y facturábamos entre 300 y 400 millones de dólares" (L. Majul, *Los dueños de la Argentina*, t. II: *Los secretos del verdadero poder*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994).

23 En 1982, cuando Reynaldo Bignone encabezaba la dictadura y Aletto Guadagni la Secretaría de Energía, se llevó a cabo una renegociación de los contratos originales. El periodista Marcelo Bonelli analizó esa renegociación y, entre otras cuestiones, señaló: "El poderoso grupo de las tres hermanas argentinas, constituido por los influyentes conglomerados económicos que integran el grupo Bidas, el consorcio Pérez Companc y la firma Astra, no dudó en colocar funcionarios, utilizar los medios de comunicación y hasta comprar algunas opiniones para superar las resistencias legales, técnicas y económicas que impedían la modificación de los convenios firmados por YPF [...] Junto a las tres hermanas operaron algunas primas, como el grupo SOCMA y el holding Soldati [...]. Entre los años 1977 y 1981, período en el que se adjudican todas las áreas renegociadas por el proceso militar, doce contratos de los veintinueve en cuestión fueron adjudicados a las tres hermanas, obteniendo tres la prima SOCMA y uno el grupo Soldati. En definitiva, la familia obtuvo el 76% de las áreas en juego, entre las cuales se encuentran los siete contratos más importantes, como el de 25 de Mayo-Medanitos, que explota en forma conjunta las dos hermanas mayores: Bidas y Pérez Companc" (M. Bonelli, *Un volcán en llamas. Los contratos petroleros*, Buenos Aires, Corregidor, 1984).

24 Cabe recordar que José A. Cosentino, ex presidente de YPF, declaró ante la Justicia que la empresa "fue determinada u obligada a contraer nuevos préstamos en moneda extranjera [...] no entregándose a YPF dólares sino pesos. La orden de endeudarse era dada por vía telefónica por funcionarios

21 Sobre las características específicas de ese proceso véase M. Barrera, *La entrega de YPF. El proceso de fragmentación y privatización*, Buenos Aires, Cara o Ceca (en prensa).



mación disponible, los 375 millones de dólares de deuda que exhibía a fines de 1975 se convirtieron en 6000 millones hacia el final de la dictadura, poniendo en evidencia que el endeudamiento externo era equivalente a todo el activo de la compañía.<sup>25</sup>

Al analizar la evolución de las variables decisivas del nuevo patrón de acumulación se constata una notable expansión de todas ellas, con una mayor intensidad a partir de 1979 tras la adopción del enfoque monetario de balanza de pagos. La deuda externa en 1983 equivalía a 6,6 veces la de 1975 (pasó de 7700 a 45 900 millones de dólares durante esos años). En 1983, la fuga de capitales locales al exterior equivalía prácticamente a 7 veces la de 1975 (se incrementó de 5400 a 37 100 millones de dólares) y los intereses pagados a los acreedores externos fueron equivalentes a 5,4 veces los de 1975 (se expandieron de 2500 a 13 500 millones de dólares).<sup>26</sup>

Además del notable crecimiento de estas variables en una economía estancada o en crisis, se produjeron otros fenómenos relevantes. La fuga no sólo se incrementó vertiginosamente sino que su importancia fue en aumento respecto de la deuda externa. De las evidencias empíricas anteriores se deduce que, al inicio del período analizado, cuando la fuga alcanzaba los 5400 millones de dólares, por cada 100 dólares de endeudamiento se registraban 70,1 dólares de fuga. En 1983, con 37 100 millones de dólares de deuda externa, por cada 100 dólares salían 81,7 dólares del país en concepto de fuga de capitales. Se confirma así cómo durante la dictadura, y en especial a partir de la aplicación del enfoque monetario de balanza de pagos, se consolidó la valorización financiera.

Más trascendente aún es reparar en la relación entre los intereses pagados y la fuga de capitales. En 1975, mientras salían al exterior 100 dólares en concepto de fuga se pagaban 46,3 dólares a los acreedores externos; por el contrario, en 1983, para igual monto de fuga se pagaba 36,0 dólares a los acreedores externos. Como la fuga de capitales está

del Ministerio de Hacienda, generalmente Juan Alemann" (J. Ballester, "Fallo juez Ballesteros sobre causa nº 14 467, 'Olimos Alejandro s. denuncia'", Buenos Aires, 2000; cit. en M. Barrera, ob. cit.).

<sup>25</sup> Véase M. Barrera, ob. cit.

<sup>26</sup> Sobre la evolución de las variables durante el período analizado véase E.

Basualdo, "El nuevo funcionamiento de la economía a partir de la dictadura militar (1976-1982)", en *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario 1810-2010*, Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la Nación, 2010.

directamente relacionada con el capital local y los intereses pagados a la banca acreedora, resulta evidente que esto contradice el sentido común imperante que sostiene que el vaciamiento del país radicó sólo en la extracción de excedente por parte de la banca transnacional, por los intereses y amortizaciones devengados por la deuda externa. Queda claro que, si bien ese fue uno de los factores que lo impulsaron, no fue el más importante, sino que el proceso central de ese vaciamiento lo protagonizó la fracción hegemónica mediante la fuga de capitales al exterior.

Estos procesos también ponen de manifiesto un fenómeno que alude a la naturaleza del bloque de poder que instaló la valorización financiera. Mientras que la fracción del capital que ejerció la hegemonía constituía el núcleo central de los deudores externos privados, la banca transnacional y los organismos de crédito internacionales eran los acreedores de la deuda externa privada y pública. De ahí la inestabilidad del nuevo patrón de acumulación, ya que las disputas dentro del bloque de poder se hallan en la base de las grandes crisis de la dictadura, que se replicarán durante los gobiernos constitucionales posteriores, encontrando todas ellas una conciliación transitoria en los reiterados ajustes que se sucedieron sobre los trabajadores y en la transferencia del patrimonio estatal al sector privado.

El último paso trascendente que dio la dictadura para avanzar en el predominio económico de la fracción que ejercía la hegemonía fue proceder a la estatización de la deuda externa privada. A partir del agotamiento del enfoque monetario de balanza de pagos, de la salida de Martínez de Hoz como ministro de Economía y del recambio de dictadores (Roberto Viola por Jorge Rafael Videla) a comienzos de 1981, se inicia un ciclo de devaluaciones debido a la escasez de divisas.

En esas circunstancias comenzó la transferencia de la deuda externa privada al Estado. No era que los grupos económicos, al ser los principales deudores externos privados, enfrentaran una situación crítica en términos económicos o financieros e intentaran solucionarla mediante la política económica. Por el contrario, su deuda era claramente inferior a los recursos fugados al exterior, de modo que su intención fue acrecentar aún más su situación patrimonial transfiriéndole su deuda al Estado, mientras los recursos transferidos al exterior quedaban intactos.

La transferencia de la deuda externa privada se realizó mediante el régimen de seguros de cambio: eran contratos entre deudores privados y el BCRA que garantizaban al deudor una tasa de cambio fija y el pago en pesos de su deuda al final del contrato, siempre que prorrogaran el vencimiento con el banco acreedor. La modificación de los precios re-

lativos producía la transferencia a lo largo del tiempo, en tanto que el tipo de cambio sería el precio más dinámico en la economía argentina debido al atraso cambiario.<sup>27</sup> De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial,<sup>28</sup> el monto del subsidio percibido por las empresas endeudadas hasta 1983 alcanzó los 8243 millones de dólares, equivalente al 58% de la deuda externa privada total y al 67% de la deuda externa privada con seguro de cambio. Su incidencia fue aún mayor dado que los seguros de cambio tuvieron vigencia hasta 1985 y 1986, con la implementación del primer régimen de capitalización de deuda externa con ese seguro.

### Consideraciones finales

La imposición de la valorización financiera supuso transformaciones profundas y de largo plazo tanto en la estructura económica como en las relaciones sociales y políticas. La primera fue la significativa desindustrialización durante la dictadura, que prosiguió en los gobiernos constitucionales hasta 2001. No sólo fue impulsada por la fuga de capitales, dado que esas transferencias se nutren principalmente de los recursos destinados a la inversión productiva, sino también por la acentuada apertura económica que se implementó como parte constitutiva de las políticas monetaristas. Así fue como se redimensionó en forma drástica la burguesía nacional e incluso el capital extranjero radicado en la producción manufacturera, que en la década de 1980 registró la repatriación de capital más intensa de la historia.

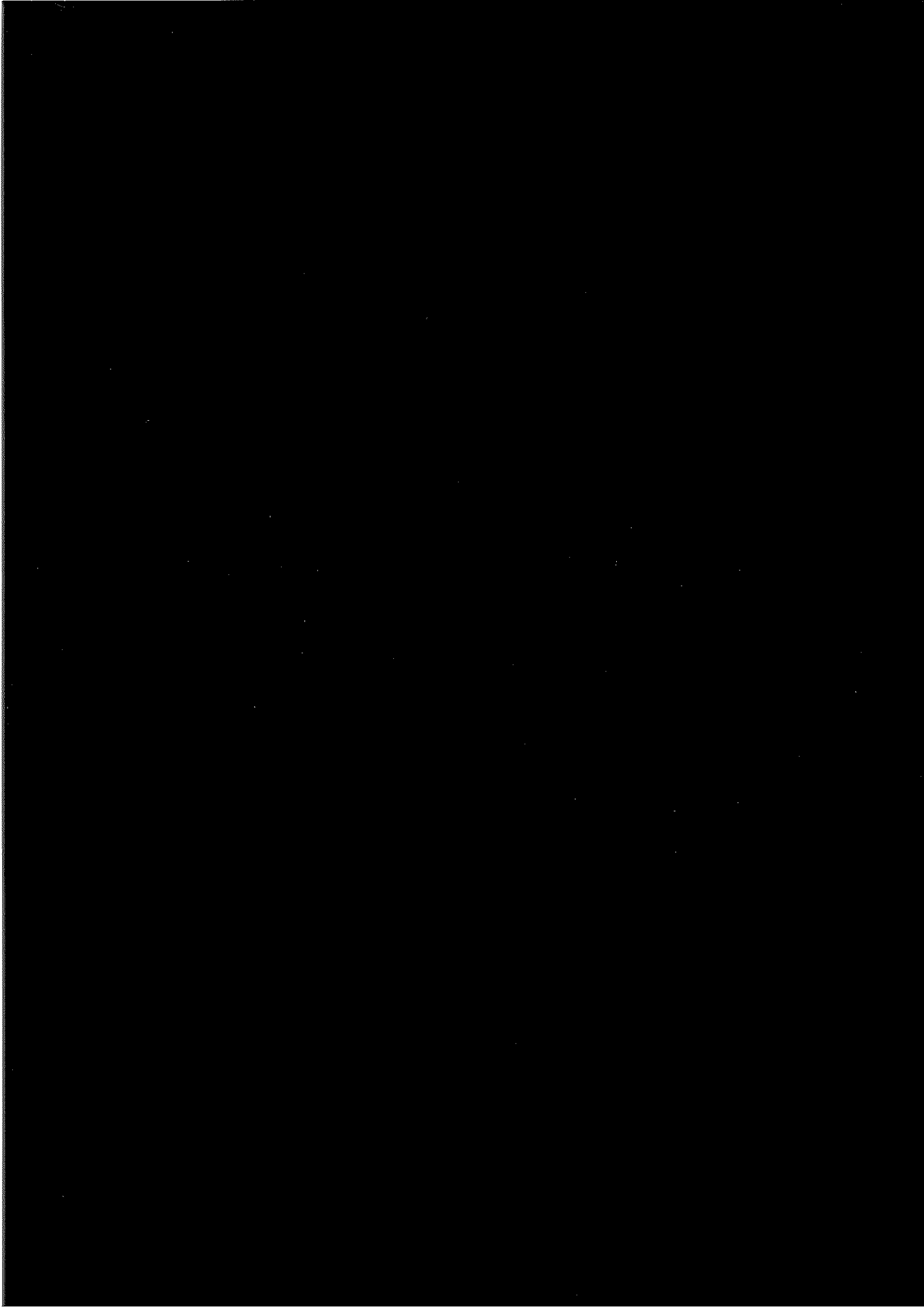
Es pertinente señalar que este proceso no se dio como resultado de una contradicción entre el sector financiero y el industrial. Por el contrario, la fracción hegemónica que condujo y se benefició de este nuevo patrón de acumulación era un actor relevante en la producción industrial, que incrementó significativamente su incidencia productiva al desplazar a otras fracciones empresarias del capital y aumentó sus activos fijos sobre la base de la centralización del capital.

La valorización financiera no sólo redefinió las relaciones en la esfera del capital, potenciando a los grupos económicos en detrimento de

la burguesía nacional y amplias franjas del capital extranjero industrial, sino que afectó la relación entre el capital, y el trabajo, por supuesto a favor del primero, como nunca antes en la historia argentina, a partir de la redistribución del ingreso en contra de los trabajadores, la reducción del empleo, el deterioro de las condiciones laborales y, en general, el retroceso en todos sus derechos básicos, lo cual dio lugar a una vasta revancha clasista sin precedentes.

27 Véase un análisis detallado del funcionamiento de los seguros de cambio en E. Basualdo, ob. cit.

28 Banco Mundial, "Economic Memorandum on Argentina", Report n° 4979-AR, Washington DC, 22 de junio de 1984.



## 5. Las finanzas públicas

Alfredo F. Calcagno\*

### Presentación

Las finanzas públicas constituyen un factor determinante del desempeño económico durante la dictadura de 1976-1983. Las políticas seguidas en ese ámbito tuvieron un impacto decisivo no solamente en los resultados económicos de ese período, sino que dejaron una impronta para las décadas venideras. Entre las consecuencias más importantes pueden mencionarse el rápido incremento de la deuda pública y el deterioro de las condiciones financieras de las empresas públicas, que facilitarían luego su privatización. Otros resultados que trascendieron a aquel gobierno fueron la acentuación de la regresividad impositiva, el deterioro y descentralización de los servicios públicos y la transferencia patrimonial a determinados grupos empresariales.

Ahora bien, para entender la evolución de las finanzas públicas durante la última dictadura, es menester considerarlas en el marco de las políticas económicas de esa época: se trataba de un aspecto, central por cierto, de un proyecto político y económico que procuraba refundar la economía argentina sobre nuevas bases. El objetivo era terminar con una estructura económica sobre la que se asentaba una convergencia de intereses de trabajadores y empresarios nacionales, y con un funcionamiento económico por el cual los reclamos de fuerzas sociales que se organizaban y politizaban convergían en el Estado, que procuraba responder con controles e incentivos. Era preciso terminar con el "intervencionismo estatizante", retirar al Estado de las decisiones económicas y dejárselas a los mercados, abiertos y desregulados, así como a la red de relaciones mercantiles y negociaciones privadas descentralizadas.<sup>1</sup>

\* Este trabajo expresa los puntos de vista del autor y puede no reflejar los de la institución donde trabaja.

<sup>1</sup> Véase el discurso de José A. Martínez de Hoz del 12 de abril de 1976 frente