IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS SECTORES MAS VULNERABLES DE LA ARGENTINA

Daniel KOSTZER (*)
Carla GRAS (**) 

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los posibles impactos que los Programas de Ajuste Estructural (PAE en adelante) tienen sobre los sectores más vulnerables de la población. Para ello comenzaremos enunciando los principales lineamientos que tienen los mencionados programas, partiendo de documentos oficiales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Posteriormente se definirán los sectores identificados como "vulnerables", a los efectos de esta presentación, a fin de determinar las consecuencias de las medidas del ajuste en términos de sus impactos sobre dichos sectores.

Cuando se habla de ajuste estructural se refiere explícitamente al conjunto de medidas de políticas económicas que, a partir de la crisis de la deuda, se sugieren a aquellos países fuertemente endeudados que –desde el punto de vista neoclásico– deben reformar sus economías para encarar dos problemas centrales: I, afrontar el pago de los intereses generados por la deuda externa, a partir de una mejora en la balanza comercial de los países; y II, redefinir el perfil productivo de los países, en función de un modelo de economía abierta inserto en la

(*) Titular de la Cátedra de Economía Social de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. Investigador del Centro de Estudios del Noroeste Argentino (CEDENOA).
(**) Docente auxiliar de la misma Cátedra e Investigadora del CEDENOA.
actual división internacional de trabajo, y permeable a los flujos de bienes, servicios y capital foráneo.

Este concepto de ajuste trasciende el marco de la mera mejora en al administración de los recursos ya sean públicos o privados, lo cual sería un simple ajuste administrativo o gerencial. Los PAE conllevan intrínsecamente cambios estructurales, difícilmente reversibles, que afectan la distribución del ingreso, la propiedad de los servicios públicos y los precios relativos de la economía. Más aún, los Lineamientos de los PAE significan la redefinición del modelo de acumulación vigente y una nueva conformación social.

Si el problema fue encarado desde una óptica gerencial, tal cual es el planteo inicial de los funcionarios locales a cargo de la implementación de los PAE, en la que sólo se busca reducir costos y aumentar ingresos, no se trascendería del marco de una resignación de recursos entre los diversos organismos públicos o empresas del Estado, se cortarían algunos subsidios e instrumentarían algunos impuestos nuevos, pero nunca los cambios tendrían la profundidad de los que se operan hoy en el economía argentina, que conllevan un costo social que hasta hoy no ha sido vislumbrado en su total magnitud y que se puede incrementar en el corto o mediano plazo.

Si el problema fuese simplemente el desalineamiento de los precios domésticos o la inflación, obviamente hay otras medidas que se hallan entre el herramental económico, que permitirían solucionar este problema, pero es claro que lo que se espera en referencia a los precios relativos es un cambio que redefine el perfil productivo del país, para que abandone el camino de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones por la industrialización orientada hacia el mercado externo. Esto no es sólo un problema de mercados y matrices, sino que conlleva una estructura productiva que tiende a privilegiar al capital concentrado y transnacionalizado por sobre de la producción que satisface la demanda doméstica y que se halla desde comienzos del siglo alrededor de la pequeña y mediana empresa.

Como los antes expuestos, hay otros factores que reafirman que los PAE implican una reconversión grave de la economía en todos sus aspectos, y que no se sabe muy bien cómo puede reaccionar ella como un todo. Además, tomar las experiencias de otros países no sirve como referencia metodológica, ya que cada realidad económica tiene características diferenciales que no permiten pronosticar al conjunto a partir de las experiencias de otras latitudes.
Lo que sí es bastante claro es cómo pueden estas medidas impactar en aquellos sectores a los que consideramos vulnerables a los cambios de rumbo económico, y que son precisamente los más desprotegidos. En este trabajo nos interesan, no sólo aquellos sectores que históricamente han sido vulnerables dada su inserción estructural, sino también aquellos nuevos sectores vulnerables, cuya emergencia está señalando un aumento de la heterogeneidad social.

La primera sección de este trabajo se centrará en la definición de los sectores vulnerables a los efectos del mismo; la segunda contiene el punteo de las medidas que componen los PAE; luego, en la tercera se enunciarán los posibles efectos de las medidas del punteo de la segunda sección. Al final del trabajo se esbozarán algunas conclusiones finales.

**LOS SECTORES VULNERABLES ANTE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

En las economías de todos los tiempos siempre hubo sectores más vulnerables que otros ante las diferentes coyunturas económicas. No siempre son los mismos, y varían de acuerdo a las medidas que se adopten y a la profundidad de las mismas. La vulnerabilidad se define a los efectos de este trabajo como la posibilidad que enfrentan ciertos sectores de la economía de perder su actual status económico, en término de inserción en los diferentes mercados (de trabajo, de bienes, de servicios, de exportación, del crédito, etc.), de satisfacción de necesidades básicas o de renta relativa y absoluta.

Para decirlo de otro modo, interesan aquellos sectores que a partir de una política económica pueden sufrir la pérdida de su empleo (sectores asalariados víctimas de la reconversión productiva), pueden ver reducido su nivel de vida al punto de dejar de tener satisfechas algunas de sus necesidades básicas (caída del salario real y jubilaciones, reducción de los servicios provistos por el Estado, etc.), pequeños propietarios de medios de producción que pierden la posesión de estos (pequeños empresarios, talleristas, cuentapropistas, agricultores que desatesoran capital), etc.

Obviamente existen algunas grandes empresas concentradas, que por una situación especial pueden verse reducidas a escombros, pero esos casos no son los que interesan a los efectos de este trabajo. En
ese sentido, preocupan aquellos que por la articulación que tienen con la economía, no pueden defender su patrimonio o posición en situaciones como las que describiremos. Estos sectores son los trabajadores asalariados de todas las ramas de la actividad económica (primaria, industrial o servicios públicos y privados): pequeños propietarios de empresas orientadas al mercado doméstico o bienes de consumo popular; agricultores con extensiones de tierra que explotan ellos con ayuda de su familia o reducidos planteles de trabajo asalariado; cuenta-propistas en general, etc... En definitiva, como vulnerables se consideran aquellos sectores que como consecuencia de los cambios estructurales, pueden verse involucrados en procesos sociales que algunos autores denominan de pauperización (Minujín y Vinokur, 1988).

Estos procesos de pauperización, a los efectos de este escrito, no deben relacionarse de manera estricta a ninguna línea de pobreza de las llamadas normativas, sino que abarcan una amplia gama de situaciones, en las que pueden o no estar satisfechas las necesidades básicas.

En la siguiente sección del trabajo se analizarán las diferentes medidas que componen un paquete típico de una PAE.

**EL MENERO ECONÓMICO DEL FMI Y DEL BANCO MUNDIAL**

En la presente sección se analizarán las medidas que proponen el FMI y el BM en el marco de los programas de ajuste estructural, y que conforman los requisitos indispensables para la consecución de créditos stand by o para la renegociación de la deuda con la banca privada acreedora, e inclusive con los países asociados alrededor del club de París.

El no cumplir con los servicios de la deuda implica la necesidad de conseguir un perdón (arrear) del FMI y una reprogramación del pago de la misma. Para reprogramar es fundamental el perdón previo, y para acceder a éste se deben acordar los puntos de la futura política económica, lo que derivará —con suerte— en un nuevo crédito stand by, que no significa otra cosa que permanecer al lado (literalmente), o sea, no romper los vínculos con los organismos internacionales de crédito. El resultado de un acuerdo de este tipo es el Programa de Ajuste Estructural.

Estas medidas se hallan explicitadas en un número importante de trabajos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, pero
existen dos que constituyen las verdaderas columnas vertebrales de los PAE: World Bank 1985 (1) e IMF 1987 (2). A partir de esos documentos vamos a analizar los posibles impactos de los instrumentos allí planteados en los sectores considerados como más vulnerables a las políticas económicas que contienen restricciones a la intervención estatal, reducción del gasto público o liberalización de la economía en general.

Si bien los dos organismos (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) son vistos como la misma cosa, atacan frentes distintos. El FMI se dedica a solucionar los desbalances de corto plazo o coyuntura, y el BM a las políticas de largo plazo, que son las que tienden a redefinir productivamente a los países. De allí que las auditorías del Fondo se realicen cada tres años y que sus trabajos se concentren en el análisis de las herramientas de política monetaria, mientras que el BM se dedica a estudios de más largo plazo y más generales o globales, intentando analizar más profundamente las articulaciones de los sectores en la economía en general.

Muchas veces se han producido enfrentamientos entre los dos organismos, ya que los funcionarios del BM sostienen que la severidad de las medidas planteadas por el FMI no permiten algunos de los objetivos que se plantearon para el corto y mediano plazo, pero en líneas generales, ambos organismos transitan en la misma dirección.

**LAS DIFERENTES MEDIDAS DEL MENU DEL PAE**

Los programas de ajuste estructural son divididos en cinco áreas diferentes de aplicación, las que a su vez tienen distintos tipos de intervenciones y efectos diferentes, que a veces, dada la complejidad de los programas, llevan a resultados contradictorios que obligan a una posterior intervención para corregirlos.

Los objetivos de los PAE pueden ser planteados en función de dos metas claramente diferenciadas: a) Redefinir el perfil económico de los

países en función de la nueva globalización de la economía mundial y liberalización del comercio internacional; y b) Generar el excedente necesario para que los países puedan atender el pago de los intereses de la deuda externa como medio de evitar el colapso del sistema financiero internacional, y contribuir al objetivo planteado en a). Probablemente este segundo objetivo se vaya mediatizando cada vez más ante las políticas de privatizaciones de activos en manos del Estado y de la atención a las otras medidas planteadas más arriba, pero lo que es indudable es que ejerce un factor coactivo, ya que en el marco de los acuerdos con los Estados Unidos y la Comunidad Europea, cualquier movimiento considerado positivo en función de la redefinición de los PAE, redundan en reducciones o refinanciaciones de la deuda (ej.: Iniciativa para las Américas, plan Brady, etc.)

Como se dijo anteriormente, los PAE se dividen en cinco capítulos fundamentales que son:

1. Políticas Financieras y Monetarias.
2. Políticas del Sector Público.
3. Políticas acerca de la Deuda Externa.
5. Políticas de Precios y Salarios.

Cada uno de estos capítulos sugiere una batería de medidas que son muy similares entre los diferentes países. Cada una de estas medidas tiene justificación teórica en el marco de la concepción de lo que debe ser la economía de los países que se suman a su asesoramiento.

1. **Políticas financieras y monetarias**

El FMI argumenta que muchos de los problemas de los países endeudados (que son los que concurren a solicitar la asistencia de los PAE como requisito para conseguir los créditos stand by que permiten refinanciar intereses vencidos y conseguir algún dinero fresco para superar trances coyunturales en la economía doméstica) se deben fundamentalmente a su indisciplina financiera. Esta es principalmente provocada por el Estado, generando inflación e incertidumbre en los mercados. Este último, por otra parte, no instrumenta medidas tendentes a mejorar los niveles de ahorro interno y a movilizarlo en función de inversiones productivas por parte del sector privado.
Como forma de alcanzar estos objetivos, el FMI (3) y el Banco Mundial recomiendan las siguientes medidas:

a. Límites en la Expansión del Crédito.
b. Reducción de la Tasa de Crecimiento de la Liquidez.
c. Reforma del sistema de fijación de la Tasa de Interés.
d. Movilización del Ahorro Doméstico.
e. Asignación Selectiva del Crédito.
f. Incrementar las Reservas Externas.

Ahora pasaremos a analizar cada una de estas medidas en su contexto económico, como para entender la dirección de las mismas.


a. Límites en la expansión del crédito

Es una de las definiciones más consensuadas por parte de quienes adhieren a los enfoques monetaristas de la economía que la expansión del crédito genera automática e inmediatamente inflación en países como la Argentina, especialmente si ese crédito es captado por el Estado para financiar su propio déficit. Limitando la capacidad de crecimiento del crédito, por un lado se genera la astringencia monetaria que permite reducir la inflación (por falta de dinero para el consumo), y por otro se reduce la capacidad de financiación del déficit fiscal a partir del sector crediticio privado o público. Estos créditos son permanentemente refinanciados a tasas crecientes, que parecen no tener fin, ya que el Estado los atiende con emisión o redescuentos del Banco Central.

b. Reducción de la tasa de crecimiento de la liquidez

La reducción de la masa monetaria que sería destinada al consumo, genera un aumento de los excedentes exportables como forma de atender a los desbalances de la cuenta corriente de los países en cuestión.

(3) Fundamentalmente el FMI es el encargado de atender a la política monetaria y financiera. El Banco Mundial la enfoca sólo desde perspectivas de más largo plazo, como el caso de la reconversión del sistema financiero, en la que se sugieren cierres de sucursales, mergings y fusiones o privatización de banca provincial.
Esta medida va en la misma dirección que la anterior. Una reducción en la tasa de crecimiento de la liquidez tendría un impacto notable en el consumo y en la inversión.

c. Reforma del sistema de fijación de la tasa de interés

Lo principal de este punto es relacionar la tasa de interés doméstica a las internacionales (contemplando, obviamente, el llamado riesgo país, que compensa los riesgos asumidos al depositar dinero en Argentina y no en Suiza), como forma de evitar bruscos cambios de los flujos de fondos en los países bajo los PAE y los otros países, que no permiten prever un comportamiento razonable del destino los mismos.

Esta medida también tiende a reducir las probabilidades de fugas de capitales por parte de privados, ya que, al estar la tasa de interés vinculada a las de los países centrales, no se generarían momentos en que vienen grandes sumas en la forma de capitales golondrinas para migrar, ni bien terminen las tasas altas reduciéndose por cambio en el timón económico a valores reales negativos o menos atractivos que los del resto del mundo.

Un segundo objetivo es el de reducir todo tipo de subsidios encubiertos, mediante la liberalización en la fijación de la tasa de interés, como modo de sincerar las variables económicas. Es fundamental recordar que uno de los objetivos de los PAE es el de fijar los precios correctamente y de acuerdo a la oferta y demanda, por lo cual es fundamental eliminar del mercado aquellos operadores y agentes económicos que tienen ventajas sobre el común de la gente, especialmente si éste es el Estado.

d. Movilización del ahorro doméstico

Debido a la falta de confianza por parte de la gente en la economía local y a las expectativas inflacionarias, es normal que se tienda a consumir, y fundamentalmente ahorrar en moneda dura. Se estima que el ahorro doméstico se fuga del país en dos formas: a través de depósitos en el extranjero, o en moneda dura que se conserva en cajas de caudales o bajo el colchón, como se dice comúnmente.

Para revertir esta tendencia, se deben crear sistemas que preserven a los ahorristas del deterioro que sufre la moneda local, pudiendo ope-
rar en moneda extranjera, tanto en lo que hace a depósitos como a crédito. Esto captaría esa porción del ahorro doméstico que por temor se mantiene alejada de los circuitos financieros formales locales.

e. Asignación selectiva del crédito

Este es un punto crucial para el FMI y el BM, ya que se trata de privilegiar, con el reducido crédito, a aquellos sectores que pueden dinamizar el crecimiento de la economía nacional. Son principalmente las actividades vinculadas a las exportaciones o soportes de las mismas. En el caso del Estado, se trata de que toda la infraestructura necesaria para poner en marcha los lineamientos de los PAE, tales como reducción de empleo público, construcción de puertos y rutas, modernización de las estructuras impositivas y de recaudación, empresas públicas, etc., sea financiada a través de programas de crédito específicos asignados por el BM.

f. Incrementar las reservas externas

Esta es una meta que tiende, por una lado, a crear un respaldo para la moneda local (como en el caso del plan de convertibilidad de la Argentina); y por otro, a cubrir las necesidades de divisas que surgen a partir de la liberalización del comercio exterior. Es común, de no haber mediado una devaluación sustantiva, que con la liberalización surjan algunos desajustes en la balanza comercial, desde que las importaciones crecen más rápidamente que las exportaciones. Estas reservas permiten generar un "buffer" o colchón, para que dentro del marco del ajuste no surjan necesidades que lleven a tomar medidas incompatibles con el mismo (como fijar y controlar el tipo de cambio y la remisión de divisas al exterior).

Las reservas externas se incrementan en parte mediante la inmovilización, en la forma de efectivo mínimo o encaje de los noveles depósitos en moneda extranjera, citados en el punto [e].

2. Políticas del sector público

Este capítulo es de vital importancia para evaluar el éxito (a los ojos del FMI y BM) de los PAE. Como se dijo anteriormente, el Estado
es visto como uno de los mayores responsables del mal funcionamien-
to del sistema de mercado en los países endeudados. Su intervención
en la economía, a través de la incorporación a la producción mediante
empresas ad hoc tales como petroquímica, siderurgia, transportes, tele-
comunicaciones, crédito, etc...; o a partir de la implementación de pla-
nes de promoción que no permiten un manejo equitativo de la econo-
mía y de los subsidios e impuestos que gravan desigualmente a distin-
tos sectores, es vista como una de las principales causas de la disfunc-
ción del sistema.

Como factor adicional está la participación del Estado en el siste-
ma financiero, generando un proceso de crowding out (competencia
que no permite la incorporación de otros al mismo) en el crédito
doméstico, ya que éste es el gran captador y tomador del mismo. El
estado capta ahorro de particulares a través de los bancos oficiales, y
luego lo usa para financiar su déficit. Dada la magnitud de los estados
provinciales, municipales, nacional y de las empresas públicas, el FMI
sostiene que es muy difícil para los privados, deseosos de tener crédito
para producir, conseguir los fondos necesarios para tales propósitos.

A lo arriba expuesto se suma la competencia desleal, siempre de
acuerdo a los documentos citados anteriormente, en las áreas producti-
vas, que genera la participación oficial. Para combatir estos hechos, el
menú de los PAE contiene las siguientes medidas:

a. Reducción del gasto corriente del Gobierno.

b. Reformulación del sistema impositivo.

c. Redefinir el rol de las empresas públicas.

d. Redefinición del presupuesto público a nivel nacional
   y provincial.

En el contexto actual, la reducción de los gastos es vista como la
salvaguarda del plan de convertibilidad y estabilidad, desde que el
Estado ha perdido su capacidad de señoreaje, o sea, la cualidad
mediante la cual puede emitir moneda de curso legal, como medio de
financiar su déficit. No es casual que todos los comentaristas económicos
analicen, antes que ninguna otra variable económica, el estado de
las cuentas fiscales.

Analizaremos ahora cada uno de los paquetes de medidas relaciona-
adas al capítulo de las políticas del sector público, que como se men-
cionó, tiene por principal objetivo reducir la influencia del Estado en la
economía en general.
a. Reducción del gasto corriente del Gobierno

El déficit fiscal es visto como una de las principales usinas inflacionarias. Este tiene su origen en la ecuación que existe entre ingresos fiscales (impuestos, tarifas públicas, etc.) y los egresos (gastos de la administración pública central, de las empresas públicas y de los organismos federales, como provincias y municipios). Como la recaudación impositiva tiene muchas limitaciones y por lo general se requiere del acuerdo político para modificar el sistema, es mucho más fácil reducir los gastos, que, en teoría, se pueden hacer de la noche a la mañana.

Las políticas de reducción de gastos del Gobierno se asientan en cuatro pilares: [i] Salarios de la administración pública; [ii] bienes y servicios; [iii] subsidios y transferencias, y [iv] gastos en bienes de capital.

[i] Las reducciones en el gasto en salarios se obtienen a partir de la reducción y congelamiento de los salarios de los empleados públicos, jubilaciones y retiros voluntarios y adelantados mediante créditos ad bóc provistos por el BM, cierre y fusión de organismos y direcciones y reubicación de personal que generalmente lleva a numerosas renuncias (4). En el mediano plazo, se aspira a generar una nueva burocracia estatal, más compenetrada con el nuevo modelo, con salarios competitivos con la actividad privada y a escala internacional, que haga más atractivo el trabajar en la administración pública (5).

[III] La reducción de los gastos en bienes y servicios tiene una primera etapa que es el corte, liso y llano, de algunos gastos, para luego normalizar las compras del estado mediante un sistema más disciplinado, que evite las maniobras de sobrefacturación y centralizando este tipo de operaciones en algunos organismos que harían las veces de auditores. Esto, de acuerdo a los documentos del FMI y BM, generaría reducciones de hasta un 30% en los gastos del estado.

(4) Es muy frecuente que estas reubicaciones impacten principalmente en aquellos empleados que tienen otros empleos además del de la administración pública, ya que tienen que compatibilizar actividades de una forma distinta, lo que no siempre es posible.

(5) Estos programas también cuentan con fondos especiales del Banco Mundial, además de aportes de empresas privadas para la capacitación y captación de personal de primera línea.
No sólo en sueldos y bienes gasta el Gobierno. Existen una serie de subsidios y transferencias que no se ven con claridad en la economía cotidiana, pero que tienen un gran peso en los números fiscales. En Argentina no son muy generalizados como en aquellos países en que los alimentos tienen precios máximos y que las diferencias son subsidiadas por el Estado, pero existen ciertos tipos de transferencias de diverso tipo que alteran el equilibrio fiscal. Dentro de este marco se insertan las promociones a exportaciones, tarifas de privilegios a ciertos sectores, o transferencias a algunas regiones más desprotegidas. En este contexto se insertan algunos programas de gasto social, considerados como distorsionadores.

Los gastos de capital implican elevadas sumas que el Estado destina al mantenimiento de la infraestructura. En Argentina la inversión pública fue históricamente el 50% de la inversión total, alcanzando el 24% del PBI. En la actualidad esta cifra se ha reducido a menos de la mitad, con una participación estatal de un tercio del total. El impacto de esta reducción en la inversión pública se hace sentir en el deterioro de las obras de infraestructura (caminos, teléfonos, generadores de electricidad, etc...) que esperan ser rápidamente privatizadas.

b. Reformulación del sistema Impositivo

Como mencionamos en la sección anterior, la ecuación que plantea el problema del déficit fiscal está compuesta en su numerador por los ingresos (impuestos y tarifas), y en su denominador por los gastos. El balance se mejora incrementando el numerador o disminuyendo el denominador, o... ambos simultáneamente. Este es el objetivo de los PAE.

Las sugerencias del FMI son las de reducir en términos generales las alícuotas de los impuestos, ya que sostiene que cuando la presión impositiva es mayor, se tiende a incrementar la evasión fiscal (6). Esta política no es aplicable a los impuestos al consumo o los llamados indirectos, sino a los que gravan el patrimonio o los ingresos, que en Argentina son los más bajos del mundo (en porcentajes de la recaudación total).

(6) Esto parte del concepto de que si la alícuota es baja, evadir no es reductuable, por el riesgo que implica, pero al ser alta, es más fácil evadir y luego acogerse a alguna moratoria o programa especial, que pagar.
Para mejorar la recaudación, se intenta gravar aquellos productos en los cuales la evasión es más difícil y la recaudación más directa, como en el caso del IVA o los impuestos a los combustibles, cigarillos, alcohol, etc... llamados impuestos al consumo o impuestos indirectos.

Otra de las medidas que se implementan para mejorar el funcionamiento del sistema impositivo, en especial la recaudación, es la modernización de los entes involucrados, tanto en lo que hace al personal y al equipamiento como al apoyo logístico que implican los censos, encuestas y demás investigaciones relacionadas, para reducir al mínimo la evasión (7).

c. Redefinición del perfil de las empresas públicas

La palabra redefinición suena un tanto limitada para lo que realmente se espera de este grupo de medidas, que en realidad implican la privatización de todas las empresas y servicios públicos. En ello se engloban los combustibles, la energía en general, los caminos, transportes, comunicaciones, etc... Se justifican estas medidas en el planteo que de esta forma se recuperan papeles de la deuda externa (8) y se reducen las pérdidas por el ineficiente operar de las empresas públicas. Paralelamente se recrea el flujo de inversiones que generan las nuevas empresas privatizadas, y que debido al déficit fiscal era imposible en manos del Estado.

d. Rediseño del presupuesto en general

El presupuesto público, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, ha sido siempre definido en términos porcentuales del PBI. Esto da una idea de la magnitud de un presupuesto para poder com-

(7) Estos programas también tienen el apoyo del BM con créditos especiales y la participación de asesores de prestigio mundial, como el caso de Vito Tanzi, que descubrió el efecto que lleva su nombre.

(8) Los papeles de la deuda externa se consiguen en el llamado mercado secundario y se comercializan a un porcentaje sensiblemente menor a su valor nominal (alrededor del 40% luego del último boom bursátil de agosto de 1991). Siempre son sobre capital de la deuda, no intereses.
pararlo a lo largo del tiempo, y de ahí se analizan las diferentes versiones de los mismos y sus componentes sectoriales. Los PAE tienen como uno de los instrumentos que conducen a la reducción de la intervención del Estado en la economía el recorte presupuestario como un todo y en relación a la economía nacional, o sea la reducción de los gastos del Gobierno como porción del PBI. Estos son unos de los puntos más analizados por el FMI en sus auditorías, ya que fácilmente verificados mediante la información secundaria con que se manejan.

3. Políticas acerca de la deuda externa

Desde que se ha estatizado la deuda externa de los países latinoamericanos, es fundamental para el FMI y el BM que se controle el nivel y la madurez de la deuda externa. Esto se consigue a través de dos canales fundamentales: [i] generando la mayor transferencia de recursos posible para atender al menos los intereses de la deuda, manteniendo el nivel de la misma, y [ii] privatizando bienes públicos a cambio de papeles de la deuda.

La estatización de la deuda externa implica que es el Estado nacional el único que responde ante los acreedores extranjeros por la deuda privada generada durante los años 70. De esta forma los condicionamientos políticos antes de cualquier renegociación son soportados por el Estado.

El cumplimiento de las pautas fijadas en los acuerdos que generan los PAE son la llave que permite conseguir préstamos para refinanciar los intereses no atendidos, y conseguir muchas veces dinero fresco para superar situaciones coyunturales de escasez de divisas.

Sobre los papeles de la deuda hay algunas consideraciones que hacer. Estos son sólo sobre el capital de la misma, o sea que las sucesivas renegociaciones (que implican alrededor del 55% de la deuda total actual) no generan este tipo de documentación. Los papeles se negociarán a sumas muy inferiores a su valor nominal (9), pero su disponibili-

(9) Inclusive los de la deuda chilena o venezolana, que son un paradigma del cumplimiento de los acuerdos externos, están entre un 20 y un 30% debajo del valor nominal.
dad es muy limitada: Testimonio de ello fueron los casos de las privatizaciones de los teléfonos y las aerolíneas, que peligraron al no poder conseguir estos bonos y debieron solicitar prórrogas en los plazos de presentación. Además, a medida que se realizan nuevas privatizaciones, más presión hay sobre el precio de estos papeles, lo que empuja significativamente su precio en el mercado secundario.

4. Políticas del tipo de cambio y comercio exterior

El comercio exterior es visualizado como uno de los sectores claves en la redefinición del perfil productivo de un país. Cualquier modificación en este sentido debe estar orientada a la globalización de la economía y a su articulación a escala mundial. Este capítulo de los PAE puede ser dividido en dos grandes grupos de medidas, que se resumen en: [a] Liberalización y reforma del sistema de comercio exterior, y [b] Liberalización y reforma del tipo de cambio y del mercado de capitales.

En esta estrategia se centran las medidas de más largo plazo de los PAE. Los éxitos de países como Chile o los dragones de sudeste asiático, que han centrado sus estrategias de desarrollo económico en el comercio exterior, hacen más seductora para los gobiernos esta alternativa de crecimiento económico. Para conseguir la articulación al mercado externo, es fundamental que el flujo de bienes, servicios y capitales sea altamente dinámico y sin ningún tipo de traba aduanera o administrativa. También es fundamental que esta estrategia tenga su correlato en lo que hace a los impuestos y la retracción del Estado del control del comercio exterior.

a. Liberalización y reforma del sistema de comercio exterior

Como se dijo más arriba, la articulación con el comercio internacional es un pilar de estos programas. Para que ésta tenga buenos resultados es fundamental, desde la óptica de los que diseñaron los programas, que se elimine todo tipo de barreras aduaneras y arancelarias al comercio exterior. Esto permitiría hacer un uso más eficiente de los recursos locales y redireccionaría la producción hacia aquellos productos sobre los que se tienen ventajas comparativas.
La libre importación de productos con aranceles reducidos tendría un impacto importante sobre la tasa de inflación doméstica, al expulsar del mercado aquellos productos que operan con ventajas oligopólicas o monopólicas, debiéndose someter, como mínimo a la competencia internacional.

La liberalización del sistema reduciría los subsidios a exportaciones, contribuyendo a la reducción de los egresos estatales por este concepto, y eliminando del mercado a todos aquellos que no son competitivos en el exterior. Paralelamente se sincerarían los precios en general por la eliminación de los sistemas de importaciones especiales, protegidos por los distintos regímenes que tienden a eliminar aquellos productos que, aunque competitivos, no cumplen determinadas normas, algunas de las cuales tienen más de cien años.

b. Liberalización del tipo de cambio y del mercado de capitales

Las medidas relacionadas con el tipo de cambio tienen un impacto inmediato en la economía. De la noche a la mañana, mediante una devaluación, se pueden cambiar un sinnúmero de variables económicas con la sola instrumentación de una resolución del Banco Central, sin discusiones parlamentarias o debates políticos previos. Esto es conocido por quienes diseñan los PAE y tienden a hacer un uso eficiente de estas medidas (10).

En Argentina, cualquier tipo de devaluación de la moneda tiene un inmediato correlato en el nivel de precios domésticos, dada la doliarización de la economía local y la estructura imperfecta de los mercados. Es por este motivo, por lo que luego de varios intentos de operar sobre el tipo de cambio mediante devaluaciones masivas, se intente este nuevo esquema de la libre convertibilidad de la moneda con garantía de las reservas del Banco Central. Esto se debe fundamentalmente a que un esquema de devaluación tradicional no es compatible con el de liberalización de la economía en general a aspiran los PAE

(10) El principal objetivo de las devaluaciones es el de reducir las importaciones o incrementar la exportaciones. Esto restauraría los desequilibrios de balanza comercial y balanza de pagos en el corto plazo.
(11). Por este motivo en Argentina se intenta incrementar el poder adquisitivo de la divisa mediante una reducción en los costos, más que en un cambio de la paridad nominal.

Otro factor importante es la apertura al flujo internacional de capitales. Para esto se proponen dos medidas: [i] estabilidad cambiaria, y [ii] libre circulación de los fondos. Para ello, es central la modificación de todo tipo de regulación que implique controles sobre los capitales, y de esta forma crear un mercado de los mismos que se integre a los mundiales a través de las Bolsas. Esto permitiría emprender un proceso como el de la desintermediación financiera e internacionalización del capital de las empresas locales, que conseguirían que sus acciones se cotizaran en los mercados mundiales.

5. **Políticas de precios y salarios**

Uno de los puntos que contiene el fundamento ideológico más profundo para el pensamiento neo-ortodoxo de los organismos encargados de la implementación de los PAE es el de “fijar los precios correctamente y sin distorsiones”, dado que se pueden producir desviaciones en la asignación de los recursos, lo que redundan en problemas para las economías. Dentro de este marco referencial es que los PAE se sustentan, en lo referente a este capítulo, en el siguiente conjunto de medidas:

a. Políticas de flexibilización total o parcial de los salarios.

b. Reducción de las distorsiones entre precios y costos.

a. **Políticas de flexibilización total o parcial de los salarios**

Es sostenido por los defensores de los PAE que, debido al excesivo intervencionismo del Estado en las diferentes áreas de la economía, las variables están distorsionadas. Los salarios están incluidos en esta
situación, producto de las políticas “populistas” de mantenimiento del mercado doméstico, que hacen que los salarios no sean el reflejo de la productividad, resultantes de las negociaciones por empresa, sino de pactos globales, a nivel gremial-nacional, que no guardan correlato con el producto resultante. Para esto, la primera sugerencia de los arquitectos de los PAE es la decidida flexibilización del sistema laboral, que se asienta en diferentes puntos:

[i] Eliminación de las cláusulas indexatorias automáticas (efecto gatillo) que involucren ajustes globales y sean trasladadas horizontalmente en el sector del trabajo. Negociaciones por empresa, o por gremio.

[iii] Eliminación de la legislación que garantiza la estabilidad en el trabajo mediante indemnizaciones por despidos que superen un techo fijado. Legalización de un sistema de contrataciones temporarias por medianos plazos. Reglamentación del sistema de “aprendices” y “practicantados”.

[iii] Reducción de las cargas fiscales y previsionales al trabajo.

[iv] Extensión de la edad jubilatoria.

[v] Fijar sólo un salario piso o básico que garantice un nivel de subsistencia.

Como se mencionó anteriormente, el principal objetivo es el de “desregular” el mercado laboral, pero detrás de esto también existe la necesidad de reducir los salarios de los empleados estatales como medio de equilibrar las cuentas fiscales, y de reducir los niveles de consumo doméstico para incrementar los saldos exportables y minimizar las importaciones de bienes consumibles. Esto permitiría una más eficiente asignación de los saldos positivos de la balanza comercial hacia bienes intermedios o bienes de capital, que permitirían profundizar la redefinición del perfil productivo del país.

b. Reducción de las distorsiones entre precios y costos

Dentro de este marco conceptual en el que los precios deben ser fijados por la oferta y la demanda, sin ningún tipo de intromisión que altere su correcta determinación, los arquitectos de los PAE consideran al Estado como el principal alterador de estos principios. Estos sesgos se dan por la fijación de precios máximos o mínimos, la intervención
en el mercado cambiario, la asignación de subsidios a la producción o al consumo (12), la fijación de cuotas o cupos de producción, las trabas a la libre importación de productos, etc. Por este motivo es fundamental levantar todas estas barreras a la mano invisible del mercado y eliminar cualquier tipo de intromisión del Estado, privatizando los servicios y las producciones que afronta, así como liberando los precios. Las medidas puntuales que se sugieren son:

[i] Eliminación de subsidios sectoriales o generales.
[ii] Eliminación de límites o cupos a la producción.
[iii] Eliminación de los regímenes especiales de promoción industrial.
[iv] Privatización de las empresas públicas. Llevar las tarifas a niveles internacionales, acorde con los costos de producción.
[v] Levantar barreras aduaneras y tarifarias, liberando el comercio internacional. Permitir la entrada de productos importados que eliminarían los monopolios locales, nacidos a la luz de las políticas de sustitución de importaciones.
[vi] Eliminar todo tipo de intervención estatal en la fijación de los precios.

Como se mencionó, este conjunto de medidas, ordenadas en los cinco capítulos, tienen subyacentemente un marco ideológico-conceptual muy definido, que tiende a la redefinición del perfil productivo nacional y a la inserción de la Argentina en el mundo. Algunas de estas medidas han sido revisadas bajo la óptica del plan de libre convertibilidad, que recrea situaciones inéditas, pero que en sus líneas directrices, sigue con lo dispuesto en los PAE, diseñados en forma un tanto indiscriminada, para todos los países en vías de desarrollo que se hallan endeudados.

**EL CONSENSO DE WASHINGTON Y SUS IMPLICACIONES POLÍTICAS**

A partir de las propuestas del FMI y del BM, comienzan a difundirse en diferentes ámbitos, académicos y políticos fundamentalmente,

(12) Los subsidios a la producción se hallan enmarcados en los programas de promoción industrial, que implican exenciones impositivas, barreras aduaneras y arancelarias, créditos especiales, cupos de fabricación, etc... Por el lado del consumo, los subsidios están alrededor de los servicios que se hallan a precios más bajos que los internacionales, o programas específicos.
una serie de sistematizaciones del menú de los organismos mencionados. Williamson [1990] (13), citado por Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel [1990] (14) en un documento presentado para la UNCTAD, resume en 10 puntos fundamentales las propuestas de los *think tanks* (15) de la capital norteamericana, que son en definitiva los que dirigen la corriente de opinión política, hasta que —por lo menos— se suceda el próximo cambio gubernamental de importancia. Estos puntos son:

1. El déficit fiscal debe ser controlado mediante la reducción de los gastos, antes que el incremento de los impuestos. Cualquier déficit que supere el 1 ó 2% del PBI será visto como un fracaso.
2. Los subsidios indiscriminados deben ser eliminados. Estos deben apuntar focalizadamente a la salud preventiva y a la educación primaria. En caso que las circunstancias lo exijan, se deben dan subsidios alimentarios puntuales y dirigidos. La inversión pública debe ser reorientada a la infraestructura.
3. Los impuestos deben contar con una ancha base de tributación, y la tasa marginal debe ser moderada (16).
4. Las tasas de interés deben: [a] desalentar la fuga de capitales; [b] incrementar el ahorro privado; [c] eliminar las chances de corrupción generadas por tasas diferenciales o preferenciales, y [d] una mejor asignación de los recursos disponibles para la inversión.
5. El tipo de cambio debe asegurar un nivel competitivo de los productos nacionales, y comprometerse a una fijación de la misma para restaurar la confianza del sector privado (17).

---

(15) Think Tank viene del inglés y significa tanques del pensamiento, de la idea de la *avanzada* intelectual en los centros del poder.
(16) Esto implica que la diferencia relativa entre la tributación de los diferentes recursos sería mínima, contraria a lo que sucede en los países más avanzados en materia tributaria.
(17) Estos sectores no hacen ninguna referencia a la de fijación del tipo de cambio. Sostienen que este es un detalle secundario de la política general. De ahí el apoyo a programas como el Austral o la Convertibilidad.
6. Los gobiernos deben eliminar las barreras aduaneras no tarifarias como las licencias de importaciones, así como eliminar los impuestos a las exportaciones y garantizar el acceso de bienes intermedios a precios internacionales competitivos. "La protección de las industrias nacientes debe ser estrictamente temporal, y a una tarifa moderada y general (10-20%) puede ser aceptada como mecanismo para diversificar la industria" [Fanelli et al, 1990; pp.11]

7. Los países deberán establecer una legislación que favorezca la inversión extranjera directa, como modo de atraer capitales y tecnología.

8. Las privatizaciones deben ser una medida para administrar más eficientemente los bienes y servicios provistos por el Estado. Esta medida se ha convertido en punto central del Plan Baker.

9. Desregulación de los mercados, en especial del de trabajo.

10. Consolidar los derechos de propiedad individual y privada.

Como se observa, entre los lineamientos generales del consenso de Washington y el menú del FMI-BM, existen grandes similitudes, sólo que los de los dos últimos organismos presentan los detalles de instrumentación definidos en términos de logros mensurables cuantitativamente.

Las conclusiones a que se arriba son que los PAE constituyen un complemento indispensable de las políticas de crecimiento, por dos razones fundamentales: [1] En el corto plazo porque resultan en una asignación más eficiente de los recursos productivos. [2] En el largo plazo porque restaurará la confianza de los agentes económicos locales a invertir dentro del país, reintegrando a la economía los capitales que se fugaron durante los años 80.

Dentro del marco del punto [1] de corto plazo, el FMI es el que debe diseñar las políticas para la construcción del escenario macroeconómico que permita la consolidación del modelo. Ahí es donde las políticas del menú del FMI redundan en una profunda recesión de la economía, con el consiguiente descenso del nivel de actividad económica. De lo que se trata es de mantener el nivel de demanda agregada en términos compatibles con el crecimiento económico. Eso no es fácil de resolver cuando se decide combatir contra una inflación estructural.

De conseguirse un éxito en [2], el país recupera su credibilidad internacional y se vuelve elegible para los nuevos créditos privados y
publicos. De tener éxito el Programa de Ajuste Estructural, el país puede ser beneficiario de las reducciones en el capital de la deuda externa.

El impacto de cada uno de los instrumentos del *menú* será analizado a continuación, no por orden de importancia, sino según han sido expuestos en la presente sección.

**IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN FORMA PUNTUAL**

**Políticas financieras y monetarias**

Estas tienden fundamentalmente a encarar tres fuentes: i, restringir el acceso al crédito por parte de aquellos sectores que no hacen un uso eficiente del mismo, en términos acordes al PAF; ii, recomponer las reservas externas; y iii, reducir el consumo doméstico conforme a las necesidades del comercio exterior y de la lucha antinflacionaria.

El primero de estos frentes hace que los pequeños y medianos productores, de cualquier tipo de actividad (salvo las muy bien articuladas con los sectores de punta) no puedan acceder al crédito necesario para producir, especialmente luego de los vaivenes hiperinflacionarios, que dejan a las pequeñas empresas en situaciones tambaleantes. Esto tiene un inmediato impacto sobre el empleo que generan estas empresas, viéndose obligadas a reducir su actividad a niveles compatibles con su capacidad de financiamientos. Las secuelas son empresas quebradas y desempleados. Como toda reducción en el nivel de actividad económica, impacta por el efecto *multiplicador*, pero a la inversa, en otras actividades de la economía (18). En el sector rural, los pequeños productores reducen su actividad a niveles casi vegetativos. Muchos de ellos se ven obligados a dejar la actividad.

La necesidad de incrementar las reservas externas llevan al Estado, a través del banco central, a incrementar la compra de divisas en el mercado de moneda extranjera. Esto implica que se desalientan las

---

(18) Así como el efecto multiplicador incrementa la demanda agregada, generando más actividad económica, al cerrarse una fábrica o despedirse un obrero, sucede lo inverso. De ahí que se opte por los subsidios de desempleo en los países que pueden afrontar esas medidas.
importaciones o que se eleva la tasa de interés, para que quienes poseen divisas, se desprendan de ella volcándolas al sistema financiero local. Esta elevación de la tasa de interés redunda en efectos como los citados en el párrafo anterior.

La reducción del consumo doméstico genera efectos recesivos que muchas veces son el freno para los índices de precios (19). Como el menú del FMI y BM asigna valor supremo a la estabilidad, siempre se prefiere la recesión a la inflación. La recesión tiene un impacto inmediato en el empleo, generando suspensiones temporales de la producción, despidos masivos y cierres de unidades productoras de bienes o de servicios. Paralelamente se reducen los salarios reales, tanto del sector público como del privado, y las jubilaciones, para evitar que aumente el consumo. La falta de presión sobre la oferta debería hacer caer al aumento de precios. Esto sería cierto en el marco de una competencia perfecta. Los pequeños productores orientados al mercado interno no encuentran demanda para sus productos y se ven obligados a cerrar fábricas y empresas. Los efectos son por demás previsibles.

**Políticas del sector público**

La reformación del modelo de Estado tiene implicancias de importancia en los sectores que hemos definido como vulnerables. Empiezando por la reducción de la planta de personal del Estado y de las empresas públicas, lo que lleva el número de desempleados a cifras más altas. Luego está el permanente deterioro del salario real de los empleados públicos y de las jubilaciones pagadas por el Estado, que en los últimos años ni siquiera alcanzan para cubrir la canasta básica de alimentos. A esto hay que agregarle que la reducción de los gastos corrientes del Estado deja fuera del consumo del mismo a productos y servicios provistos por empresas pequeñas y medianas, las que deben salir de la actividad generando desempleo o suspensiones. Se cierran empresas públicas como ramales ferroviarios o puestos de servicios, que dan vida a vastas regiones del país, reduciendo a los pobladores de las mismas a la miseria o la emigración.

(19) Recientemente, el equipo económico amenazó a los empresarios con que si no se redujeran los precios internos, la consecuencia sería la recesión generada por el propio Gobierno.
Los servicios públicos no rentables se dejan de proveer o se proveen mal (educación y salud principalmente), castigando justamente a aquellos que más los necesitan, ya que no tienen acceso a los circuitos privados. La caída en la inversión pública tiene un efecto que llega a empresas de las consideradas medianas, ya que la inversión privada no llega a cubrir la reducción de la pública. Quienes pagan siempre son los sectores de menos capacidad para reacomodarse a la situación.

Para recomponer los ingresos públicos, en aras de reducir el déficit, se incrementan los precios de los servicios provistos por las empresas públicas (20) y se crean nuevos impuestos de características neta-mente regresivas. Los impuestos al consumo son los de más fácil recaudación, o sea que se prefiere incrementar los precios por la presión impositiva, reduciendo el poder adquisitivo de los salarios. Esto conlleva una mayor concentración del ingreso (21) y una reducción del nivel de actividad económica por la caída en la demanda agregada.

Por último, dentro de la reducción del gasto público, se cortan los apoyos a provincias que tienen al Estado como mayor fuente de empleo, y en las que el mismo es el que contribuye con el mayor porcentaje al crecimiento del producto bruto provincial. El achicamiento de los estados provinciales reduce el efecto multiplicador que los mismos tienen sobre la economía. El impacto de estas políticas sobre los sectores considerados vulnerables es muy claro.

**Políticas acerca de la deuda externa**

Una parte de las medidas de este capítulo está relacionada con la propiedad de las empresas públicas y las políticas de privatizaciones, con su consiguiente impacto en el nivel de las tarifas y del empleo en las mismas. Los principales damnificados por esta política son los sectores que ven reducida su capacidad de compra por el aumento de los

---

(20) Esto también se enmarca dentro del contexto de las privatizaciones, que para hacerlas más atractivas al capital extranjero, garantizan tarifas que son las más altas del mundo.

(21) El porcentaje de los ingresos destinados al consumo por parte de los asalariados es mayor que el de los no asalariados, lo que lleva que los impuestos al consumo grav en proporcionalmente más a los que menos tienen.
precios de los servicios públicos, para hacer atractiva la privatización de las empresas del sector. En la otra mano, los despidos y retiros voluntarios reducen los planteles de gente que generalmente no tiene mayores chances de incorporarse a otras actividades productivas con facilidad.

Otro efecto colateral de los procesos de privatización es que la mayoría de éstos se dé en el marco de acuerdos entre empresas extranjeras y locales de gran envergadura, lo que deja fuera del mercado de la prestación de servicios de reparaciones y mantenimientos a múltiples talleres y pequeñas empresas locales, incrementando el cierre de las mismas.

El hecho de tener que cuidar la madurez de la deuda implica que el pago de los servicios de la misma sean Regulares, y además involucren casi la totalidad del saldo de la Balanza Comercial, lo que en definitiva significa una descomunal transferencia de ahorro doméstico. Esta es producto de la caída en los niveles de consumo, gasto público e inversión interna (absorción doméstica), lo que genera recesión en tanto no haya nuevas inversiones productivas o mantenimientos de los activos depreciados. Como otras medidas, esta captación del ahorro interno por parte del Estado para ser transferido impacta en los sectores asalariados (por la caída del salario real) y en lo sectores empresarios no articulados (por la caída del nivel de actividad económica).

**Políticas del tipo de cambio y comercio exterior**

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de los PAE es el de adecuar la economía a las nuevas condiciones de la globalización y apertura (22). Por ese motivo, este capítulo tiene vital importancia en los PAE.

El principal objetivo es el de revertir los procesos de radicación de industrias de sustitución de importaciones, abriendo la economía a productos más baratos. Esto impacta directamente en la industria nacional, que por motivos de escala no puede competir con el aluvión

(22) Obviamente, la apertura no opera para todos los países por igual, desde que la Comunidad Europea o Japón no abren sus economías con la presteza que se les exige a los países sujetos a los PAE.
importado. Si bien estos productos importados ingresan al país a menores precios que los nacionales, lo que podría ser entendido como un aumento del poder adquisitivo de los salarios reales, la secuela de desempleo por el cierre de las fábricas no es fácilmente mensurable. Además, la mayoría de los productos que vienen desde el extranjero se orientan a los mercados de ingresos medios y altos, no al consumo popular, lo que agrava más aún la situación de los sectores asalariados.

Sólo aquellos productores pequeños y medianos que se orientan a los mercados de exportación ven incrementados su ingresos ante la reducción de los impuestos ad-valorem a las exportaciones, y por una mejor articulación con los sectores externos, pero en general se puede argumentar que muy difícilmente las exportaciones benefician a los agricultores de las zonas de las llamadas Economías Regionales, desde que las ventajas comparativas de las exportaciones están en manos de los productores de la Pampa Húmeda, que se caracterizan por ser bajos demandantes de mano de obra; por lo tanto, no generan suficiente empleo para absorber la reconversión.

Las posibilidades que las ventajas de la apertura económica se trasladen a los sectores de menores ingresos son bajas. A veces, a partir de la distribución y reventa, algunos empresarios de reducida escala pueden absorber beneficios, pero con la caída que se produce de la capacidad de financiación por parte de los medianos intermediarios, es probable que la demanda de estos productos importados se dirija a los grandes importadores directos.

La liberalización del tipo de cambio y del mercado de capitales no tiene ningún impacto directo en los sectores que denominamos como vulnerables. El impacto puede venir por la captación de ahorro por parte de las grandes empresas o el Estado, pero tiene diversas direcciones.

En el marco de un esquema de libre convertibilidad de la moneda, con tipo de cambio anclado, es probable que en términos de dólares los salarios tiendan a recomponerse, pero debido a presiones de los sectores empresarios y las necesidades del sector público, esto no sucede en términos definitivos. Como se aspira a que el tipo de cambio real no se deteriore en su relación de bienes transables (importables y exportables) a no transables (servicios y bienes no exportables), es altamente probable que la mejora del tipo de cambio circule por la llamada reducción de costos de producción local, que se asienta en una reducción de las tarifas para los sectores productivos (gas y electri-
cidad más barato para los fabricantes) y el congelamiento de los salarios reales. Esto dotaría de competitividad a la producción local, siempre en función de los mercados externos, pero tendría una reducción del salario real de forma proporcional.

**Políticas de Precios y Salarios**

Como es de suponerse, las políticas de salarios tienen un directo impacto, desde que dejan a los asalariados sin muchas de las conquistas sociales que gozaban desde la década del 40. La primera es la flexibilización de la legislación laboral, con impacto en la estabilidad de los trabajadores, los que podrían ser removidos de sus puestos con montos indemnizatorios topes, que darían una notable rotación a los trabajadores, debido a la reserva de desempleados y subempleados que circularía por el mercado. Desde que las indemnizaciones son menores, los empresarios estarían dispuestos a despedir más trabajadores que ahora.

Paralelamente se reduciría el impacto de las cargas sociales sobre los salarios, así como los montos que se abonan en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. El objetivo final es disciplinar la fuerza de trabajo y ganar competitividad en aquellos procesos mano de obra intensivos, a los efectos de obtener ventajas competitivas en esta dimensión.

Por otro lado, se decide la libre agremiación y se propician las negociaciones colectivas, no ya por rama de la actividad, sino por empresas, lo que reduce el poder de negociación de los trabajadores, fortificando en el marco del desempleo y subempleo a las empresas. Es claro que el impacto sobre el empleo y los salarios es directo y de difícil reversibilidad.

Por el lado de los precios, el objetivo es de sincerarlos evitando cualquier tipo de alteración de fijación a través del mercado. Esto primariamente reduce los subsidios, los que benefician a vastos sectores de la población, tales como las cuotas de producción (cupos), promociones industriales o precios sostén o máximos. Esto redundan en efectos diversos.

La eliminación de los cupos de producción, que permite la introducción al mercado de cantidades mayores de producto (caso azúcar), reducen el precio de compra del bien, pero por detrás abandonan a
vastos sectores económicos sin posibilidades de obtener rentabilidad para la producción. El caso de la caña de azúcar es significativo. La eliminación del cupo y liberalización de la actividad impactaría sobre los casi 14.000 productores independientes que sobreviven con la explotación de sus predios, obligándoles a dejar la actividad, enajenando los campos o reduciendo su nivel de vida. Paralelamente los trabajadores asalariados del sector verán reducidos los puestos de trabajo y los sueldos. Sólo aquellos más concentrados y articulados con la transformación de la materia prima mantendrán su condición. Esto mismo que se plantea arriba sucede con la eliminación de los precios sostén.

Cuando lo que se elimina son los precios máximos, obviamente aumentan los mismo, reduciendo el poder de compra de los ingresos de quienes consumen esos bienes. Esto es claro a partir de la alteración de los precios relativos que se ha venido dando durante el último año en el país.

Nadie niega hoy, ni siquiera los seguidores del Consenso de Washington, los impactos negativos de los PAE sobre la población. Esto que está denominado como costo social, es visto como el precio que hay que pagar por ingresar a la modernidad, algo que no está ni remotamente garantizado, a pesar de los esfuerzos explicatorios de la dirigencia política y de la intelectualidad neo ortodoxa del sistema.

**CONCLUSIONES**

En esta sección se analizarán algunas de las características de aquellos sectores que aparecen como más vulnerables a las políticas de ajuste que se implementan desde un nuevo modelo de acumulación. Los cambios estructurales que se definen en la Argentina excluyen a amplios sectores sociales. La polarización, no sólo es resultado de una estructura distributiva inequitativa, sino que el modelo, por su dinámica acumulativa, implica una nueva conformación social. El resultado final, desde la óptica social, es de un aumento de la heterogeneidad.

Este aumento de la heterogeneidad social se caracteriza, no sólo por la profundización de la misma en los sectores más pauperizados, sino también —siendo esta una de las características más salientes— por una diferenciación en los sectores medios, que no tienen antecedentes inmediatos.

Un trabajo reciente (Minujín y Vinokur, 1988) muestra cómo se conforman estos viejos y nuevos actores sociales. El trabajo combina
dos metodologías para la medición de la pobreza (la línea de pobreza o pobres por ingreso y la medición de las necesidades básicas insatisfechas) para dar cuenta de las recientes transformaciones en la estructura social, como señala el trabajo, la utilización de ambos métodos reflejaría... dos fenómenos diferentes. Estas diferenciaciones obedecen a que con el criterio de las necesidades básicas insatisfechas se estaría detectando a los pobres estructurales —que poseen vivienda deficitaria, o bajo nivel educativo u otra—, mientras que con el criterio de la línea de pobreza, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total percibido, se detectarían a los hogares pauperizados de particular importancia en el caso argentino (23). Diferenciar estos dos fenómenos permite, no sólo conocer sus especificidades, sino también conocer los rasgos de vulnerabilidad de estos sectores sociales, que demandarían el diseño y la aplicación de políticas diferenciadas de acción social.

El trabajador señala que como consecuencia de los cambios estructurales se acentúan los efectos de la estructura de la distribución de ingresos vigente, lo cual muestra el impacto diferencial que tiene el ajuste sobre los sectores sociales más vulnerables. En este sentido, los asalariados del sector público y los que no pertenecen a ramas productivas de punta son los principales afectados junto con los pequeños empresarios cuyas producciones están orientadas al mercado interno, y específicamente al consumo popular o de los sectores pauperizados.

En el caso de los sectores asalariados, y como resultado de la reestructuración productiva, que implica comportamientos diferentes en las distintas ramas de actividad, se observan diferenciaciones internas. En aquellas ramas —fundamentalmente las orientadas al consumo popular— en que caen los volúmenes de producción y disminuye el ritmo de crecimiento de la misma, cae el empleo, mientras que en las llamadas ramas dinámicas no hay un aumento proporcional entre los incrementos de la producción y del nivel de empleo, ya que las variaciones en el volumen de producción se relacionan fuertemente con incrementos en la productividad del trabajo, como resultado de la incorporación

(23) Cabe señalar que este trabajo fue escrito previo a las dos grandes hiperinflaciones que sufrió el país, y que generalmente dejan una secuela de desatesoramiento en los sectores más vulnerables, que no se recuperan con mucha frecuencia.
de tecnologías. Asimismo, junto a esta diferenciación del sector asalariado en términos de la rama de actividad en la que se insertan, hay procesos de diferenciación interna en cuanto a los niveles de calificación y salario.

Por otra parte, en el caso de empleo rural, algunos autores (Giarraanca, Aparicio y Teubal, 1990) señalan como uno de los rasgos característicos de las recientes transformaciones agrarias, signadas por la profundización del capital agroindustrial en los procesos, el reemplazo de los trabajadores permanentes por la contratación de empresas de servicios que realizan tareas especializadas.

En cuanto a los asalariados rurales transitorios, un amplio sector que se ocupaba tradicionalmente de las cosechas manuales, es desplazado como consecuencia de lo procesos de modernización, que en muchas producciones (como caña de azúcar y algodón) han significado la incorporación de cosechadoras mecánicas, altamente ahorradoras de mano de obra, y cuyo precio relativo cae como producto de la liberalización del comercio exterior y la reducción de los gravámenes a las importaciones. Asimismo, como consecuencia de los cambios tecnológicos, en muchas producciones se ha aumentado la estacionalidad de las cosechas, que ahora son más cortas debido a la incorporación de variedades preparadas para la recolección mecánica (Giarraanca, Aparicio y Teubal, 1990). Como consecuencia se modifican los circuitos ocupacionales de la mano de obra transitoria.

Estos sectores son los que el trabajo de Minujum y Vinokur denomina como sectores pauperizados, que no sólo ven disminuido su nivel de ingresos, sino que también, dada la inestabilidad de su inserción laboral, encuentran cada vez más dificultades para satisfacer necesidades básicas.

Una de las características más importantes de los procesos señalados es la aparición de la multiocupación: vastos sectores combinan el empleo en actividades agrarias, industriales y terciarias, alternan la inserción transitoria en los mercados formales con la participación en la economía informal, alimentando el crecimiento del cuentapropismo. Estos fenómenos estarían señalando cambios en las identidades ocupacionales de los sectores asalariados.

Los cambios en la estructura ocupacional se relacionan, como se dijo anteriormente, con la reestructuración productiva, con los cambios en los patrones de calificación de la mano de obra, así como con los
procesos de flexibilización, desregulación y precarización del mercado laboral.

Estas transformaciones, junto con la redefinición del papel del Estado, van perfilando un modelo de desarrollo desarticulado social y sectorialmente. El salario en este modelo es un costo antes que un factor dinamizador de la demanda agregada, según los tradicionales patrones Keynesianos. El modelo de sustitución de importaciones, vigente hasta los 70, articulaba sectores sociales y productivos a partir de tener como eje una industria cuya producción se orientaba fundamentalmente a la demanda del mercado interno, teniendo como base la producción de bienes salario. El Estado desempeñaba un rol fundamental en este esquema al promover la industrialización y una cierta redistribución del ingreso, de los sectores rentatarios (renta agraria y petrolera, fundamentalmente) a los sectores industriales orientados hacia adentro.

En el modelo del ajuste, el estado no define estrategias de promoción del desarrollo. Estas estrategias —uno de cuyos ejes era el crédito y los subsidios varios— permitieron el desarrollo de pequeñas empresas y pequeños productores agropecuarios.

Las PYMES están vinculadas a ramas de actividad orientadas a la demanda de los sectores asalariados o a la reparación de bienes de capital. Muchas son empresas familiares que contratan pocos operarios y en las que no hay una distinción entre la dirección y ejecución de las tareas. Estas empresas pudieron acceder a la compra de elementos de capital durante la etapa del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.

Los pequeños productores agropecuarios han sido sujetos muy importantes en la conformación agraria de las distintas economías regionales. Estas explotaciones familiares alcanzaron en algunos casos niveles de capitalización. Muchos de estos procesos de capitalización se relacionan con las recientes transformaciones agrarias y constituyen un elemento fundamental de los procesos de diferenciación social.

En algunas regiones estas explotaciones desaparecen o disminuyen considerablemente. La crisis de las agroindustriales dedicadas al mercado interno (como ejemplo azúcar, té y yerba mate) empobreció al sector familiar. La concentración económica que se manifiesta en el liderazgo de las empresas agroindustriales, así como las dificultades del mercado interno, hacen más difícil la posibilidad de coexistencia de agroindustrias y pequeños productores.
Es estos sectores les resulta sumamente difícil mantenerse dentro de las actividades agroindustriales (Giarracca, Aparicio y Teubal, 1990). Se manifiestan dos procesos simultáneos; por una lado, la transformación de estos pequeños productores en jornaleros; por otro, la aparición de asentamientos de jornaleros expulsados por la modernización y que producen en tierras ocupadas para la subsistencia. Estos asentamientos también ocurren en los terrenos fiscales de las grandes ciudades, donde la producción para el autoconsumo y subsistencia constituye un recurso para la cada vez mayor cantidad de desocupados, que combinan ésta con la realización de trabajos precarios, como el cirujeo o la mendicidad.

Aventurar un destino a este modelo es muy audaz; lo que sí se puede afirmar sin lugar a dudas es que vastos sectores de la comunidad se verán sumergidos en la marginalidad, casi sin tomar conciencia de ellos hasta no verse en la cola de un hospital público o solicitando un bono alimentario, cuando no hace mucho tiempo atrás, tal vez cinco o diez años, pensaba en las vacaciones de verano.