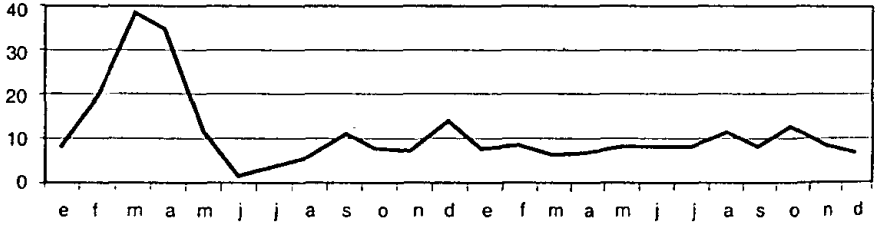
Las dificultades que arrastraba el mercado de divisas desde 1975 fueron superadas rápidamente. Dados los excelentes vínculos del ministro con los organismos financieros internacionales, no le fue difícil lograr que el FMI aprobara diversos créditos, que fueron acompañados por préstamos de la banca privada. El ingreso de divisas provocó un cambio de expectativas entre los operadores financieros locales, que detuvieron su corrida contra el peso, disminuyendo la demanda especulativa de moneda extranjera. Así, a pesar de la devaluación, el precio de las divisas en el mercado negro se redujo notablemente, mientras se recobraba la monetización de la economía y el volumen de depósitos en pesos.

En materia de cuentas públicas, se incrementaron las tarifas y la presión tributaria. Simultáneamente, se procedió a indexar los créditos a favor del Estado emergentes de impuestos, tasas, contribuciones y multas. Con el congelamiento salarial, el gasto en personal se redujo un 40 %. El déficit fiscal pasó de 12,3 % del PBI, en 1975, al 7,6 %, en 1976, y su financiamiento por medio de emisión monetaria se contrajo del 55 al 29 % ([108]).

Las medidas tendían a una transformación de la estructura de los precios relativos, que descargaban el peso del plan de ajuste sobre los asalariados, mientras se trataba de compensar los impactos negativos sobre el sector empresario con otros positivos. La reducción de los aranceles y de los reintegros a las exportaciones industriales, por ejemplo, se contrapesaba con la devaluación, mientras la contracción de la demanda interna como consecuencia de la depresión de los salarios se equilibraba con la mejor posición exportadora. En ese sentido, se provocaba una transferencia intersectorial de ingresos que no apartaba demasiado al programa de otras experiencias liberales del pasado, aunque en este caso la devaluación y la disminución de las retenciones a las exportaciones permitían al sector agropecuario un aprovechamiento integral de las nuevas condiciones, lo que lo diferenciaba un tanto de la experiencia de KRIEGER VASENA.

Como se observa en el gráfico 7,1, el objetivo de controlar la inflación parecía logrado hacia mediados de 1976.



Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Cuarenta años de inflación en la Argentina: 1945-1985*, Buenos Aires, 1986.

Gráfico 7,1. Tasa de inflación mensual entre 1976 y 1977.

(108) FERRER, ALDO, *Nacionalismo y orden constitucional*, Buenos Aires, 1981, pág. 76. SCHVARZER, J. (1991).

Sin embargo, esto se debía al congelamiento de salarios, que provocó una drástica reducción del consumo con características recesivas, lo cual ponía límites a la política de contención salarial; cuando se intentó liberar esta variable, se produjo un rebrote inflacionario y, si bien la tasa de inflación no volvió a los niveles (hasta entonces) extraordinarios de principios de año, se superaron ampliamente las expectativas de la conducción económica. Tal circunstancia obligó a tomar una medida más drástica y a contrapelo del "espíritu" del plan: el congelamiento de precios por 120 días. Comenzaba así una segunda etapa, en la cual el gobierno empezaría a redefinir sus objetivos, apartándose progresivamente de las políticas que caracterizaron al liberalismo económico argentino en la posguerra, mientras se plasmaba un nuevo rumbo de acción enmarcado en las recomendaciones de la "escuela monetarista de Chicago".

A principios de 1977, se implementó una reforma financiera que ubicaría al sector financiero en una posición hegemónica en términos de absorción y asignación de recursos. El nuevo *Régimen de Entidades Financieras* iniciaba un rumbo cuyo norte apuntaba a la liberalización de los principales mercados internos y a una mayor vinculación con los mercados internacionales. La reforma financiera, que fue profundizándose por medio de medidas complementarias en los meses siguientes consistía, en lo fundamental, en la creación de un sistema de reservas fraccionarias que reemplazaba al anterior sistema centralizado de depósitos con un encaje del 100 %; la liberalización de las tasas nominales de interés activas y pasivas; una mayor responsabilidad de los bancos en sus relaciones con la clientela, estableciendo, además, requisitos sobre la solvencia y la liquidez de dichas entidades; el establecimiento de un régimen de garantía plena de los depósitos en el marco de una mayor liberalidad de los requisitos para la expansión o instalación de nuevas entidades y sucursales sin importar la nacionalidad; y la recreación de la función del Banco Central como prestamista en última instancia.

La reforma apuntaba a incrementar el rol del sector financiero privado y disminuir la participación del Estado, bajo el supuesto de que aquél era, *per se*, un asignador más eficiente de recursos. Además, se creía que, por su intermedio, se conformaría un sistema financiero más apto, solvente y competitivo, que redujera el costo de los servicios bancarios ([109]).

Por otra parte, las medidas se inscribían en el marco de la política antiinflacionaria, al aumentar las tasas de interés pasivas. De esa forma, los ahorristas incrementarían sus colocaciones en activos financieros cuasi líquidos y no presionarían tanto sobre el mercado de bienes, afirmándose que ese aumento del ahorro podría canalizarse hacia inversiones productivas ([110]).

(109) Cf. FIDE, *Coyuntura y desarrollo*, N° 47, julio de 1982.

(110) Cf., por ejemplo, PALACIO DEHEZA, CARLOS, *El plan Martínez de Hoz y la economía argentina*, Buenos Aires, 1981; LASCANO, MARCELO, *Política económica actual: consideraciones críticas*, Buenos Aires, 1981.

La reforma financiera tuvo un papel determinante sobre el conjunto de la economía, ya que la liberalización de los movimientos de fondos y de las tasas de interés modificó drásticamente las condiciones de rentabilidad de los distintos sectores económicos, afectando en forma negativa a las actividades productivas, incentivando la valorización especulativa y produciendo la hipertrofia del sector: entre 1978 y 1979 se autorizó la apertura de 1.197 sucursales financieras, mientras el PBI per cápita se encontraba virtualmente estancado ([111]).

Uno de los aspectos de mayor incidencia fue la apertura plena al movimiento de capitales con el exterior, en el marco de libertad de fijación de las tasas de interés. En un contexto semejante, la tasa de interés interna queda determinada por la tasa de interés internacional más la devaluación esperada, que actúa como sobretasa de riesgo. Cuando no hay expectativas sobre devaluaciones futuras, ambas tasas se igualan. Pero cuando los agentes esperan una devaluación, el crédito interno se encarece en un porcentaje similar al de dicha expectativa. Con el correr de los meses, y dado que la inflación interna superó las pautas de devaluación establecidas por el gobierno, la expectativa de una devaluación sorpresiva crecieron, y con ella, se elevaron las tasas de interés hasta niveles muy superiores a los vigentes en los mercados internacionales.

Otra cuestión de trascendencia fue la creación de la Cuenta de Regulación Monetaria (CRM). Al reemplazarse el sistema de nacionalización de depósitos por uno de encajes fraccionarios, la base monetaria quedó en niveles demasiado altos, por lo que, para neutralizar los efectos expansivos, se fijó un encaje del 45 %, que luego descendió hasta el 15 %. Mantener inmovilizada una parte de los depósitos implicaba para los bancos un costo que incidiría ampliando la brecha entre las tasas de interés activas y las pasivas, encareciendo los créditos y provocando un desplazamiento por parte de los tomadores hacia fuentes financieras externas. Para evitar esos efectos, se creó la CRM, por la cual el gobierno remuneraba los encajes obligatorios, asumiendo el costo mencionado. A su vez, cobraba un pequeño impuesto sobre la porción prestable de los depósitos. El saldo negativo de la CRM se transformó pronto en una fuente de creación de dinero, operando implícitamente como una suerte de subsidio al sector financiero e impactando sobre las cuentas públicas. Entre junio de 1977 y mayo de 1982 la emisión efectuada por intermedio de la CRM fue estimada en casi 62 billones de pesos, equivalente a algo más del 5 % del PBI ([112]).

(111) Palacio Deheza, C. (1981), pág. 151.

(112) Cf. FIDE (1982).

A partir de la reforma, el sector financiero ocuparía un lugar central en la provisión de fondos de corto plazo, aunque el Estado continuó siendo el principal generador de inversión de largo plazo. Simultáneamente, incidía sobre los niveles nominales de diversas variables, en especial sobre la tasa de inflación, que a partir de ese momento, y en contra de lo esperado por la conducción económica, comenzó a ser alimentada por las tasas de interés crecientes. La inversión, por su parte, luego de un aumento en 1977, comenzó a contraerse a partir del año siguiente, sin guardar un vínculo con el incremento del "ahorro" financiero. Como veremos en detalle más adelante, cuando la economía argentina ingresó en una coyuntura desfavorable a partir de 1980, también se puso de manifiesto que la supuesta mayor eficiencia del ámbito privado como asignador de recursos no se verificaba en el sector financiero argentino.

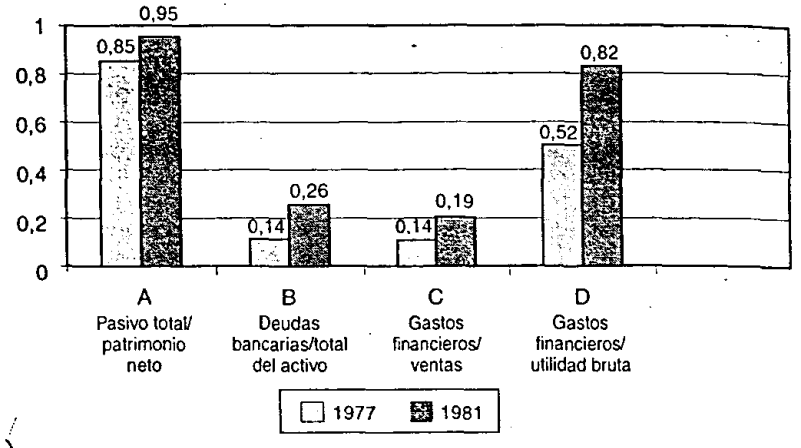
Las desviaciones de lo que ocurría frente a lo esperado llevó al surgimiento de fuertes críticas, tanto desde diferentes sectores afectados, como de diversos economistas que planteaban sus reservas sobre los beneficios de la reforma. Carlos Palacio Deheza, por ejemplo, sostenía que: "El señor ministro había dado así los tres pasos fundamentales para producir la anarquía financiera que soportó y soporta el país: 1) se concedió al mercado financiero la facultad de un verdadero libertinaje, eliminando o limitando a su mínima expresión el control del Estado; 2) mientras tanto, y sin contrapartida, se mantenía la garantía de devolución a cargo de la Nación, y 3) se asegura a los depositantes tasas de interés positivas" ([113]).

Se indicaba también que la aversión al riesgo por parte de los empresarios y los altos niveles de las tasas de interés impedían la canalización de los recursos financieros hacia las actividades productivas, agudizando los estrangulamientos del lado de la oferta que influían sobre las altas tasas de inflación. Mientras tanto, el alto precio nominal del dinero modificaba la estructura de costos, convirtiéndose en un factor autónomo de aumento de los precios. Por eso, la reforma se mostraba impotente frente a la inflación y no promovía el aumento esperado de la inversión ([114]). El costo financiero pasaba a ser un componente importante en los costos de las actividades productivas, como se advierte en el gráfico 7.2.

todo.— OSI

(113) Palacio Deheza, C. (1981), pág. 150.

(114) Lascano, M. (1981), págs. 59-61.



Fuente: FIDE.

Gráfico 7,2. Indicadores financieros empresarios.

Otra crítica apuntó a las transformaciones estructurales que la reforma produjo sobre el financiamiento del sector industrial y el funcionamiento de la economía argentina a partir de entonces. El modelo vigente hasta 1976 tenía como eje estructurante el crecimiento económico, en el cual la industrialización era vista como el instrumento más idóneo para alcanzarlo. Dado que se le atribuía al mercado argentino de capitales una baja confiabilidad como instrumento eficiente de financiación para el sector industrial y, por lo tanto, para el crecimiento económico, se consideraba necesario establecer estrictas regulaciones. En el nuevo esquema, en cambio, el objetivo era la eficiente asignación temporal de los recursos, de acuerdo con las preferencias del consumidor, que entrañaba la necesidad de una liberalización absoluta, para que dichas preferencias pudiesen revelarse. En ese marco, los problemas del crecimiento y de la inversión carecían de entidad y quedaban subordinados al disciplinamiento del acontecer social; tanto uno como otro se convertían en cuestiones aleatorias, de modo que el estancamiento no podía ser interpretado, bajo los parámetros del nuevo modelo, como un fracaso ([115]). En este sentido, el sistema financiero previo a la reforma se orientaba a subsidiar al sector industrial por medio de tasas de interés reales negativas. A partir de 1977, ese mecanismo se revirtió y en los años posteriores las tasas de interés para el sector se tornaron positivas, provocando una transferencia de recursos desde la industria hacia las actividades financieras, como se ve en el cuadro siguiente.

(115) Cf., Canitrot, Adolfo, "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", en *Desarrollo Económico*, N° 76, Buenos Aires, 1980; Canitrot, Adolfo, "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", en *Desarrollo Económico*, N° 82, Buenos Aires, 1981.

Año	Subsidio neto
1972	6,1
1973	3,4
1974	5,2
1975	14,6
1976	11,7
1977	0,4
1978	-5,1
1979	-0,1
1980	-9,1

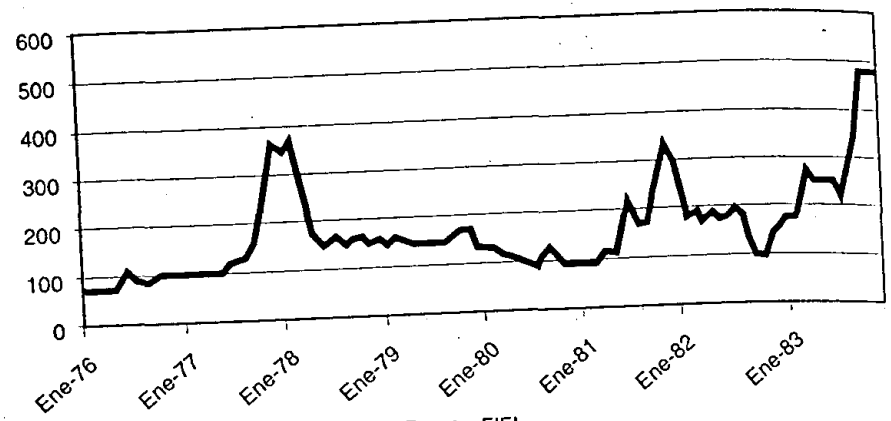
Fuente: FIDE.

Cuadro 7,4. Subsidio financiero neto recibido por el sector industrial (en porcentaje del PBI industrial).

También se impugnaron las debilidades en la conformación del nuevo mercado financiero, tomando en cuenta que éste se organizó sobre la base del corto plazo, incrementando el riesgo y las dificultades de los empresarios para obtener fondos de largo plazo. Esto desviaba el grueso de los recursos a la actividad especulativa e incrementaba la volatilidad, que se agravaba con las bruscas fluctuaciones de las tasas de interés. Por otra parte, la magnitud y la variación de las tasas de interés no fueron iguales para todas las empresas, ya que, por un lado, la inflación afectaba la estructura de precios relativos —y con ello la tasa de interés real— y, por el otro, se incrementó la heterogeneidad del precio del dinero de acuerdo con la calificación crediticia de las diferentes empresas ([116]).

Desde distintos ángulos, las críticas señalaban que la reforma financiera provocó un gran impacto negativo sobre las actividades productivas, mientras sus resultados en materia de control de la inflación resultaron altamente cuestionables. Por eso, no pareció sorprendente que al finalizar la tregua de precios propuesta por el gobierno a los empresarios, la inflación volviera a acelerarse, lo que convenció a las autoridades económicas de la necesidad de nuevos caminos para "disciplinar" al sector industrial, mientras se trataba de revertir el lento incremento que habían manifestado los salarios reales en los últimos meses. Para eso, se procedió a aplicar medidas contractivas, entre las que se destacó una política monetaria mucho más restrictiva, que derivó en el alza sostenido de las tasas de interés.

(116) Cf. Schvarzer, Jorge, "Cambios en el liderazgo industrial argentino en el período de Martínez de Hoz", en *Desarrollo Económico*, N° 91, Buenos Aires, 1983.



Fuente: FIEL.

Gráfico 7,3. Evolución de la tasa de interés activa.

Las consecuencias de los nuevos ajustes no se hicieron esperar, desencadenando una recesión que interrumpió la recuperación que se venía insinuando los meses anteriores y se manifestó en las estadísticas agregadas en 1978, cuando el PBI se contrajo casi un 4 % con respecto al año anterior.

Año (IPC)	PBI	Inflación
1975	-0,9	182,6
1976	-0,2	444,0
1977	6,0	176,0
1978	-3,9	175,5
1979	6,8	159,5
1980	0,7	100,8
1981	-6,2	104,6
1982	-5,2	164,7
1983	3,1	343,3

Fuente: CEPAL e INDEC.

Cuadro 7,5. Evolución del PBI y tasas de inflación (en tasas de variación anual).

Sin embargo, el ritmo inflacionario se mantuvo inconmovible, haciendo fracasar nuevamente el objetivo de controlar la evolución de los precios. Las autoridades suponían que el aumento de las tasas de interés pasivas contribuiría a incrementar la demanda de activos financieros, estimulando una mayor monetización de la economía. Se esperaba, además, que la compra de activos financieros movilizara recursos para inversiones productivas que expandieran la oferta, y todos estos cambios (mayor monetización y oferta) desacelerarían la tasa de inflación. Sin embargo, las altas tasas de interés pasivas se conjugaban también con tasas activas muy elevadas, lo cual disuadía la inversión productiva y desviaba

recursos de la producción al sistema financiero, contrayendo la inversión e inhibiendo el incremento esperado en la oferta. Además, el alto precio del dinero modificaba la estructura de costos y conducía, en contra de lo esperado, a generar una inflación mayor, al trasladarse los mayores costos financieros a los precios finales ([117]).

Las políticas de ajuste tradicionales se revelaban cada vez más impotentes para controlar el aumento de los precios. De allí que se fuera gestando un viraje en la política económica, iniciado con la desindexación del tipo de cambio, que produjo un progresivo retraso en la cotización de las divisas y una gran diferencia en las tasas de interés locales frente a las internacionales. A fines de 1978, el cambio de rumbo se materializaría por completo, al imponerse una política que tenía por objetivo la convergencia de la inflación y las tasas de interés locales con los valores internacionales, combinando la apertura de la economía con la implementación del enfoque monetario del balance de pagos, mientras se tomaba al tipo de cambio como ancla para los precios internos.

Una de las medidas más importantes del nuevo esquema era la fijación pautada del tipo de cambio y de las devaluaciones futuras de acuerdo con un cronograma decreciente, conocido como "la tablita". Esta medida se iniciaba con una devaluación del 5,23 %, y preveía reajustes posteriores del precio del dólar en forma periódica y decreciente, hasta arribar a un tipo de cambio fijo a principios de 1981. De esta manera, se esperaba que la inflación local descendiera paulatinamente hasta llegar a niveles similares a los internacionales. Si esto no ocurría, se produciría un retraso cambiario y las importaciones se harían menos costosas, forzando a los industriales a reducir sus precios, so pena de ser desplazados por la competencia de los productos importados.

Para que la competencia externa fuese efectiva como freno para el incremento de los precios, se estimó necesario reducir además los aranceles aduaneros, fijándose un cronograma descendente en enero de 1979, que se fue anticipando en el tiempo para lograr un efecto más veloz en el combate contra la inflación. Finalmente, en junio de 1980, se eliminaron los aranceles de aquellos bienes que no se producían en el país y se estableció una estructura arancelaria para los que sí se fabricaban localmente con un máximo del 55 %, que se reduciría en forma paulatina hasta llegar al 20 % en 1984 ([118]).

Ambas medidas se complementaban con el "enfoque monetario del balance de pagos". Según este enfoque, la inflación puede ser atribuida exclusivamente a la oferta de dinero, cuando la economía se encuentra cerrada a las importaciones. En el caso de una economía abierta, en cambio, el exceso de gastos provocado por una oferta excedente de dinero puede derivarse hacia las importaciones, sin provocar inflación. Se considera, entonces, al resultado de la balanza comercial como una situación derivada de la relación entre los ingresos y los gastos

(117) LASCANO, M. (1981), págs. 59 y 60.

(118) FERRER, A. (1981), pág. 86.

agregados de la población de un país. Cuando el ingreso supera a los gastos, hay un superávit comercial, y cuando se produce el caso inverso, hay déficit. En ese marco, la cantidad de dinero se ajustará automáticamente al nivel de la demanda; en una economía con tipo de cambio fijo y perfecta flexibilidad de los precios en todos los mercados, un exceso de oferta de dinero estimulará las importaciones. La gente deberá comprar divisas para pagarlas, desprendiéndose de moneda local, lo que contraerá la oferta monetaria y conducirá otra vez al equilibrio. Transitoriamente, además, las diferencias que se produzcan entre las tasas de interés interna e internacional, provocará movimientos de capitales que regularán el proceso de ajuste ([119]).

Las autoridades económicas de la Argentina tenían en mente ese esquema al trazar sus lineamientos. La reforma financiera del año anterior implicaba la liberalización total de los movimientos de capitales con el exterior. Se suponía que la movilidad de los capitales era prácticamente perfecta, es decir que las diferencias en los rendimientos de los activos financieros provocarían movimientos de capitales en uno u otro sentido que volverían a igualarlos de manera casi automática. En ese marco, se afirmaba que los desequilibrios del balance de pagos eran sólo un reflejo de los producidos en el mercado monetario. Por lo tanto, las variaciones que los flujos de bienes y de capital provocarían sobre las reservas bastarían para ajustar el mercado de dinero, con lo cual, la tasa de interés local debería tender a igualarse a la internacional más la tasa de devaluación. Dado que esta última debía decrecer en poco tiempo hasta llegar a cero, la tasa de interés interna sería también convergente con la internacional. De esta forma, se arribaría prontamente a una economía estable, en la cual se podrían manifestar las ventajas comparativas del país, sobreviviendo aquellos sectores competitivos en el mercado mundial y optimizando la utilización de los recursos. Sin embargo, las previsiones no se cumplieron, ya que los precios superaron holgadamente a las tasas de devaluación. Este comportamiento imprevisto se debía a que un conjunto de bienes y, en especial, de servicios no estaba sometido a la competencia externa, ya sea porque se trataba de alimentos frescos perecederos, servicios no contratables en el exterior, bienes provistos monopólicamente por el Estado o sectores protegidos por normativas especiales, como restricciones específicas sobre algunas importaciones o regímenes de promoción sectorial. Estos precios sólo podían estabilizarse de manera aleatoria, ya que no se veían afectados por los precios externos. Como esta coincidencia no se produjo, el nivel general de precios continuó creciendo.

El comportamiento del nivel general de precios, y especialmente de los precios relativos descriptos, produjo graves consecuencias sobre la estructura productiva por diferentes motivos. En primer lugar, se distorsionaba la rentabilidad de los diferentes sectores, lo que, a mediano y largo plazo, suponía un desplazamiento de recursos hacia el sector de no transables que, bajo las condiciones señaladas, podría calificarse de artificial. En segundo lugar, el sector de transables se veía

(119) Cf. FIDE, *Coyuntura y Desarrollo*, N° 27, noviembre de 1980.

aprisionado entre la imposibilidad de incrementar sus precios por la presión ejercida por las importaciones y el incremento de sus costos debido a que parte de sus insumos se componía de bienes o servicios no transables. Por último, dado que la tasa de inflación era mayor a la de devaluación, se producía una revaluación del peso, que abarataba aún más a las importaciones en comparación a la producción local.

Período	Tcxagr	Tcxind	Tcimpo	Tclibre	Tcvend
1976	210,2	142,1	121,2	182,3	93,2
1977	209,8	120,9	105,8	106,1	84,7
1978	175,4	96,2	84,6	83,9	68,9
1979	129,9	70,3	60,9	60,8	49,4
1980	125,8	58,6	50,4	50,4	41,8
1981	142,7	71,3	60,6	77,2	50,6
1982	156,1	110,1	100,1	141,9	87,1
1983	147,9	128,5	117,3	160,3	103,0

Tcxagr: tipo de cambio de exportaciones agropecuarias.
Tcxind: tipo de cambio de exportaciones industriales.
Tcimpo: tipo de cambio de importaciones.
Tclibre: tipo de cambio libre.
Tcvend: tipo de cambio vendedor.

Fuente: ROZENWURCEL, GUILLERMO y SANCHEZ, MARCELO, "El sector externo argentino desde la crisis de la deuda", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 6, Buenos Aires, 1994.

Cuadro 7,6. Tipo de cambio real (índices del tipo de cambio real efectivo, segundo semestre de 1990=100).

El progresivo retraso cambiario estimulaba la suposición de una modificación del cronograma de devaluaciones, introduciendo un factor de riesgo que crecía con la persistente revaluación del peso. Ese riesgo elevaba la tasa de interés, impidiendo la convergencia con la tasa internacional, lo cual tenía importantes efectos sobre la economía en su conjunto. En primer lugar, limitaba la inversión productiva a proyectos con una tasa de ganancia esperada extraordinariamente alta. En segundo término, desviaba importantes recursos del sector productivo a la especulación financiera, debilitando el crecimiento económico. En tercer lugar, imponía una diferenciación en la financiación de proyectos de inversión según el tipo de empresa: las grandes firmas podían conseguir recursos en el exterior a tasas de interés mucho más bajas que las pequeñas y medianas, que no tenían acceso al crédito internacional. Esto provocaba diferencias en la competitividad que no se debían a cuestiones de eficiencia microeconómica, sino al clima macroeconómico artificialmente creado por la política económica. Por último, dado el contexto internacional caracterizado por bajas tasas de interés y sobreoferta de capitales líquidos, estimulaba el ingreso de recursos desde el exterior. Estos flujos externos eran, en su mayoría, capitales especulativos, por lo que, en lugar de fortalecer las estructuras productivas internas, alimentaban la valorización financiera de carácter cortoplacista. Por otra parte, contribuían a incrementar la inestabilidad del

sistema y las debilidades del mercado cambiario, ya que, al retirarse, extraerían más divisas de las que habían ingresado, debido a las ganancias que habían devengado interin. De allí que, con el transcurso del tiempo, se agravaba el desequilibrio potencial en el mercado de divisas, incrementando el riesgo de devaluación y, por lo tanto, presionando aún más al alza de las tasas de interés, perpetuando un mecanismo perverso de destrucción del aparato productivo y especulación financiera, mientras se generaba una pesada deuda externa que hipotecaría el futuro del país.

7.5.3. La evolución del plan

El nuevo enfoque de la política económica no hizo más que fortalecer las tendencias que se prefiguraban en las primeras etapas del gobierno militar. Luego de un breve período de crecimiento, la recesión provocada por la apertura comercial y el retraso cambiario se manifestó con crudeza, dejando como saldo una economía estancada, ya que el PBI sólo creció un 2,3 % entre 1975 y 1983.

Sector	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Variación 1975-1983
PBI a costo de factores	8.950,9	8.949,9	9.521,3	9.214,6	9.853,7	10.011,2	9.333,3	8.909,6	9.155,0	2,3
Productores de mercancías	4.640,3	4.712,7	5.034,7	4.778,0	5.093,7	4.969,4	4.512,8	4.385,6	4.596,8	-0,9
Agric., caza, silv. y pesca	1.171,9	1.226,8	1.257,0	1.292,4	1.328,9	1.255,7	1.279,9	1.368,5	1.394,4	19,0
Explot. minas y canteras	193,2	197,9	214,8	218,9	232,8	246,2	247,8	249,1	249,6	29,2
Ind. manufactureras	2.495,3	2.409,9	2.598,2	2.324,8	2.561,6	2.464,4	2.070,6	1.972,6	2.185,9	-12,4
Construcciones	527,2	605,8	679,7	647,4	644,4	651,8	567,1	437,3	380,1	-27,9
Electric., gas y agua	262,7	272,4	285,0	294,5	326,1	351,4	347,4	358,1	386,8	47,2
Productores de servicios	4.310,6	4.237,1	4.486,7	4.436,5	4.760,0	5.041,8	4.820,5	4.523,0	4.558,3	5,7
Comerc. may., min., rest., hot.	1.341,8	1.296,8	1.401,0	1.314,0	1.478,0	1.618,9	1.463,0	1.291,6	1.319,0	-1,7
Transp. almac., comunic.	959,1	953,0	1.003,8	981,8	1.054,2	1.065,9	1.019,4	991,7	1.033,3	7,7
Estab. finan., seg. y b. inm.	633,8	607,4	691,5	738,1	796,9	895,2	847,4	750,0	697,8	10,1
Serv. comun., soc. y pers.	1.375,2	1.379,8	1.390,4	1.402,7	1.430,8	1.461,8	1.490,7	1.489,8	1.508,2	9,6

Fuente: BCRA.

Cuadro 7,7. Composición del PBI (PBI a costo de factores en australes a precios de 1970).

Sin embargo, no todos los sectores se vieron afectados de la misma manera. Los vinculados principalmente al mercado interno o sometidos a la competencia de la importación sufrieron un derrumbe muy pronunciado, como se refleja, por ejemplo, en las estadísticas del sector de la construcción, que se contrajo casi un 30 % en el período 1975-1983. Su comportamiento, sin embargo, reconoció una etapa de auge hasta 1980, debido a grandes y discutidas obras públicas en infraestructura.

La industria, por su parte, mostró un comportamiento fluctuante, que ocultaba una profunda transformación estructural (que analizaremos detenidamente al final del capítulo), aunque el resultado cuantitativo fue una contracción del 12,4 % en el período. Por el contrario, el sector agropecuario y la explotación de recursos mineros, con algunos altibajos, lograron una expansión, por medio de una mayor inserción exportadora. El primero creció un 19 %, mientras que el segundo lo hizo en un 29 %.

Pero el mejor barómetro de la evolución de la economía y de la incidencia de la política económica de Martínez de Hoz fue el sector financiero, que comenzó un lento crecimiento en el bienio 1976-1978, para convertirse en el epicentro de una febril actividad especulativa entre 1979 y 1981, cuando el ministro se encontraba en el pináculo de su poder; en 1980, su contribución al PBI arrojaba un incremento de más del 40 % comparado con 1975. A partir de ese momento, se superpusieron el ocaso y el alejamiento de la función pública de Martínez de Hoz, la crisis económica estrepitosa y el derrumbe del circuito financiero. Aunque en 1983 su actividad todavía era un 10 % más elevada que al asumir el gobierno militar, había descendido más de un 22 % con respecto al momento de mayor auge.

La política económica tuvo también una importante incidencia en la evolución del comercio exterior. Al compás de las transformaciones productivas y de la declinación del mercado interno, las exportaciones se triplicaron entre 1975 y 1981. A lo largo del último lustro de la década del '70, la Argentina se vio favorecida por términos del intercambio más elevados que en el lustro anterior, a tal punto que los precios de las exportaciones en 1980 eran dos veces y media superiores a los de 1970. El *quantum* de las exportaciones también se duplicó en el transcurso de la década, de modo que el crecimiento de las ventas al exterior se debía tanto a mayores cantidades exportadas como a mejores precios.

Rubro	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Carnes y menud. comest.	172.729	348.690	444.190	535.777	879.047	686.918	677.643	598.786	430.084
Frutos, cortezas de cítrus y melones	116.862	135.096	180.286	226.721	226.129	197.352	175.260	182.455	134.009
Cereales	1.067.182	1.175.010	1.504.377	1.223.732	1.605.664	1.631.459	2.830.008	1.822.180	2.894.058
Semillas y frutos oleag.	6.745	23.056	209.678	567.163	758.844	671.373	648.223	459.665	365.740
Grasas y aceites	91.380	175.669	369.836	390.583	540.180	523.737	394.835	429.326	538.157
Prep. de carne, pescado, etc.	116.456	176.502	198.394	261.953	350.038	281.912	254.186	207.557	173.722
Residuos y desperdicios de la industria aliment.	141.402	227.231	356.214	349.537	408.847	412.718	397.031	438.617	644.337
Combust. y aceites minerales	14.456	19.472	27.552	53.024	49.517	279.717	622.051	551.851	348.790
Pieles y cueros	71.573	152.117	210.620	278.073	461.583	362.934	388.285	298.290	264.330
Lanas, pelos y crines	109.609	142.386	242.415	251.921	238.957	285.950	337.429	223.667	188.007
Arrabio, hierro y acero	48.947	119.357	105.657	252.218	220.846	157.726	268.738	351.332	207.201
Calderas, máquinas y artefactos mecánicos	187.597	169.705	203.564	227.496	236.795	280.667	256.544	250.371	152.245
Total	2.961.264	3.916.058	5.650.240	6.399.590	7.809.924	8.021.418	9.143.044	7.624.936	7.836.063

Fuente: INDEC.

Cuadro 7,8. Evolución de las exportaciones y principales rubros de exportación (en miles de dólares).

A partir de 1976 se transformaría el perfil comercial de la Argentina, lo cual explica por qué, en el marco de una crisis sin parangón, en la que desaparecieron ramas enteras de la producción, algunos sectores tuvieron tasas de crecimiento elevadas. Las exportaciones argentinas se habían diversificado progresivamente en la última etapa del proceso de sustitución de importaciones, con un avance lento pero firme de la venta de productos industriales. Bajo las nuevas condiciones, esa diversificación comenzaría a desdibujarse y las ventas externas se concentrarían cada vez más en un reducido conjunto de productos agropecuarios y mineros y sus derivados a partir de la transformación de procesos industriales, tal como se observa en el cuadro precedente. Empezaron, entonces, a crecer las colocaciones de carnes, de aceites vegetales, de derivados del gas y del petróleo, de metales ferrosos y no ferrosos, y de pescado, actividades que se consolidarían en la década siguiente. Un porcentaje importante de las exportaciones continuó vinculado a las colocaciones de cereales, que se triplicaron y generaron aproximadamente el 30 % de las ventas al exterior.

La expansión de las exportaciones de granos tiene relación, desde el lado de la demanda, con la firma de acuerdos con la URSS, que transformaron a dicho país temporariamente en el principal comprador de productos argentinos, superando cuantitativamente en algunos momentos a la Comunidad Económica Europea en su conjunto. La Unión Soviética llegó a ser el receptor de cerca del 80 % de las exportaciones argentinas de cereales y del 20 % de las de carnes. El comercio bilateral mostraba un notorio desbalance a favor de la Argentina, que trataba de compensarse con convenios pesqueros, la colaboración en materia de energía nuclear, la concreción de diversos proyectos de infraestructura y un incremento en las compras argentinas de maquinarias y vehículos de distinto tipo ([120]).

Las exportaciones argentinas registraron un incremento generalizado, que abarcó todos los destinos. Sin embargo, con algunas regiones, el crecimiento fue más intenso, especialmente con la URSS y los EE.UU. Con otras regiones, en cambio, al alza se sucedió una baja, como en lo referente a la Comunidad Económica Europea (donde se observa un descenso desde 1980 en adelante) y en los países latinoamericanos englobados en la ALADI, cuyas compras a la Argentina se situaron al final del período en un nivel ligeramente inferior al de 1976, como puede verse en el cuadro siguiente.

(120) Cf. Rapoport, M. (1996).

Región	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
América	1.529,0	2.024,3	2.279,3	2.748,1	2.724,5	2.813,0	2.668,3	2.036,7
ALADI	1.030,9	1.371,7	1.513,0	2.011,5	1.730,7	1.818,1	1.514,7	1.026,8
Estados Unidos	269,9	382,6	536,6	568,9	696,0	843,0	1.008,0	755,1
Resto de América	228,2	270,0	229,7	167,7	297,8	151,9	145,6	254,8
Europa	1.653,1	2.472,2	2.800,2	3.383,8	2.741,7	2.469,6	2.045,5	2.029,7
Mercado Común Europeo	1.268,4	1.774,2	2.146,2	2.525,6	2.172,4	1.954,8	1.626,0	1.656,1
Europa Oriental	79,2	249,2	146,5	198,5	197,2	150,3	88,7	98,0
Resto de Europa	305,5	448,8	507,5	659,7	372,1	364,5	330,8	275,6
Africa	154,3	250,8	183,0	295,9	219,4	255,1	398,1	421,8
Petroleros de Africa	100,0	135,3	109,8	215,9	151,8	171,7	297,1	196,1
Resto de Africa	54,3	115,5	73,2	80,0	67,6	83,4	101,0	225,7
Asia	576,2	900,6	1.131,5	1.376,4	2.328,6	3.594,7	2.508,6	3.337,0
Japón	209,2	307,7	380,6	395,4	210,9	166,0	283,1	376,6
URSS	219,1	210,7	385,5	415,3	1.614,2	2.963,0	1.586,3	1.635,8
Petroleros de Asia	34,1	68,5	79,3	113,5	127,2	132,7	287,5	462,1
Resto de Asia	113,8	313,7	286,1	452,2	376,3	333,0	351,7	862,5
Oceanía	3,4	3,6	5,5	5,7	7,2	10,6	4,3	10,7

Fuente: INDEC.

Cuadro 7,9. Exportaciones argentinas por regiones (en millones de dólares).

El comportamiento de las importaciones fue distinto del de las exportaciones. Mientras estas últimas tendían a concentrarse en un conjunto reducido de bienes, aquellas se diversificaron, creciendo aún más que las ventas, especialmente a partir de 1979. Esta evolución tenía mucha relación con el nuevo enfoque de la política económica aplicada a partir de ese año, que favorecía un *boom* importador. La reducción de aranceles y el retraso cambiario alentaban el ingreso de productos importados, al situarlos en una posición competitiva privilegiada frente a la producción nacional. Las nuevas condiciones implicaban para esta última una protección negativa, es decir que, a iguales condiciones microeconómicas de producción, los bienes importados podían ser colocados en el mercado a un precio inferior. Vale decir que las desventajas de las empresas nacionales no dependían tanto de su supuesta ineficiencia relativa como de un contexto adverso emergente

de una infraestructura deficiente, condiciones crediticias más duras y, sobre todo, de una política económica deliberadamente destructiva, casi inédita a escala mundial, que ni siquiera encontraba justificación teórica. En efecto, la teoría ha discutido mucho la conveniencia o no de proteger la producción autóctona frente a la competencia externa, pero nunca se argumentó que fuese conveniente establecer una discriminación negativa adicional por medio de herramientas de política económica.

Los estímulos comerciales a la importación se complementaban con un generoso acceso al crédito internacional, que permitía financiar las compras, a pesar de la contracción de la producción interna y de la consiguiente disminución de los recursos disponibles.

Si bien el *boom* importador fue generalizado, como puede verse en el cuadro 7,10, su incidencia se destacó en los bienes de consumo durables, como los electrodomésticos, en bienes suntuarios y en la importación de bienes de capital. Con respecto a estos últimos, deben hacerse algunas consideraciones adicionales, ya que el incremento de las compras externas puede llevar a algunas confusiones con respecto a la evolución de la inversión en las actividades productivas. Aunque aumentó la compra de bienes de capital importados, la producción interna se redujo aún más, lo que indica que el ritmo de incorporación de maquinarias disminuyó con respecto al pasado.

Rubro	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Café, té, mate y especias	68.839	79.147	111.090	82.138	118.787	116.735	89.769	85.577	64.971
Combustibles y aceites minerales	527.405	542.984	685.000	480.981	1.117.953	1.092.804	1.031.377	687.864	470.055
Productos químicos inorgánicos	120.160	76.750	95.044	80.348	187.041	184.278	164.824	158.907	126.275
Productos químicos orgánicos	324.995	279.371	306.685	253.352	364.316	473.779	417.559	402.260	439.086
Productos diversos de ind. químicas	89.983	73.859	94.372	89.385	120.337	175.010	171.753	159.549	177.029
Mat. plásticas artif.	112.608	73.322	76.087	100.125	242.553	131.420	302.164	186.342	185.427
Maderas, carbón vegetal, etc.	95.000	29.304	46.689	48.112	115.967	179.201	120.371	58.065	56.178
Papel y cartón	109.563	77.273	103.223	112.168	127.612	234.243	216.014	99.320	95.374
Arrabio, hierro y acero	807.834	394.887	407.817	273.903	410.103	685.381	474.218	372.664	356.089
Cobre	68.862	51.997	61.330	56.054	106.067	101.335	63.050	67.622	58.817
Calderas, máquinas y artefactos mecánicos	499.817	482.314	771.539	806.933	1.029.713	1.887.279	1.715.099	903.059	738.730
Máquinas y aparatos eléctricos	140.951	125.107	226.743	289.834	399.526	1.106.843	1.195.270	575.204	375.901
Vehículos, tractores y automóviles	105.117	98.145	168.274	159.562	321.243	850.423	760.109	214.855	198.978
Total	3.946.501	3.033.004	4.161.539	3.833.655	6.700.055	10.540.612	9.430.226	5.336.914	4.504.356

Fuente: INDEC.

Cuadro 7,10. Evolución de las importaciones argentinas y principales rubros de importación (en miles de dólares).

Un aspecto oculto en las estadísticas globales fueron las nutridas importaciones de armamentos, en las que jugó un papel significativo la República Federal de Alemania. Luego de que en 1977 el gobierno norteamericano decretara un embargo en la provisión de armamentos a la Argentina por las severas violaciones a los derechos humanos, la RFA se transformó en el primer proveedor de dichos productos al país sudamericano. Recíprocamente, la Argentina se convirtió en el primer comprador de armas de dicho origen en el mundo subdesarrollado.

El Stockholm International Peace Research Institute, en su Anuario de 1981, indicaba que el valor de las ventas de armas grandes de la RFA a la Argentina entre 1977 y 1980 fue de aproximadamente 642 millones de dólares. Si tenemos en cuenta que durante dicho período las importaciones totales desde aquel país fueron levemente superiores a los 3.000 millones y que a la cifra mencionada debe agregársele el valor de las ventas de armas livianas, que habitualmente suelen alcanzar el 50 % del comercio total de armamentos, la proporción resulta asombrosa. Las estadísticas alemanas son aún más contundentes: las exportaciones de armamentos a la Argentina autorizadas por el gobierno federal entre 1980 y 1981 suman 2.500 millones de marcos, frente a exportaciones totales a dicho país por un valor de 4.646 millones. Si a esto se le añade la existencia comprobada de exportaciones ilegales de armas, puede explicarse una parte del extraordinario impulso de las exportaciones alemanas a la Argentina, que en 1980 eran un 152 % más altas que en 1975, y que sólo se redujeron notoriamente durante la Guerra de Malvinas, como consecuencia del embargo comercial de la Comunidad Económica Europea hacia la Argentina ([121]).

En su esquema comercial, la Argentina reeditaba temporariamente una relación triangular como la observada en los años '20 y '30 con los EE.UU. y Gran Bretaña, y en los '50 y '60 con los EE.UU. y la CEE. Ahora, los vértices del triángulo involucraban a la URSS y los Estados Unidos. Es que este último país permanecía como el principal proveedor, y su comercio con la Argentina continuaba mostrando un fuerte desbalance. En el nuevo triángulo comercial, la compensación de los saldos negativos con los EE.UU. se lograba con las colocaciones en la URSS.

(121) Thun, Tino, *Menschenrechte und Außenpolitik: Bundesrepublik Deutschland-Argentinien, 1976-1983*, Bremen, 1985, págs. 129-133 y Musacchio, Andres, "Los determinantes del comercio argentino con Alemania: 1960-1990", *Primeras Jornadas de Historia de la Política Exterior de la Argentina*, Córdoba, 1993.

Año	Estados Unidos					Unión Soviética				
	Expo.	%	Impo.	%	Saldo	Expo.	%	Impo.	%	Saldo
1979	569	7,3	1.049	21,0	- 840	415	5,3	30	0,5	+ 385
1980	696	8,7	2.362	22,4	-1.666	1.614	20,1	14	0,1	+1.600
1981	843	9,2	2.072	22,0	-1.229	2.963	30,8	32	0,3	+2.931
1982	1.008	13,2	1.160	21,7	- 152	1.586	20,8	28	0,5	+1.558
1983	755	10,0	973	22,0	- 218	1.636	21,0	31	1,0	+1.605
1979-1983	3.871	9,6	7.975	21,8	-4.105	8.214	20,3	135	0,4	+8.079

Elaboración propia.

Fuentes: INDEC; Rapoport, Mario "Las relaciones argentino-soviéticas en el contexto internacional: un análisis histórico", The Wilson Center Working Paper, N° 173, Washington, 1986.

Cuadro 7,11. El nuevo triángulo comercial (en millones de dólares).

Nuevamente se trataba de un sistema triangular espontáneo y no negociado, lo que conducía a fuertes tensiones económicas, comerciales y políticas. Por un lado, la Unión Soviética presionaba para disminuir sus déficit comerciales por medio de inversiones o ventas de productos; por otro lado, el peso de la deuda externa, en especial con la banca norteamericana creaba elementos de presión opuestos a los que funcionaban del lado soviético, pues los acreedores podían imponer condiciones que afectasen el comercio con la URSS o lo regulasen en función de sus propias necesidades. Pero existían también motivos adicionales de disputa. En primer lugar, las exportaciones argentinas a la URSS competían con las norteamericanas. Con el debilitamiento de su competitividad en el terreno industrial, el papel de las colocaciones agrícolas norteamericanas ganó importancia y la URSS podía ser un mercado significativo, de manera que el avance de las exportaciones argentinas abría un frente de controversia. En segundo lugar, los Estados Unidos y la URSS se encontraban en un período de confrontación política y económica, uno de cuyos momentos más álgidos estuvo constituido por el bloqueo comercial decretado por el presidente norteamericano Carter, al que la Argentina no adhirió. En este caso, la relación triangular conducía a notorias tensiones políticas ([122]).

(122) Rapoport, M. (1986), págs. 18-21; Lavagna, R. (1998), págs. 59 y 60.

Por último, en lo referente al conjunto del comercio exterior, puede constatarse que los estímulos para exportar, las restricciones al consumo y la tendencia recesiva imperante en la economía argentina durante los primeros años del régimen militar habían permitido superar el gran déficit comercial de 1975 y transformarlo prontamente en superávit. Sin embargo, esta tendencia sufrió una inflexión en el segundo semestre de 1979, reflejando el cambio de estrategia de la política económica. A pesar de las mayores exportaciones, el comercio exterior se convirtió, entonces, en una fuente de drenaje de divisas, que sólo pudo sostenerse mientras se mantenía la corriente de créditos externos. La situación se revierte luego cuando la recesión hizo descender las importaciones

Año	Primer semestre	Segundo semestre	Total
1976	412	470	882
1977	1.054	436	1.490
1978	1.412	1.153	2.565
1979	1.355	-253	1.102
1980	-585	-1.942	-2.527
1981	-376	89	-287
1982	1.700	589	2.289
1983	1.881	1.453	3.334

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio Exterior sobre la base de datos del INDEC.

Cuadro 7,12. Saldo de la balanza comercial (en millones de dólares).

La contracara del déficit comercial era, entonces, un incremento de la deuda externa, aún cuando las importaciones no constituían el único factor, y ni siquiera el principal, que ocasionaba dicho endeudamiento.

7,5,4. El endeudamiento externo

La segunda mitad de la década del '70 se caracterizó, como vimos al inicio del capítulo, por una gran liquidez en los mercados financieros mundiales, derivada del abultado déficit en la cuenta corriente norteamericana y los saldos comerciales positivos de los países de la OPEP, que ampliaban aún más la magnitud de los fondos prestables. Mientras tanto, las bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados disminuían la demanda de créditos con fines productivos.

En este contexto, los países subdesarrollados, y especialmente América Latina, comenzaron a jugar un importante rol como tomadores de créditos para financiar sus déficit comerciales (en muchos casos incrementados por el efecto de los nuevos precios del petróleo), cubrir su necesidad de recursos para proseguir con las estrategias de industrialización, solventar los gastos del Estado o desarrollar nuevas estrategias en materia financiera. Los grandes bancos se encontraban

particularmente interesados en estos nuevos tomadores de crédito, porque así podían compensar la reducción de las colocaciones en los países desarrollados y expandir geográficamente sus negocios, favorecidos además por la posibilidad de cobrar intereses variables y, dado el mayor riesgo que entrañaban los nuevos tomadores, imponer tasas más altas, con las cuales se creía posible evitar el riesgo crediticio global de la cartera ([123]).

La política económica aplicada por Martínez de Hoz creaba en la Argentina una serie de condiciones que situaban al país en un lugar privilegiado como receptor de recursos. La reforma financiera de 1977 liberalizaba por completo los movimientos de capitales de todo tipo con el exterior, a lo que se le sumaba la profunda apertura comercial. Por otra parte, los desequilibrios fiscales y comerciales podían financiarse con recursos externos. Por último, la tasa de interés se situaba en niveles superiores a los internacionales, estimulando el ingreso de fondos y un avance de movimientos especulativos. Por eso, los préstamos hacia la Argentina ocuparon un lugar importante en la cartera de la banca internacional, sólo superado en América Latina por el Brasil y México.

De acuerdo con lo señalado por Aldo Ferrer, se pueden identificar dos etapas en el proceso del endeudamiento argentino. La primera transcurrió entre 1976 y 1979, y tuvo como principal protagonista al sector público. Dadas las dificultades para el acceso al crédito interno, la necesidad de financiamiento se orientó hacia la banca internacional. Buena parte de los préstamos se dirigió a la formación de una importante reserva de divisas, que creció en casi 10.000 millones de dólares durante el trienio, y que tenía por objeto fortalecer las condiciones para la posterior implementación de una política de estabilización basada en la utilización del tipo de cambio como ancla del sistema de precios. La manipulación de las reservas condujo, según el citado autor, a un negocio formidable para la intermediación financiera. Para el Estado, en cambio, esa estrategia representó, por los intereses a pagar, un costo estimado de 500 millones de dólares ([124]).

La segunda etapa, entre 1980 y 1981, se relacionó con el nuevo enfoque del programa económico y los desequilibrios que provocó en diversos renglones del balance de pagos. La apertura comercial y el retraso cambiario incrementaron la demanda de importaciones, los viajes turísticos al exterior (cuya nota pintoresca era dada por los safaris que realizaba en Africa el ministro de Economía) y la remisión de utilidades y regalías por el capital y la tecnología foráneos, provocando un déficit comercial y de la cuenta corriente. Se inició también un crecimiento acelerado del endeudamiento del empresariado, que podía responder en algunos casos a las necesidades de la actividad productiva, pero que generalmente fue contrapartida de la especulación o de fuga de capitales. Además, se produjo un

(123) Cf., por ejemplo, Czada, P.; Tolksdorf, M. y Yenal, A., *Internationale Währungsprobleme: Zur Geschichte Funktion und Krise des internationalen Währungssysterns*, Opladen, 1988.

(124) Cf. Ferrer, Aldo, "Cómo se fabricó la deuda argentina", en Minian, Isaac (comp.), *Transnacionalización y periferia semiindustrializada*, México, 1983.

incremento de erogaciones no identificadas en el balance de pagos, que incluía algunos movimientos ya citados, como las fugas de capital y las compras de material bélico por parte del Estado, que mantenía conflictos con países vecinos como Chile y se preparaba silenciosamente para el desembarco en las Islas Malvinas ([125]).

Año	Sector público	Sector privado	Total	Variación de reservas
1975	4.941	9.144	8.085	-791,1
1976	6.648	3.091	9.738	1.192,4
1977	8.127	3.635	11.762	2.226,5
1978	9.453	4.210	13.663	1.998,4
1979	9.960	9.074	19.034	4.442,4
1980	14.450	12.703	27.162	-2.796,1
1981	20.024	15.647	35.671	-3.433,1
1982	28.798	14.836	43.634	-5.080,5
1983	31.561	13.526	45.087	-4.204,3

Elaboración propia.

Fuentes: BCRA; BAC (1987), y CALCAGNO, ALFREDO y CALCAGNO ERIC, *La deuda externa explicada a todos (los que deben pagarla)*, Buenos Aires, 1999.

Cuadro 7,13. Endeudamiento externo de la Argentina (en millones de dólares).

Si bien en la primera etapa el endeudamiento se reflejaba en el crecimiento de las reservas, la segunda etapa rompió con este comportamiento. Las salidas de divisas representaron, entonces, más del 60 % del incremento del nuevo endeudamiento contraído ([126]).

De esa forma, el esquema se tornaba cada vez más riesgoso. Por un lado, el ingreso de capitales dependía del sostenimiento de las particulares condiciones del mercado financiero mundial. En segundo lugar, el retraso cambiario continuaba acentuándose, y con él se incrementaba el riesgo de una devaluación no pautada. Ahora bien, una parte del endeudamiento consistía en flujos especulativos que trataban de beneficiarse con el diferencial entre las tasas de interés en dólares y en pesos altamente positivo, mientras la tasa de devaluación no superara el ritmo de la inflación. La expectativa de devaluación podía provocar una corrida hacia las divisas, desatando una crisis sin precedentes, ya que la simultánea fuga de capitales había sacado del país una buena porción de las divisas ingresadas como endeudamiento y la capitalización de intereses debía incrementar necesariamente la demanda futura de divisas. Las maniobras especulativas aumentaban, entonces, el riesgo y forzaban el alza de las tasas de interés para retener las colocaciones en el mercado financiero. Pero esto agravaba la situación, al hacer crecer, por un lado, la masa de intereses capitalizados y estimular, por el otro, la tasa de inflación y la revaluación del peso. El sistema era cada vez más explosivo.

(125) Cf., por ejemplo, CALCAGNO, ALFREDO, *La perversa deuda argentina*, Buenos Aires, 1985; FERRER, A. (1983).

(126) SCHVARZER, J. (1998), pág. 57.

Diversos analistas trataron de responder por qué, a pesar de que objetivamente el circuito de endeudamiento-especulación conducía indefectiblemente a una crisis, se sostuvo en un período tan prolongado. La respuesta invariable apunta a que diversos sectores con gran peso político y económico se vieron beneficiados con dicha política. Entre ellos, la literatura distingue como principales beneficiarios a:

— altos funcionarios del gobierno que implementaron las políticas mencionadas (algunos de ellos habrían transferido fondos a sus cuentas en el extranjero);

— un grupo significativo de empresarios y financistas que efectuaron la mayor cantidad de maniobras especulativas (el grueso de las operaciones las efectuó un reducido número de empresas y bancos);

— las Fuerzas Armadas y los intermediarios que utilizaron el endeudamiento externo para la compra de armas (el Banco Mundial estimó en 10.000 millones de dólares el incremento del endeudamiento por ese motivo entre 1976 y 1982);

— sectores empresario-especuladores que trataban de transferir sus activos monetarios al exterior.

Muchos de los afectados por su alto grado de exposición al endeudamiento tenían, incluso, deudas ficticias, ya que habían cancelado una proporción de hasta el 50 % de sus compromisos con el exterior sin declararlo ante los organismos oficiales. Este punto era especialmente relevante, ya que una parte importante de las deudas estaba garantizada por el Estado argentino y porque el sector empresario se benefició en años posteriores con programas de reducción de deuda que serán analizados oportunamente. Como señala FERRER, "en economía, los errores no se sostienen tanto tiempo, y con tamañas consecuencias, si no existen sectores que se beneficien de los mismos" ([127]).

La hegemonía del sector financiero alentó las prácticas especulativas. Entre ellas cabe mencionar dos ejemplos. El primero se basaba en el aprovechamiento del diferencial de tasas de interés, interna y externa: "el mecanismo utilizado era muy simple: se introducían dólares prestados por bancos extranjeros, se los pasaba a pesos, se realizaban ganancias por la tasa de interés nominal interna mucho mayor que el costo del crédito, fijado por la tasa de interés externa y el ritmo de devaluación, después se reconvertían los pesos a dólares, se los sacaba del país

(127) FERRER, A. (1983), pág. 205. Cf. también CALCAGNO, A. (1985); SCHVARZER, J. (1998); OLMOS, ALEJANDRO, *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre le ocultaron*, Buenos Aires, 1995; MINSBURG, NAUM, "La deuda externa, factor fundamental en la reestructuración de la economía argentina", en BARSKY, OSVALDO y BOCCO, ARNALDO (eds.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, 1991; y el fallo judicial del juez BALLESTEROS, Buenos Aires, 2000.

y depositaba en un banco extranjero, y se obtenía un nuevo crédito en dólares de ese banco con la garantía del depósito; y así se repetía la operación". El otro mecanismo importante fue el del seguro de cambio, establecido por el Banco Central en junio de 1981, cubriendo el repago de créditos externos privados de hasta dieciocho meses: "no obstante la prima del 2 % mensual que debía pagarse y la fórmula de indexación aplicada, este seguro significó un subsidio que fue ampliamente utilizado por el sector privado, incluso mediante la práctica del autopréstamo" ([128]).

En ese punto se encuentra también la profunda diferencia que separa el endeudamiento argentino de otras experiencias como la del Brasil. Mientras en este país el recurso de endeudarse con el exterior respondió a la estrategia de completar su proceso de industrialización, avanzando hacia un estadio mucho más complejo y con mayor demanda de inversiones de capital y de fuentes de financiamiento, en la Argentina fue utilizado para solventar la especulación, la fuga de capitales, la compra de armamento y la demanda de consumo, con un altísimo costo en materia productiva, ya que la política para la atracción de capitales imponía una desprotección absoluta a las actividades productivas internas y un costo por la vía del incremento de las tasas de interés imposible de solventar. De allí que mientras muchos países, como el Brasil, entendían al endeudamiento fundamentalmente como una forma de resolver sus problemas productivos (sin importar la evaluación que pueda hacerse *ex post* de esa estrategia y de sus formas de implementación), la Argentina se endeudó para destruir su aparato productivo, hipotecando su economía y arrasando la base productiva que podía contribuir a levantar posteriormente esa hipoteca.

7,5,5. La cuestión fiscal

Un aspecto llamativo y controvertido a lo largo de todo el período fue el comportamiento de las cuentas públicas. Uno de los objetivos explícitos de Martínez de Hoz era la disminución del peso del Estado en la actividad económica, que debía abandonar actividades en las que el mercado podía desempeñarse de manera más eficiente. Pero además, tomando en cuenta la prioridad enunciada en materia inflacionaria, podía suponerse que se operaría radicalmente sobre las cuentas públicas, ya que "si bien no puede afirmarse que la economía argentina obedece a una causa única —son varias siempre—, sí puede decirse, en cambio, que su motor principal lo constituye el déficit fiscal" ([129]). Del discurso inicial podía entenderse que la eliminación del déficit se lograría reduciendo los gastos por medio de una reforma administrativa y se incrementarían los ingresos recomponiendo las tarifas públicas e incrementando la presión tributaria.

(128) Ver Calcagno, A. (1985), págs. 59 y 60.

(129) Martínez de Hoz, J. A., discurso del 2 de abril de 1976.

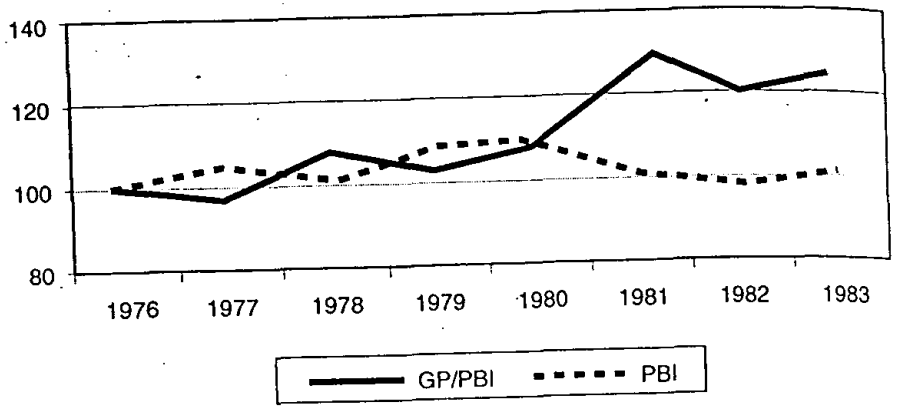
Sin embargo, la lectura de los indicadores del sector público permite comprobar que muchas de las pautas trazadas inicialmente estuvieron lejos de cumplirse. En especial, el peso cuantitativo de los gastos gubernamentales se incrementó en casi trece puntos del PBI entre 1975 y 1981. Sólo en 1982, cuando el ministro Roberto Alemann aplicó un programa de austeridad en los gastos del Estado, se produjo una efectiva reducción de los mismos, pero su efecto fue limitado y temporario, ya que al año siguiente, luego de un recambio de autoridades, volvieron a incrementarse.

Año	Gasto público total	Recaudación tributaria	Déficit fiscal	Déficit neto de intereses
1973	34,59	11,51	7,51	6,54
1974	38,66	13,85	7,92	6,77
1975	38,95	8,09	15,15	13,91
1976	39,71	11,26	11,73	9,71
1977	38,04	15,76	5,13	3,11
1978	44,08	16,89	6,83	3,76
1979	42,13	16,95	6,26	3,07
1980	44,18	17,67	7,55	4,11
1981	51,53	17,89	15,62	5,87
1982	48,56	16,21	16,52	4,58
1983	49,72	16,21	15,77	9,98

Fuente: FIDE.

Cuadro 7,14. Indicadores del sector público consolidado (en porcentaje del PBI).

El crecimiento de las erogaciones del Estado y de su incidencia en relación con el PBI reflejaba diversas aristas. En primer lugar, debe señalarse que hasta 1982 su comportamiento fue inverso al de la evolución de la actividad económica, ya que en los años de recesión la relación del gasto con respecto al PBI fue creciente, mientras que en los años de crecimiento del producto dicha relación se redujo. Este comportamiento, que puede observarse en el gráfico siguiente, indica que la evolución del gasto público se veía fuertemente influenciada por la actividad económica general. Dado que ésta se encontró deprimida durante la mayor parte del período, el sector público expandió su importancia en relación con el producto, lo cual ponía de manifiesto que, en gran medida, el gasto no jugaba un rol expansivo, sino que recibía los efectos de un cuadro depresivo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de otros cuadros del capítulo.

Gráfico 7,4. Evolución del producto y del gasto como proporción del PBI (1976=100).

A pesar de estas oscilaciones, la tendencia del gasto público fue creciente tanto en términos relativos al producto como en términos absolutos. Sin embargo, se produjo una importante modificación en su composición, ya que el peso de partidas como el gasto en salud o en educación se redujo sustancialmente, mientras crecían partidas como los armamentos. Especialmente significativo fue el recorte en personal, cuya participación en la estructura del gasto se contrajo en once puntos en 1976; aunque luego se recuperó en parte, el nuevo ajuste implementado en 1982 volvió a hacerlo descender de modo ostensible. Tal evolución se relacionaba más con una caída de los salarios de los empleados públicos, que con una racionalización.

Año	Personal	Capital
1974	32,7	18,9
1975	31,8	17,6
1976	20,9	26,8
1977	21,9	30,9
1978	23,6	26,1
1979	24,4	22,4
1980	26,8	19,1
1981	22,2	17,3
1982	17,8	15,3
1983	18,8	13,8

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, 1990.

Cuadro 7,15. Evolución de los gastos en personal y en inversiones de capital (en porcentaje del gasto total).

Otra partida afectada fue la inversión pública, aunque aquí se puso de manifiesto un cambio en la política económica a partir de 1978. Inicialmente, se siguieron las pautas habituales de los planes de ajuste de la posguerra, que contemplaban un aumento inicial de la inversión pública para tratar de inducir el crecimiento de la inversión privada. Sin embargo, el giro tomado por el gobierno a partir de 1978 rompió con ese lineamiento, y se procedió a un drástico recorte en dicho rubro.

Las cifras, no obstante, no dan una dimensión real del impacto negativo de las pautas de la inversión pública sobre el conjunto de la economía. En primer lugar, es posible que las cifras se encuentren sobreestimadas por sobreprecios, ya que el poder absoluto y la falta de controles agudizaron la posibilidad de cometer actos de corrupción. Pero además, la calidad del gasto de inversión se resintió notablemente con la ejecución de obras "faraónicas" de poca o nula incidencia sobre el desarrollo económico del país, como la infraestructura para el campeonato mundial de fútbol o la construcción de autopistas y de la terminal de ómnibus de Buenos Aires. Incluso éstas, que podían ser necesarias, se realizaron sin estudios del impacto ambiental, sin un compromiso de relocalización de los pobladores afectados y fuera del marco de una planificación urbana integral.

En ese contexto debe inscribirse también la nacionalización de algunas empresas, como la Compañía Italo-Argentina de Electricidad (de la cual MARTINEZ DE HOZ había sido director), o de la línea aérea Austral. Se trataba de firmas con un alto grado de obsolescencia, cuyos accionistas no estaban en condiciones o no tenían interés de iniciar la costosa reestructuración que demandaban. En ambos casos, la acción del gobierno no parecía responder a los lineamientos trazados, ya que "se arrojaron por la borda los principios, cuando en el caso había algún interés específico" (130).

Mientras eso ocurría en la parte reproductiva y social del gasto público, nuevas erogaciones ganaron espacio en su estructura, concordando con las características generales del programa gubernamental y con el cariz que tomaba la economía argentina, destacándose las partidas vinculadas a los aspectos financieros. Especialmente los costos derivados del fuerte proceso de endeudamiento incidieron de manera creciente sobre los egresos fiscales y tuvieron una gran importancia en los años finales de la dictadura, siendo equivalentes a una gran parte del déficit fiscal. La cuestión ha sido abordada por diferentes estudios, cuyas cifras no resultan coincidentes por diferencias en la metodología estadística aplicada. Sin embargo, tal como se muestra en el cuadro siguiente, no resulta necesaria una discusión detallada de los criterios, ya que en todos los casos las conclusiones son similares, al mostrar que tanto la magnitud de los intereses de la deuda pública en relación con el PBI como su participación en la generación del déficit fiscal son significativamente altas a principios de la década de 1980. La serie de FIDE (que abarca un período más largo que la de MARTA BECKERMAN) permite ver, además, que la incidencia del endeudamiento comenzó a jugar un rol importante a partir de 1977.

(130) PALACIO DEHEZA, C. (1981), pág. 123.

Año	Según FIDE			Según Beckerman		
	Déficit fiscal	Intereses	I/DF	Déficit fiscal	Intereses	I/DF
1973	7,51	0,97	0,129			
1974	7,92	1,15	0,145			
1975	15,15	1,24	0,082			
1976	11,73	2,02	0,172			
1977	5,13	2,02	0,394			
1978	6,83	3,07	0,449			
1979	6,26	3,19	0,510			
1980	7,55	3,44	0,456	3,7	1,9	0,514
1981	15,62	9,75	0,624	12,9	6,9	0,535
1982	16,52	11,94	0,723	12,3	11,2	0,911
1983	15,77	5,79	0,367	16,6	17,3	1,042

Elaboración propia.

Fuente: FIDE y Beckerman, Marta, "El impacto fiscal del pago de la deuda externa. La experiencia argentina, 1980-1986", en *Desarrollo Económico*, N° 116, Buenos Aires, 1990.

Cuadro 7,16. Intereses de la deuda y déficit fiscal (en porcentaje del PBI).

Otro gasto de importancia fue la remuneración de los encajes impuestos al sistema bancario, por medio del mecanismo ya explicado que dio origen a la Cuenta de Regulación Monetaria. Por ese motivo, el Banco Central comenzó a padecer una salida creciente de recursos que, en rigor, no constituían un gasto del Tesoro y, por lo tanto, no generaban un déficit fiscal propiamente dicho. Sin embargo, en tanto el BCRA es un organismo estatal, esa salida de fondos también pesaba sobre las cuentas públicas, por lo que fue denominado "déficit cuasifiscal". La magnitud de ese déficit creció progresivamente, generando una bola de nieve. La remuneración de encajes incrementaba la masa monetaria. Debido al sistema de encajes, una parte de esa expansión quedaba inmovilizada y sujeta, a su vez, a remuneración, lo que generaba un crecimiento exponencial de este ítem de la oferta de dinero. Otro factor que gravitó en la generación del déficit cuasifiscal fue la salida de divisas por los pagos de la deuda externa, que provocaban la expansión de la cantidad de moneda por las compras de divisas del gobierno en el mercado abierto. La esterilización de esa masa monetaria inducía a canjearla por títulos públicos, mientras se incrementaban el monto de dinero inmovilizado por los encajes y la tasa de interés. El problema del déficit cuasifiscal se proyectó y agravó notablemente en la década del '80 para encontrar solución definitiva recién a principios de los años '90.

El notable crecimiento del gasto público condujo a la necesidad de reforzar en una proporción todavía mayor los ingresos, toda vez que el gobierno entendía que una de las principales causas de la inflación era el déficit fiscal. Por eso, se reformó la estructura tributaria, de tal forma que la relación entre los impuestos y el PBI se duplicó entre 1975 y 1978, para continuar creciendo ligera pero persistentemente en los años posteriores. Al mismo tiempo, se introdujeron importantes modificaciones en los principios tributarios y en la estructura impositiva.

Sector	1973-1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1981-1983
Capital	13,63	11,99	17,08	17,72	15,07	16,51	15,18	14,92
Consumo	34,53	35,29	44,95	44,88	48,08	44,15	47,27	46,22
Comercio exterior	11,32	15,66	7,55	5,08	5,54	7,52	7,67	9,50
Trabajo	33,00	29,36	22,40	24,47	27,66	29,02	26,93	25,83
Otros	7,52	7,70	8,02	7,85	3,65	2,79	2,95	3,52
Directos	46,63	40,09	39,48	42,19	42,73	45,53	42,11	40,75
Indirectos	53,37	58,65	60,52	57,81	57,27	54,47	57,89	59,25

Elaboración propia.

Fuente: Bocco, Arnaldo y Repetto, Gaston, "Mitos y paradojas de la reforma del Estado", en Barsky, Osvaldo y Bocco, Arnaldo (eds.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, 1991.

Cuadro 7,17. Estructura tributaria (en porcentaje sobre el total de la recaudación impositiva).

Del cuadro precedente pueden sacarse algunas conclusiones sobre las características de la reforma de sistema impositivo. En primer lugar, se observa cómo disminuye la participación de los impuestos al comercio exterior, los cuales describen, no obstante, un curioso sendero. La primera rebaja de aranceles, en 1976, produjo una notable caída de la recaudación, cosa que no ocurrió con la segunda, de 1979, momento a partir del cual los ingresos por ese concepto incluso aumentan. Es que la rebaja de 1976 no provocó una avalancha de importaciones, como sí ocurrió luego, cuando la menor tasa era más que compensada por la mayor base imponible.

Simultáneamente, se avanzó hacia una estructura tributaria mucho más regresiva, en la que cobraron peso los impuestos indirectos, es decir, aquellos que se trasladan a los precios y son pagados, en definitiva, por el consumidor final. Así, el impuesto al valor agregado se extendió a actividades exentas hasta ese momento, incrementó su participación y la recaudación por ese concepto se elevó desde un 1,7 % del PBI al 3,2 % en 1979. De igual forma se comportaron el impuesto a las actividades lucrativas, que pasó del 0,1 al 1,9 % en el mismo lapso, y los impuestos internos, que treparon del 0,6 al 1,4 % ([131]).

Los impuestos al capital, por su parte, apuntaban a gravar más a los sectores productivos que a los financieros, estimulando por el lado fiscal a las actividades especulativas. Mientras tanto, la recaudación del impuesto al trabajo se contrajo bruscamente entre 1976 y 1977, y, aunque en algunos de los años posteriores volvió a incrementarse, no logró alcanzar los niveles del período 1973-1975.

(131) Palacio Deheza, C. (1981), pág. 136.

Año	Número de asalariados	Salario promedio	Masa salarial	Impuesto/ PBI (*)
1975	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	97,6	66,4	64,8	83,67
1977	99,0	51,4	50,9	78,90
1978	100,4	53,9	54,1	93,76
1979	101,8	57,7	58,7	104,40
1980	101,4	66,3	67,2	123,85
1981	103,6	61,9	64,1	100,55

(*) Promedio 1973-1975

Elaboración propia.

Fuente: columnas 1 y 2, FIDE; columnas 3 y 4, Bocco, Arnaldo y Repetto, Gaston, "Mitos y paradojas de la reforma del Estado", en Barsky, Osvaldo y Bocco, Arnaldo (eds.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, 1991.

Cuadro 7,18. Relación entre el impuesto al trabajo y la masa salarial (1975=100).

La evolución del impuesto al trabajo respondía, según la interpretación oficial, a una política de desgravación a la actividad productiva. Sin embargo, otra interpretación, refrendada por el cuadro precedente, indica que lo que en realidad ocurrió fue un desmoronamiento de los salarios, y que la presión de estos impuestos se incrementó. Es decir que la reducción se debía al achicamiento de la base imponible, que excedía al aumento de la tasa con la que se la gravaba [132].

Como dato anecdótico, pero que pone de manifiesto la arbitrariedad de las autoridades durante aquel período, puede consignarse la eliminación del impuesto a la herencia, que beneficiaba directamente al ministro de Economía. Proveniente de una tradicional familia acaudalada, pocos días antes del golpe había fallecido su padre y, en consecuencia, se convirtió en heredero de una importante fortuna por cuyo traspaso debía tributar. La eliminación del impuesto, que él mismo impulsó, lo eximió de tal compromiso.

A pesar del incremento en la recaudación, la necesidad de cubrir gastos crecientes obligó al gobierno a mejorar también sus ingresos no tributarios, que, en promedio, crecieron en casi tres puntos del PBI comparando el período 1976-1981 frente al trienio 1973-1975, y se situaron en el orden del 13,4 % del PBI. Dicha mejora se relacionó con un ajuste de las tarifas públicas, especialmente en algunas actividades de incidencia para los sectores de medianos y bajos ingresos, tal como el transporte público.

(132) Bocco, A. y Repetto, G. (1991), págs. 161 y 162.

Año	Inflación (IPC)	Transporte público	Electricidad	Tarifas públicas
1975	182,6	177,4	24,5	191,4
1976	444,0	532,0	510,7	357,0
1977	176,0	134,3	201,5	174,5
1978	175,5	207,3	238,8	175,4
1979	159,5	130,1	157,6	104,4
1980	100,8	161,3	123,2	96,1
1981	104,6	118,1	148,1	138,1
1982	164,7	141,5	96,5	149,1
1983	343,3	357,6	322,8	436,5

Fuente: Vitelli, Guillermo, *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, 1990.

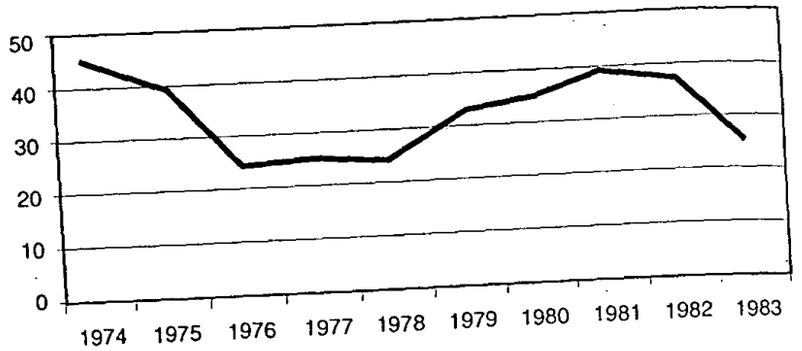
Cuadro 7,19. Tarifas públicas (en tasas de variación anual).

Por medio de las políticas de ingresos analizadas se logró captar una mayor cantidad de recursos, que se conjugó con una importante masa de créditos internos y externos, permitiendo reducir inicialmente el déficit fiscal, que en 1977 equivalía a un tercio del registrado en 1975. Sin embargo, los fundamentos de esa reducción eran débiles y desde 1980 se produjo una inflexión en su comportamiento. Ya en 1981, el déficit fiscal había superado la magnitud de 1975 y se mantuvo en un nivel similar hasta el final de la dictadura, lo que puede considerarse un rotundo fracaso, tomando en cuenta la importancia que las autoridades económicas le asignaban al equilibrio presupuestario. Desde otro punto de vista, sin embargo, el fracaso puede juzgarse de manera aún más dura, ya que los desequilibrios no se originaban en una política de mejoría de las condiciones sociales de la población, o en una ampliación de la infraestructura y en un incremento del capital humano que permitieran una futura expansión de la producción y un salto en el desarrollo económico del país, sino en el aliento y el subsidio a la especulación financiera que, a largo plazo, implicarían una pesada hipoteca y un deterioro de las condiciones de vida de la población.

7,5,6. Puja distributiva y concentración del capital

Mediante el planteo de "sincerar" los precios, la implementación del plan de Martínez de Hoz condujo de inmediato a una redistribución del ingreso desde los salarios hacia los beneficios empresarios y, fundamentalmente, financieros. El congelamiento y control de salarios nominales contrajo los sueldos reales y redujo, por consecuencia, la participación de los salarios en el ingreso nacional desde el 45 % en 1974 al 26 % en 1983. Aquí se encuentra, por lo tanto, una nueva ruptura frente al comportamiento del pasado. Hasta mediados de la década del '70, los planes de ajuste provocaban una brusca contracción del salario real, pero en los tramos siguientes de la onda de precios el salario crecía nuevamente, y la tendencia predominante a lo largo de las sucesivas ondas de precios indicaba un crecimiento del salario real. Ahora, la tendencia de fondo se había invertido, mostrando una contracción del mismo [133].

(133) Cf. Vitelli, G. (1990).



Fuente: BECCARIA, LUIS, "Distribución del ingreso en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 123, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991.

Gráfico 7,5. Participación de sueldos y salarios en el ingreso nacional (en porcentaje).

En relación con la distribución personal del ingreso se observa una importante caída en los ingresos percibidos por los estratos más bajos, paralelamente a un fuerte incremento en la participación de los estratos de ingresos altos y la reducción de los medios. En otras palabras, las personas de ingresos más altos vieron crecer sus ganancias a costa de una reducción en los de los estratos medios y bajos.

Año	Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
1974	11,4	60,6	28,1
1976	12,1	59,8	28,0
1978	10,2	53,7	36,1
1981	10,5	54,5	35,1

Fuente: BECCARIA, LUIS, "Distribución del ingreso en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 123, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991.

Cuadro 7,20. Distribución del ingreso del conjunto de perceptores (en porcentaje).

Pero la puja distributiva no se limitó a la repartición del ingreso nacional entre trabajadores y empresarios, sino que se extendió dentro de estos últimos, donde prevalecieron los incipientes grupos económicos (en general, integrados a la creciente esfera financiera). Hacia el interior del sector industrial se produjeron modificaciones cualitativas: los grupos económicos y las empresas transnacionales integradas se beneficiaron a expensas de las pequeñas y medianas empresas nacionales y grupos independientes y de las empresas transnacionales especializadas. Esta situación se relacionaba, en parte, con el marco internacional previamente

descripto y las posibilidades no siempre iguales de sacar provecho de dichas condiciones, pero también de las propias características de la política económica local, que no distribuía de manera uniforme y homogénea costos y beneficios.

La contracción de la demanda interna provocada por la progresiva reducción del salario afectaba especialmente a las empresas estructuradas en torno al mercado interno, situación que se agravaba por la apertura comercial. Mientras tanto, aquellos que podían iniciar una estrategia exportadora o diversificar su producción y canalizar parte del excedente hacia el mercado financiero lograron mejorar sustancialmente su posición relativa.

7,5,7. Hacia una crisis incontenible

A lo largo del capítulo hemos mostrado cómo los sucesivos planes, además de su devastador efecto sobre la estructura productiva, reflejaban una fragilidad asombrosa desde el punto de vista técnico y amplificaban cada vez más los profundos desequilibrios macroeconómicos. Su perdurabilidad se debía al fuerte apoyo recibido por la conducción desde el plano político-castrense y de los principales grupos económicos, así como a un contexto internacional favorable. Esa suerte de consenso comenzó a desmoronarse en 1980, cuando diversos acontecimientos trocaron el contexto favorable por otro crecientemente ríspido. En primer lugar, la cuestión de la sucesión presidencial abría las primeras grietas en la conducción militar y permitía el surgimiento de tímidos cuestionamientos hacia la política seguida hasta entonces, en el marco de una creciente lucha interna por el poder. Pero lo que más afectó al programa fue el súbito viraje del contexto internacional por los nuevos lineamientos económicos impulsados por los EE.UU., que provocaron una fuerte alza en las tasas de interés, alterando radicalmente los mercados financieros mundiales; el crédito internacional se tornó, entonces, caro y escaso. La importancia de los flujos financieros para la Argentina era capital, debido al incipiente déficit comercial y al saldo negativo de la cuenta corriente, sobre la que comenzaron a pesar cada vez más los pagos de intereses de la deuda contraída en los últimos años, multiplicados ahora por el alza de las tasas de interés internacionales.

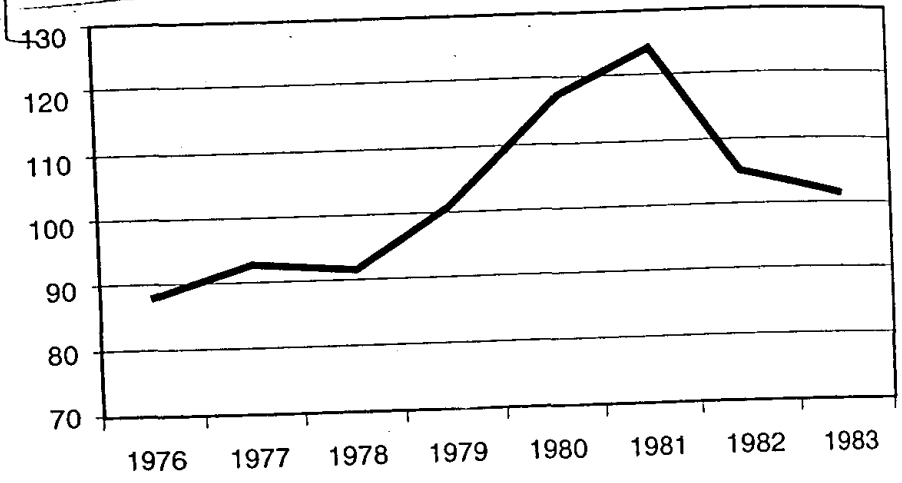
Año	Deuda externa/PBI	Intereses externos/Exportaciones	Deuda externa/Exportaciones
1975	18,9	14,0	270
1976	18,7	11,9	210
1977	19,3	6,5	170
1978	23,9	6,3	200
1979	30,2	6,3	240
1980	37,3	11,8	340
1981	48,0	32,4	390
1982	60,5	57,8	570
1983	59,9	63,6	580

Fuente: ROZENWURCEL, GUILLERMO y SANCHEZ, MARCELO, "El sector externo argentino desde la crisis de la deuda", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 6, primer semestre de 1994.

Cuadro 7,21. Indicadores de solvencia (en porcentaje).

Mientras tanto, se tornaba cada vez más dificultoso conseguir fondos frescos, lo que acentuó aún más el incremento interno de las tasas de interés y el diferencial entre éstas y las tasas vigentes en el exterior. Otra vez, las condiciones productivas se agravaban.

Simultáneamente, las fuentes genuinas de divisas del país comenzaron a deteriorarse, ya que, luego de varios años consecutivos favorables, los términos del intercambio volvieron a deteriorarse de manera notoria, como puede verse en el siguiente gráfico.



Fuente: CEPAL.

Gráfico 7,6. Evolución de los términos del intercambio (1970=100).

El nuevo contexto colocaba al mercado de divisas argentino en una situación delicada, aproximándolo progresivamente a la cesación de pagos. La hipotética situación de estrangulamiento financiero provocó una "crisis de confianza", que se agudizó con las dificultades de algunos grupos económicos y la disminución de la garantía oficial para los depósitos en diciembre de 1979.

Sólo faltaba un detonante para que la compleja situación se transformara en una verdadera crisis, que se produjo en marzo de 1980, cuando el mayor banco local privado, el Banco de Intercambio Regional (BIR), cerró en forma repentina sus puertas, seguido inmediatamente por otros tres grandes bancos y algunos más de tamaño pequeño. Su liquidación afectó a más de 350.000 pequeños y medianos ahorristas, cuyos depósitos ascendían al 12,7 % del total del sistema bancario y al 21 % considerando sólo a la banca privada ([134]). Ese acontecimiento dio lugar a una fuerte fuga de depósitos, convertidos en dólares ante el riesgo de devaluación.

(134) SCHVARZER, J. (1991), pág. 69.

El gobierno intentó restablecer la tranquilidad reinstaurando la garantía plena de los depósitos, medida que desnudaba la debilidad del sistema financiero y no contribuía demasiado a devolver la confianza. Las reservas de divisas del gobierno descendieron en 1980 en casi 2.800 millones de dólares, a pesar de que el endeudamiento público creció en casi 4.500 millones.

Esta compleja situación volvió a acentuar una característica endémica de la economía argentina, la fuga de capitales. Si bien las estimaciones del monto de capitales fugados del país es notoriamente divergente, todas las series dan cuenta de un agravamiento del fenómeno a partir de 1980, que arroja un resultado sorprendente: entre 1980 y 1982, el monto de la fuga osciló entre los 16.000 y los 22.000 millones de dólares, dependiendo de la estimación. La cifra equipara o supera la variación del stock de deuda externa a lo largo del trienio, que ascendió a 16.481 millones de dólares y supera el stock de deuda privada que, en 1982 ascendía a 14.836 millones. Por último, el punto medio entre la estimación más alta y la más baja se aproxima a la variación del stock de deuda pública entre diciembre de 1979 y diciembre de 1982.

Año	Banco Mundial	Morgan	Cline	Cuddington	Dooley
1975	1.005	930	721	-163	3.056
1976	136	24	-205	266	-441
1977	957	978	638	-518	2.066
1978	3.035	2.977	2.381	1.497	-458
1979	1.919	1.943	996	-1.693	-6.136
1980	6.885	5.184	3.613	2.301	4.781
1981	8.241	9.391	8.096	8.680	7.713
1982	6.596	6.850	5.716	5.210	8.211
1983	1.604	1.138	245	1.955	1.708
1980-1982	21.722	21.425	17.425	16.191	20.705

Elaboración propia, sobre la base de estimaciones de organismos internacionales y consultoras.

Fuentes: FIEL (1989); GUILLEN, RUBEN, "La fuga de capitales en la Argentina, 1970-1987: un estudio empírico" en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* N° 6, Buenos Aires, primer semestre de 1994, y RAPOPORT, MARIO y BUONUOME, RAUL, "Las políticas económicas: 10 años en la búsqueda de la confianza perdida", en VV.AA., *Por 100 años de democracia*, Bs. As., 1993.

Cuadro 7,22. Fuga de capitales (en millones de dólares).

La crisis desatada en 1980 recibió diferentes interpretaciones. Una de ellas la atribuía a causas casi estrictamente monetario-financieras. ROQUE FERNANDEZ, por ejemplo, señaló la responsabilidad del sistema de garantía plena de depósitos, que no impulsaba al sector privado a minimizar la porción "no sana" de la cartera de deudores, lo cual reducía el rendimiento, exigiendo una mayor cantidad de depósitos que presionaba sobre la tasa de interés pasiva. Esta, por su parte incrementaba la tasa activa, reforzando los aspectos negativos del sistema, que se

fue transformando así en explosivo ([135]). En la misma línea de análisis, un trabajo de FIEL sostiene que la crisis se produjo por el exorbitante déficit fiscal consolidado y las expectativas de que el gobierno entrante procuraría satisfacer los reclamos sectoriales. Esto se sumaba a las expectativas de devaluación, que se filtraban a las tasas de interés y las elevaban, al poco entusiasmo que mostraba el equipo económico que acompañaría a las futuras autoridades en mantener el tipo de cambio vigente, y al relajamiento del programa monetario como consecuencia de la crisis bancaria ([136]).

El propio MARTINEZ DE HOZ recurrió a argumentos similares para explicar la crisis. Su exégesis apunta a la incertidumbre que generó en el mercado la expectativa de un giro en la política económica por parte de las futuras autoridades. Sin embargo, y contradictoriamente, afirmaba también que "de todas formas hubiera habido problemas, y en parte yo justifico a mis sucesores (...) casi todos los cambios que hubo en la economía internacional a principios de los '80 perjudicaron al país: se acabó el financiamiento de los petrodólares, hubo recesión mundial, REAGAN subió mucho la tasa de interés y cayeron los precios de nuestras exportaciones" ([137]). En cierta forma, admite que la Argentina se había tornado muy vulnerable a los vaivenes de la coyuntura internacional y que la implementación de su programa se había podido sostener por las condiciones especiales de esta en la segunda mitad de los '70.

Otra interpretación admite la incidencia de la fuerte elevación de las tasas de interés reales, pero la atribuye a la prima por riesgo cambiario, que se originaba en el retraso del precio de las divisas. La combinación de ambos factores provocaba, por un lado, una creciente incompatibilidad entre las tasas de interés y las tasas de beneficio de las empresas altamente endeudadas y, por el otro, un creciente déficit comercial que tarde o temprano desequilibraría el mercado de divisas y presionaría por una devaluación. En este caso, la crisis financiera reflejaba los graves problemas que la política económica generaba sobre el sector real ([138]).

Sin embargo, frente a esta situación el gobierno no practicó una modificación sustancial de su política económica. Por el contrario, las medidas adoptadas trataban de actuar sobre la coyuntura, pero dejaban intactas las condiciones de fondo que habían originado la crisis. Para frenar la fuga de divisas, por ejemplo, se incrementó la tasa de interés, con un alto costo en materia productiva, ya que así se profundizaba la recesión. También se abandonó la política de devaluaciones declinantes y se estableció un tipo de cambio fijo con una pauta de devaluación del 1 % mensual, ostensiblemente por debajo de la tasa de inflación y que, por lo tanto, profundizaba el retraso cambiario. Por último, se eliminó el plazo mínimo

(135) Cf. FERNANDEZ, ROQUE, "La crisis financiera argentina: 1980-1982", en *Desarrollo Económico*, N° 89, Buenos Aires, 1983.

(136) FIEL, *El control de cambios en la Argentina*, Buenos Aires, 1989, pág. 107.

(137) *Página/12*, 8/12/1991.

(138) Cf. FELDMAN, ERNESTO V., "La crisis financiera argentina: 1980-1982. Algunos comentarios", en *Desarrollo Económico*, N° 91, Buenos Aires, 1983.

de un año para tomar créditos en el exterior, anulando la única medida de control de los movimientos de divisas aún vigente. Estas medidas trataban de restituir la confianza de los operadores, pero incrementaban la volatilidad del sistema en un momento particularmente riesgoso.

Mientras crecía la incertidumbre, el equipo económico que se preparaba para reemplazar a MARTINEZ DE HOZ luego del cambio de gobierno no daba pistas sobre su futura política para encarar la delicada coyuntura. La incógnita comenzó a revelarse cuando en febrero de 1981 la pauta cambiaria se modificó súbitamente con una devaluación del 10 % y un esquema de devaluaciones posteriores del 5 % mensual hasta agosto, justificadas por un pedido de las próximas autoridades. El paso desnudaba la intención del equipo entrante, pero era simultáneamente insuficiente para compensar el retraso cambiario y los graves desequilibrios. Por lo tanto, el mercado reaccionó acentuando su fuga hacia el dólar, disminuyendo drásticamente el nivel de depósitos y las reservas oficiales, mientras la tasa de interés llegaba a niveles exorbitantes (ver gráfico 7.3). Dado el régimen de garantía de depósitos, el gobierno tuvo que asistir a los bancos que sufrían la corrida de depósitos, lo cual estimuló la emisión de moneda por un monto de 11,8 billones de pesos, cifra equivalente a la emisión por todos los demás conceptos en 1980. Con esa actitud, se avivaba aún más la inflación, cuyo combate había sido el objetivo central declarado del gobierno desde su asunción ([139]).

7.5.8. Los sucesores de MARTINEZ DE HOZ: la agudización de la crisis

En ese complejo contexto, se produjo el traspaso del mando presidencial de VIDELA a VIOLA, quien nombró ministro de Economía a LORENZO SIGAUT en marzo de 1981. En una fecha predestinada a condensar los hitos de la dictadura, el 2 de abril de ese año se puso en práctica un intento de conjurar la crisis, operando fundamentalmente sobre el sector financiero. Ese día, luego de que el ministro afirmase que "el que apueste al dólar pierde", se devaluó la moneda en un 28 %, eliminando la "tablita" cambiaria e implantando un sistema de tipo de cambio fijo a ser establecido día a día por el BCRA. También se redujeron ligeramente los aranceles (los cuales volvieron a ser elevados en forma leve en mayo) y se establecieron retenciones temporarias para las exportaciones agropecuarias. Ya en junio, volvió a devaluarse el peso en un 30 %, estableciéndose una pauta futura de devaluación del 6 % mensual, que en setiembre se trocó por la apertura de un mercado de cambios financiero libre y otro comercial con una paridad establecida diariamente por el BCRA.

Mientras tanto, trataba de atenderse la crisis del sector bancario por medio de múltiples mecanismos, tales como adelantos, redescuentos, apoyo financiero especial, o el establecimiento de un régimen de préstamos destinados a la adquisición y fusión de entidades financieras de capital nacional.

(139) Cf. SCHVARZER, J. (1991).

A lo largo del año también se pusieron en marcha algunas medidas para evitar la profundización de la recesión, entre las que se contaban el apoyo financiero para la reactivación de economías regionales, líneas de crédito al sector productivo, regímenes de préstamos para mejorar el perfil temporal del endeudamiento de las empresas y el apoyo crediticio para las exportaciones promocionadas ([140]).

Las medidas se complementaban con una presión sobre el sector monetario por medio de altas tasas de interés, que en el primer semestre se elevaron por encima del 300 %, para descender en el segundo a algo menos del 200 %, nivel que, de todas formas, resultaba incompatible con cualquier intento de expandir la producción, teniendo en cuenta que la inflación de ese año fue del 100 %. Por consiguiente, las medidas provocaron una brusca contracción del producto del 6,2 %.

Especial mención merece el papel del Estado en la ayuda a las grandes empresas privadas endeudadas en los años previos, muchas de las cuales se veían agobiadas por los pasivos. En junio, se estableció un sistema de seguros de cambio que cubría el repago de créditos obtenidos en el exterior por el sector privado, siempre que se extendiera el plazo de su vencimiento por más de un año y medio. El sistema consistía en el mantenimiento del tipo de cambio vigente en ese momento por parte del BCRA (dirigido entonces por EGIDIO IANELLA), con una prima de garantía, fijada para el primer semestre en el 40 % del tipo de cambio fijado por dicho banco y, posteriormente, establecida sobre la base de la evolución de los precios mayoristas deducida la inflación internacional.

Sin embargo, dado que ya se habían practicado dos devaluaciones importantes en el curso del año, las empresas presionaron con éxito para que el Estado les otorgara un subsidio que compensara la variación pasada del tipo de cambio, equivalente a veintitrés centavos por cada dólar de deuda, que fue completado posteriormente con nuevos beneficios ([141]).

De esta forma, la deuda privada comenzó a licuarse, mientras continuaba creciendo la pública. En rigor de verdad, el proceso había comenzado ya en los dos años precedentes, cuando las empresas del Estado se vieron obligadas a endeudarse como mecanismo para el ingreso de divisas, que se fugarían luego con las operaciones de mercado abierto y transferencias al exterior de los grupos privados. Se asistía así a un proceso de estatización de la deuda externa privada, sin contraprestación alguna por parte de este último sector.

La experiencia de VIOLA-SIGAUT tendría, empero, corta duración. Las discrepancias en el seno de las Fuerzas Armadas llevarían al reemplazo del presidente en diciembre de 1981 por LEOPOLDO GALTIERI, que nombraría como ministro de Economía a ROBERTO ALEMANN, quien ya había desempeñado similar función durante el gobierno de FRONDIZI. La actuación del nuevo ministro sólo gozó durante un trimestre de "normalidad", ya que a partir de abril debió enfrentarse a los efectos

(140) Cf. Banco de Análisis y Computación, *Relevamiento estadístico de la economía argentina: 1981-1986*, Buenos Aires, 1997.

(141) BASUALDO, EDUARDO, *Deuda externa y poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, 1987, págs. 84-86; CALCAGNO, ALFREDO, *La deuda externa explicada a todos (los que deben pagarla)*, Buenos Aires, 1999, pág. 42.

económicos de la Guerra de Malvinas. El objetivo inicial de su política se centraba en el control de la indomable inflación por medio de una política monetaria activa. Para ello, se unificó el mercado cambiario y se liberó la cotización de las divisas, eliminando la participación del Estado y las empresas públicas en ese mercado. En los hechos, este curso de acción implicó una devaluación del peso. Simultáneamente, se suspendían las disposiciones referentes a los seguros de cambio y las operaciones de pases (*swaps*), aunque se mantenían las que ya habían sido concretadas. Las tasas de interés siguieron en niveles elevados, tratando de restringir la circulación monetaria.

Complementariamente, se intentó reducir el déficit de las cuentas públicas, consideradas el principal factor de la expansión monetaria que provocaba la inflación. Para ello, se reforzó la presión tributaria, imponiendo un derecho del 10 % a las exportaciones que gozaran de reembolsos y extendiendo el impuesto al valor agregado a los alimentos y los medicamentos con tasas de entre el 10 y el 12 %. Además, se reajustaron las tarifas públicas, que luego fueron congeladas. Del lado del gasto, se limitaron los montos de los reembolsos a las exportaciones y se congelaron los salarios del sector público.

La forma ortodoxa de combatir la crisis y los efectos sobre el poder adquisitivo de la población, con salarios congelados mientras la inflación permanecía en torno al 7 % mensual y los impuestos al consumo se incrementaban, provocó las primeras manifestaciones de descontento con movilizaciones callejeras, que descubrían al mismo tiempo la gravedad de la situación y el progresivo debilitamiento de una dictadura que, hasta ese momento, había podido controlar en forma autoritaria la situación social. Aun así, la movilización del 30 de marzo de 1982 fue violentamente reprimida, dando lugar a serios incidentes ([142]).

Sin embargo, a poco de lanzadas las medidas, se iniciaron las actividades bélicas en el Atlántico Sur. Inmediatamente, el Reino Unido adoptó represalias: congeló los fondos argentinos depositados en bancos británicos y embargó las exportaciones procedentes del país enemigo. La Comunidad Económica Europea, de la cual Gran Bretaña era miembro, suspendió las compras a la Argentina por un mes, medida que luego fue prorrogada por tiempo indeterminado. En la guerra económica, la Argentina respondió con tibias medidas, como la suspensión de la venta de divisas para abonar compromisos con el Reino Unido, pero no avanzó en terrenos que afectaran los intereses británicos locales de largo plazo, como el emprendimiento de acciones contra las inversiones de empresas de ese origen. En general, el gobierno argentino procuró mantener equilibradas sus cuentas externas y su posición en divisas, reforzando el control sobre los pagos al exterior y cancelando los vencimientos de la deuda externa con títulos públicos. En materia comercial se restringió la importación de bienes prescindibles, se practicó una devaluación del 16,5 % compensada con aumentos de las retenciones a las exportaciones tradicionales y reducción de aranceles y se incrementó el monto de los reembolsos a las exportaciones industriales en un 4 %. Como se esperaba que

(142) MURO DE NADAL, M. (1997), pág. 279.

la guerra provocara un incremento del gasto público, se reforzó la recaudación con un impuesto del 30 % a las naftas y un incremento de las tasas impositivas a los cigarrillos y las bebidas ([143]).

Las condiciones del ajuste, lanzado por la conducción económica y mantenido, dentro de lo posible, durante el transcurso de la guerra, significaron un paso más en el agravamiento de la recesión. Esto resultaba especialmente curioso, teniendo en cuenta que los efectos de una guerra (sobre todo en una que no afectaba materialmente el aparato productivo, ya que se desarrollaba fuera del territorio continental) suelen ser expansivos.

La derrota militar volvió a provocar un cambio de autoridades nacionales y ministeriales, aunque ahora se iniciaba un período de transición hacia la apertura democrática. Luego de un fugaz paso por el Ministerio de Economía de José María Dagnino Pastore, fue nombrado Jorge Whebe al frente de dicha cartera, quien, curiosamente, ya había ocupado ese cargo en 1962 y 1972, durante gobiernos surgidos de golpes militares.

Desde principios de año, la situación argentina se había tornado crítica por los acontecimientos que ocurrían en el mercado internacional. Una nueva alza en los precios internacionales del petróleo había desencadenado una recesión, que provocó una caída en los precios de las materias primas, de modo que los términos del intercambio de la Argentina descendieron un 16 % frente al año anterior. Simultáneamente, como resultado de la política económica norteamericana, las tasas de interés se elevaron y los flujos de capital comenzaron a reorientarse hacia los países desarrollados, por lo que el acceso al crédito para los subdesarrollados, tan laxo en el quinquenio previo, se tornó muy dificultoso.

Para los principales países latinoamericanos se iniciaba un período de "exportación" de capitales. Los cuatro principales deudores del subcontinente (Argentina, Brasil, México y Venezuela), que entre 1978 y 1981 habían recibido un flujo neto de 45.200 millones de dólares, debieron realizar transferencias netas por 63.800 millones entre 1982 y 1985 ([144]). A pesar de que para algunos países los pagos realizados superaron en ese período a las deudas contraídas en los años anteriores, los montos adeudados continuaban creciendo debido a la capitalización de intereses. Al verse privados de nuevos créditos, estos países encontraron severas dificultades para cancelar sus compromisos al vencimiento, por lo cual incurrieron en moras. La situación hizo eclosión en agosto de 1982, cuando México declaró formalmente una moratoria unilateral transitoria del pago de la deuda pública, aunque continuó abonando los intereses. Estallaba así la "crisis de la deuda", que dominó el panorama económico en los años siguientes. Debe destacarse que, desde principios de año, la Argentina también había comenzado a cancelar vencimientos con nuevos títulos, lo que la colocaba en el terreno de una virtual moratoria.

(143) Sobre la política económica del período, Cf. Kandel, P. (1983); Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998) y BAC.

(144) Elguetta, Raimundo, "La crisis de la deuda de América Latina: auge y caída de la negociación ortodoxa", en *Mapa económico internacional* N° 5, México, 1987, pág. 90.

El gobierno se enfrentaba, entonces, a un problema que tenía dos facetas. Por un lado, debía hacer frente a los compromisos externos por vencer, en el marco de un grave déficit de divisas, y, por el otro, atender las demandas de las grandes empresas privadas endeudadas para evitar un crac económico generalizado.

En relación con la segunda cuestión, el Banco Central, dirigido primero por Domingo Cavallo y posteriormente por Julio González del Solar, promovió una reforma financiera y reimplantó y ensanchó el sistema de seguros de cambio. Sin embargo, dadas las crecientes dificultades en la balanza de pagos, a fin de año emprendió un proceso de estatización de la deuda externa privada, refinanciando simultáneamente los vencimientos por medio de nuevos títulos públicos, mientras los deudores privados se beneficiaban con métodos de pago al Estado que, dadas las altas tasas de inflación y las devaluaciones, fueron licuando progresivamente sus deudas. Los deudores privados recibieron, de esa forma, un subsidio indirecto estimado en más de 5.500 millones de dólares ([145]).

Con respecto al pago de la deuda pública, se iniciaron negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, que actuó como intermediario frente a la banca privada, para el refinanciamiento de los pasivos. El acuerdo logrado incluyó la adopción de medidas de ajuste que contuvieran la inflación, incentivaran las exportaciones para permitir una mejoría en el balance de pagos, y limitaran el déficit fiscal por medio de un reajuste de las tarifas públicas en busca de reducir el déficit fiscal. Aun bajo estas duras condiciones, durante 1983 se observó un ligero aumento de los salarios (que, por supuesto, no afectaba la tasa de ganancia de buen número de empresas, dada la simultánea licuación de pasivos) y una recuperación del empleo que, sumados al ligero crecimiento experimentado por las exportaciones, lograron quebrar dos años consecutivos de contracción de la producción. El crecimiento fue, de todos modos, modesto y no alcanzó al 3 %. El producto se situó por debajo del alcanzado en 1981.

Al concretarse el traspaso del mando al nuevo gobierno constitucional encabezado por Raul Alfonsín, el balance global del conjunto de la gestión económica de la dictadura mostraba un crudo panorama. En ocho años, el crecimiento del producto bruto había sido de sólo el 2,3 %, lo que significaba una drástica disminución de la riqueza por habitante. El proceso de sustitución de importaciones había sido definitivamente desarticulado, mientras desaparecían ramas enteras de la producción. Se había motorizado también una severa concentración de las actividades económicas, del capital y de los ingresos, lo que provocaba una fuerte reducción de los salarios y comprimía el mercado interno hasta niveles inimaginables. Como contrapartida, quedaba una abultadísima deuda externa que condenaba al país a décadas de esfuerzo para pagarla, a una delicada posición en la balanza de pagos y a una gran vulnerabilidad en la toma

(145) Cf. Basualdo, E. (1987).

de decisiones económicas para el Estado, ya que los futuros programas económicos deberían ser aprobados previamente por la banca acreedora.

Los objetivos explícitos de control de la inflación y de las cuentas públicas no se habían alcanzado. Por el contrario, la deuda externa imponía crecientes erogaciones para el sector público y generaba problemas de difícil resolución en el plano monetario, creando las condiciones para un estallido hiperinflacionario.

Sin embargo, se había logrado un éxito rotundo en los objetivos implícitos de transformar radical e irreversiblemente la dinámica económico-social, al sentarse las bases de un nuevo modo de acumulación basado en la reprimarización de la producción, la reinserción exportadora y el liderazgo de un reducido conjunto de grupos económicos. La fragmentación del poder y la necesidad de acuerdos entre diversos sectores sociales para establecer el rumbo económico, características del pasado, habían sido definitivamente superadas, dando paso a la conformación de un nuevo *establishment* que impondría su criterio en las décadas siguientes y lograría su consolidación. Los sectores de la pequeña y mediana industria, las clases medias y los trabajadores, en cambio, perderían gran parte de su capacidad de influencia y se verían cada vez más afectados por las reestructuraciones posteriores del nuevo modelo y por la descarga sobre sus espaldas de los costos de largo plazo del experimento de MARTINEZ DE HOZ.

7.6. POBLACION Y CONDICIONES DE VIDA

El Censo Nacional de Población correspondiente a 1980 registró una población cercana a los 28 millones de personas. Con respecto al censo anterior, la población se había incrementado en más de 4 millones y medio de habitantes. La tasa media anual de crecimiento poblacional entre 1970-1980 (17,9 por mil) superó levemente a la correspondiente al período 1947-1960 (17,7 por mil), luego del significativo descenso experimentado entre 1960-1970 (15,4 por mil). El crecimiento vegetativo, debido a un leve aumento de la natalidad y a un descenso de la mortalidad, siguió fundamentando el crecimiento poblacional del país.

La distribución espacial de la población ratificó las tendencias preexistentes. La población urbana alcanzó a poco más de 23 millones (83 %), mientras que la rural era de casi 4,8 millones (17 %). Sin embargo, el ritmo de urbanización se desaceleró: la tasa de crecimiento anual de la población urbana descendió del 24,8 por mil en el período intercensal anterior, al 22,2 por mil entre 1970-1980. Mientras, el ritmo negativo de crecimiento de la población rural disminuyó sensiblemente, pasando de un 13,3 por mil entre 1960-1970 a un -2,5 por mil entre 1970-1980. Por otra parte, por primera vez aumentó —aunque ligeramente— la proporción de la población residente en las regiones extrapampeanas ([146]).

(146) TORRADO, SUSANA, *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, 1992, pág. 89.

El censo mencionado registró un nuevo descenso de la población de origen extranjero. Mientras en 1970 los inmigrantes constituían el 9 % de la población total, diez años después el porcentaje se había reducido al 7 %. Dentro de esos porcentajes, los procedentes de países limítrofes incrementaron su presencia a un 43 % del total de inmigrantes. El incremento continuo de los flujos inmigratorios provenientes de países limítrofes se mantuvo hasta 1975. En tanto, la presencia de inmigrantes de otros países siguió la tendencia declinante perceptible desde 1930, debido a la progresiva extinción de los extranjeros de antigua residencia.

La emigración neta de argentinos volvió a intensificarse en los años '70. El fenómeno iniciado hacia fines de la década de 1950 se extendió hasta los últimos días de la dictadura militar. Las estimaciones efectuadas al respecto indican que, entre 1955 y 1985, emigraron hacia el exterior unos 650.000 argentinos, entre los que predominaba el personal técnico-profesional, aunque durante el último régimen militar tuvieron una incidencia significativa los exiliados políticos.

Desde principios de los '70, se constataron cambios en la modalidad del asentamiento urbano de la población del país. La tasa de crecimiento de la población del AMBA y, en particular, del Gran Buenos Aires, fue inferior a la correspondiente al resto de la población urbana del país. Por otra parte, la población de la Capital Federal pasó a representar del 12,4 % del total de la población urbana en 1970 al 10,5 % en 1980. A su vez, en el Gran Buenos Aires se elevó del 23 % correspondiente a 1970 al 24,5 % en 1980. Mientras, el resto de la población urbana del país creció del 43,6 % en 1970 al 48 % en 1980. El Gran Buenos Aires, motor del proceso de concentración de las poblaciones urbana y total del país durante el período 1930-1960, fue desplazado así en su dinámica de crecimiento por la población urbana asentada en las capitales de provincia ([147]).

En lo referente a las condiciones de vida, resulta indudable que el modelo aperturista implantado a partir de 1976 tuvo un profundo impacto sobre los trabajadores. No sólo provocó la caída del salario real, sino que redujo la participación de los trabajadores en el ingreso nacional a una magnitud inédita en las últimas cuatro décadas de la historia del país. En un solo año (1976), el salario real bajó un 37 % respecto de los valores vigentes en 1974-1975, situándose en niveles apenas superiores a los de 1945, mientras que la participación de los salarios en la renta nacional descendió del 45 al 27 % entre 1974 y 1983 ([148]). Recién en 1981 comenzó una leve recuperación del salario real y de la participación de los trabajadores en el ingreso, aunque no sirvió para alcanzar los niveles precedentes.

(147) Cf. LATTES, A. E. y RECCHINI DE LATTES, Z. (1992).

(148) TORRADO, S. (1992), pág. 269.

La distribución del ingreso adquirió un acentuado sesgo regresivo. Si bien en las décadas de 1960 y de 1970 la distribución del ingreso nacional tendió a empeorar, la desigualdad alcanzó niveles sin precedentes a principios de los años '80.

Percentiles del ingreso	Participación porcentual del ingreso		
	1953	1961	1980
1-40	18,1	17,3	14,5
41-70	21,9	21,2	19,0
71-90	22,9	22,5	22,5
91-100	37,1	39,0	44,0

Nota: Los percentiles de ingreso indican de menor a mayor los ingresos de la población desde los más pobres (1-40) hasta los más ricos (91-100).

Fuente: TORRADO, SUSANA, *Estructura social de la Argentina*: 1945-1983, Buenos Aires, 1992.

Cuadro 7,23. Distribución agregada del ingreso nacional.

Del cuadro precedente se desprende la persistencia del patrón de distribución durante de las décadas de 1950 y 1960, pese a las transformaciones operadas en la estructura productiva, aunque ese patrón histórico de distribución registró cambios regresivos con posterioridad a 1975. La evolución del "coeficiente de Gini", que mide el grado de concentración del ingreso, ratifica esta afirmación tanto para el Gran Buenos Aires como para las áreas urbanas de la Argentina, pues aumentó en el Gran Buenos Aires de 0,412 en 1970 a 0,472 en 1980, mientras que en el total de áreas urbanas subió de 0,366 en 1975 a 0,410 en 1980.

El deterioro del poder adquisitivo de los salarios afectó el consumo de los trabajadores. La tendencia a la disminución relativa de los gastos básicos de consumo y al incremento de los consumos de bienes durables y de servicios de salud y educación se interrumpió hacia 1975. A partir de entonces, los gastos básicos se incrementaron relativamente de manera significativa pese al estancamiento de la demanda de ciertos bienes de consumo popular (alimentos y bebidas). En términos absolutos, el deterioro del salario real se tradujo en una caída de todos los gastos, inclusive los básicos. Por otra parte, el retroceso del consumo de bienes durables por parte de los obreros parece haber sido notable. Para compensar el deterioro salarial, las familias de trabajadores debieron recurrir cada vez en mayor medida al aporte de miembros no jefes del hogar para cubrir el gasto familiar total (hacia 1980, el salario del obrero industrial cubría aproximadamente el 30 % del costo de la canasta de consumo) ([149]).

(149) TORRADO, S. (1992), pág. 276.

En este contexto, se produjeron algunos hechos muy particulares. Un estudio sobre el consumo de alimentos, por ejemplo, destaca la existencia de elasticidades-ingreso muy diferentes para distintos productos. La carne y el queso, por ejemplo, mostraron una muy baja elasticidad, y su consumo llegó incluso a incrementarse durante los primeros años del proceso, a pesar de la contracción de los ingresos. El azúcar o el aceite, por el contrario, se vieron muy afectados por ese factor. Pero aquellos productos de baja elasticidad-ingreso se revelaron muy sensibles a la evolución del nivel de ocupación. Por eso, con el incremento de la desocupación a partir de la crisis que se inició en 1980, su consumo se redujo notablemente, incidiendo de manera significativa sobre el consumo total de alimentos. Por otra parte, a lo largo del período se produjo un desplazamiento del consumo de los sectores medios hacia alimentos típicos de las dietas de los sectores más pobres, con un mayor componente de hidratos de carbono baratos (papas, arroz o pan) y una reducción en alimentos más nutritivos como la leche, las frutas o el huevo ([150]). Esta tendencia se corresponde con la observada en materia de distribución del ingreso.

El aumento de la "pobreza crítica" es otro aspecto congruente con la caída del salario real y el retroceso del consumo obrero.

Años	Hogares pobres sobre el total de hogares	Población en hogares pobres sobre el total de la población
1970	5,0	—
1974	2,6	3,2
1980	7,5	10,1
1982	25,3	28,0

Fuentes: ALTIMIR, OSCAR, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, 1979; INDEC, *La pobreza en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires, 1989.

Cuadro 7,24. Evolución de la "pobreza crítica" por nivel de ingreso en el Gran Buenos Aires.

El acrecentamiento de los sectores de la población en situación de "pobreza crítica" se vinculaba al fenómeno de pauperización absoluta de segmentos pertenecientes a la clase obrera acompañado por la pauperización relativa de la clase media. Ambos procesos confirmaban la movilidad social descendente que afectó a los estratos de la clase obrera y a la mayor parte de la clase media ([151]).

La tendencia negativa en la evolución del gasto social se acentuó entre 1976-1983. En esta materia, el gobierno militar desarrolló su accionar alrededor de dos principios: el de la subsidiariedad del Estado y el de la descentralización de las prestaciones desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales. En

(150) Cf. OSTIGUY, PIERRE y ARMSTRONG, WARWICK, *La evolución del consumo alimenticio en la Argentina (1974-1984)*, Buenos Aires, 1987.

(151) TORRADO, S. (1992), págs. 328 y 329.

función del primer principio, intentó transferir al sector privado las prestaciones sociales para los trabajadores asalariados y reservó al sector público la asistencia a estratos sociales en situación "crítica"; de ahí la introducción del arancelamiento en los hospitales públicos, del que fueron exceptuados quienes podían justificar su condición de pobreza. También se fijó un tope máximo de ingresos para el acceso a la propiedad de viviendas construidas por el Estado. En cuanto a los propósitos de descentralización, se concretó la transferencia de escuelas y hospitales nacionales hacia las jurisdicciones locales. Como consecuencia, no sólo disminuyó el gasto social del gobierno nacional (en educación, salud y vivienda) en relación con el PBI, sino también su participación en el presupuesto nacional, agudizando una tendencia negativa iniciada en la década del '60.

La caída relativa del gasto social —junto al aumento de la regresividad del sistema impositivo— tuvo un efecto negativo sobre la redistribución de ingresos. El gasto público social por habitante se redujo en aproximadamente un 14 % entre 1977 y 1982, afectando más al gasto en educación que a los destinados a salud y vivienda. El deterioro de los servicios públicos sociales, en relación con las necesidades emergentes, determinó que fueran los sectores sociales de menores ingresos los más perjudicados.

El sistema previsional no pudo escapar a la crisis que afectó en forma generalizada a la seguridad social. Los haberes jubilatorios, a valores constantes, experimentaron una caída a partir de 1955, y tras una recuperación entre 1965 y 1970, volvieron a caer bruscamente en 1972, sin que recuperaran sustancialmente sus niveles en años posteriores. Un comportamiento parecido se constató en la relación entre la jubilación media y las remuneraciones de los asalariados activos: la baja del coeficiente a partir de 1955 se intensifica en 1972 y muestra una tendencia declinante en los últimos años del gobierno militar ([152]).

Esta tendencia se verificó a contrapelo de la propia legislación previsional y tuvo como consecuencia la acumulación de juicios contra el Estado en reclamo de una correcta liquidación de las prestaciones. Por otra parte, a partir de 1980 el gobierno eliminó la contribución empresaria al sistema previsional por lo que el Estado debió incrementar la provisión de fondos para poder sufragar los pagos de las jubilaciones. Como estos fondos se originaban básicamente en impuestos al consumo, el sistema pasó a ser financiado por los asalariados (por encima del monto de sus contribuciones directas) y, en forma parcial, por la población de bajos ingresos que siendo consumidora no goza del derecho a la jubilación. De esta manera, la financiación del sistema operó regresivamente en la distribución del ingreso. Finalmente, la evasión del depósito de contribuciones y aportes por parte de los empresarios, la disminución de los salarios nominales y la proliferación del empleo precario concurrieron a la desfinanciación del sistema previsional.

(152) Dieguez, Hector L. y Petrecolla, Alberto, "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Nº 55, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1974.

Las prestaciones de las obras sociales también se vieron afectadas. La disminución del empleo asalariado, el aumento del trabajo precario y del desempleo oculto generaron una reducción significativa del volumen de la población afiliada. Este efecto fue particularmente intenso en las obras sociales sindicales que de 8 millones de afiliados en 1979 pasaron a contar con 6 millones en 1983. El deterioro derivado de esta reducción determinó que muchos asalariados con mayores ingresos contrataran servicios prepagos de salud, perdiendo los derechos derivados de su aporte obligatorio a la obra social correspondiente.

La liberación del precio de los alquileres constituyó otra contribución al deterioro de los niveles de vida. Luego de 30 años de control estatal, entre 1976 y 1980 dicho precio fue librado a los vaivenes del mercado, incluyendo un sistema de indexaciones que obró como una trampa mortal para los locatarios. La consecuencia fue un fuerte aumento de los valores de locación y la multiplicación de los desalojos. A esto se agregó el encarecimiento del crédito público, lo que alejó a vastos sectores de la población, e incluso de las capas medias, a la posibilidad de acceder a la vivienda propia. Esto explica que se agudizara el déficit de vivienda, afectando a las clases populares urbanas ([153]).

Otro efecto de la política económica del período fue la modificación de la estructura ocupacional. La disminución de los establecimientos industriales —particularmente en la Capital Federal, Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe— provocó entre 1974 y 1985 una caída del 10 % del empleo asalariado en el sector industrial, lo que significó una reducción de más de 150.000 obreros industriales. De hecho, en un marco de incremento de la población económicamente activa, el peso de los obreros industriales en este conjunto declinó de manera sensible. Por otro lado, creció el número de trabajadores manuales por cuenta propia, síntoma de la expansión de la economía informal, los que se encontraban privados de toda protección de las leyes sociales ([154]).

Las características que asumió el cuentapropismo durante este período también contribuyeron al deterioro de las condiciones de vida. Por un lado, se intensificó el crecimiento de los asalariados ocultos, trabajadores que venden su fuerza de trabajo a empresarios en condiciones contractuales tan lábiles que se autoclasifican como autónomos. Esta precarización de la relación salarial se difundió, particularmente, en los sectores de la industria y de la construcción. Por otro lado, crecieron los trabajadores marginales, con escasa calificación y realizando tareas ocasionales de todo tipo. En esta categoría proliferaron los vendedores ambulantes o a domicilio, trabajando un número de horas semanales muy alto y percibiendo muy bajos niveles de ingreso. Estas circunstancias se tornaron

(153) Delich, Francisco, "Después del diluvio, la clase obrera", en *Argentina, hoy*, 1982, pág. 141.

(154) Nun, Jose, "Cambios en la estructura social de la Argentina", en Nun, Jose y Portantiero, Juan Carlos (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, 1987.

relevantes, dado el incremento experimentado por el cuentapropismo: hacia 1980, era tan marcado en la ramas privadas del transporte, comercio y servicios personales, que los cuentapropistas tenían una participación en el empleo por lo menos tres veces superior a la de 1947 ([155]).

7,7. EL SECTOR INDUSTRIAL Y EL PROCESO DE DESINDUSTRIALIZACION

Al iniciarse la dictadura, el sector industrial presentaba características contradictorias. Las últimas dos décadas mostraban una cara positiva: el crecimiento había sido, a excepción de algunas recesiones puntuales, persistente e intenso, y fue la industria la que lideró la expansión global; la diversificación había continuado en su avance, incorporando actividades nuevas, con una mayor integración vertical de las cadenas productivas; lentamente, las exportaciones del sector habían comenzado a cobrar cierta importancia en la balanza comercial del país; el proceso de maduración permitía un uso más eficiente de los recursos y una mejor posición competitiva. Algunos analistas destacan, incluso, que la industria argentina entró en la crisis de 1975-1976 en las mejores condiciones de su historia, como consecuencia de la evolución favorable de las décadas previas ([156]).

Sin embargo, también ofrecía una cara negativa que ponía de manifiesto sus limitaciones. A pesar de la diversificación, su estructura morfológica se encontraba mucho más próxima a la de un país subdesarrollado que a la de uno desarrollado. Los sectores básicos reflejaban serias insuficiencias, mientras las ramas vinculadas a la primera etapa del proceso sustitutivo continuaban teniendo un peso demasiado grande en la estructura industrial. Esto no se debía a que éstas estuvieran sobreexpandidas, sino a la debilidad de aquéllos.

(155) PANAIA, MARTA, "Sindicalización, participación y estructura ocupacional", en JORRAT, JORGE R. y SAUTU, RUTH (comps.), *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1992, pág. 117.

(156) Cf. SCHVARZER, J. (1996).

Rubro	Argentina	Países industrializados	Países subdesarrollados
Alimentos y bebidas	17,4	11,8	16,9
Tabaco	3,9	0,9	2,9
Textiles	8,1	4,3	10,8
Confecciones	3,1	3,4	4,2
Maderas	1,3	2,2	2,2
Muebles	0,6	1,5	1,2
Papel	2,4	3,9	2,3
Imprentas	2,4	5,0	2,4
Productos químicos	8,1	9,3	9,9
Derivados del petróleo	6,8	2,4	5,9
Caucho	2,3	1,4	1,9
Plásticos	1,1	1,8	1,6
Cuero	0,7	0,4	0,6
Minerales no metálicos	4,6	4,0	5,1
Industrias metálicas básicas	5,4	7,2	7,1
Productos metálicos	7,0	7,0	4,8
Maquinaria, excluida la eléctrica	5,8	11,2	5,5
Electrónicos y maquinaria eléctrica	3,6	8,1	5,1
Material de transporte	8,9	10,5	7,6
Equipos profesional y científico	0,8	2,2	0,5

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, Buenos Aires, 1999.

Cuadro 7,25. Estructura de las manufacturas hacia 1974 (en porcentaje de la producción manufacturera total).

Las principales debilidades de la industria se encontraban en los sectores productores de insumos industriales y de bienes de capital, lo que acarreaba dos consecuencias problemáticas. La primera y más notoria por su impacto desestabilizador de corto plazo era la necesidad de importar dichos insumos, que afectaba la balanza comercial, produciendo desequilibrios particularmente nocivos en las etapas de expansión, que muchas veces debían ser interrumpidas en forma abrupta por falta de divisas. La segunda, menos perceptible, se vinculaba a la falta de desarrollo de un proceso propio de creación de tecnología, que alejaba a las industrias locales cada vez más de la frontera productiva de los países desarrollados y ocasionaba resultados comparativamente magros en la evolución de la productividad.

Las dificultades para conformar una fuerte industria de bienes de capital propia generaban una profunda dependencia de la disponibilidad de divisas para importar maquinarias y del interés de empresas extranjeras para instalarse en el país o para vender sus desarrollos tecnológicos. Estas últimas aceptaban en la mayoría de los casos transferir tecnología y maquinarias que estaban dejando de usar en sus emplazamientos principales al sustituirlas por innovaciones recientes, con lo cual el retraso del sector industrial argentino se hacía más notorio por la obsolescencia de su parque de maquinarias. El objetivo de alcanzar a los países desarrollados se convertía en una meta cada vez más utópica.

En la base de estas deficiencias se encontraba una serie de factores analizados en los capítulos anteriores, tales como la falta de un perfil definido para el proceso de industrialización, la gran inestabilidad y volatilidad de las políticas económicas, las dificultades para imponer un acuerdo social que sustentara una política industrial de largo plazo, las fluctuaciones en la distribución del ingreso, que expandía y comprimía el mercado e impedía la planificación empresaria, y la falta de una política de investigación y desarrollo. En este último punto se expresaba con prístina claridad la diferencia entre la Argentina y los países desarrollados. En éstos, la articulación entre el Estado y el sector privado se plasmaba en un impulso conjunto del sector de investigación y desarrollo, en algunos casos vinculado a la industria de armamentos, en el que ambos se encontraban fuertemente entrelazados. Si bien el Estado y los industriales argentinos también establecieron una estrecha vinculación, en el campo de la investigación y el desarrollo la relación mostró su faceta más débil, proyectando resultados especialmente pobres en uno de los aspectos que más impulsaron el crecimiento de posguerra en los países industrializados.

Las transformaciones del contexto mundial y el propio agotamiento del modelo de crecimiento argentino hacia mediados de la década del '70 expresaban la necesidad de una profunda redefinición del perfil productivo nacional, que se plasmaba en dos alternativas.

La primera consistía en trazar una estrategia de largo plazo que consolidara los indudables avances que se habían concretado en la industria en las tres décadas anteriores y los conjugara con el desarrollo de los sectores básicos que embrionariamente habían aparecido en las décadas recientes. La protección arancelaria y la cambiaria, tan fluctuantes en el pasado, eran una condición necesaria pero no suficiente para un nuevo salto en el crecimiento de la industria. Se imponía también la necesidad de una política industrial que orientara al sector privado y lo potenciara creando un marco productivo, social y tecnológico adecuado, una política tributaria que estimulara el empleo productivo y no especulativo de los recursos, una política de distribución del ingreso que equilibrara la expansión del mercado con la preservación de las tasas de ganancia en niveles razonables, una política crediticia que equiparara, al menos, los costos financieros locales con los internacionales y una planificación espacial que permitiera la explotación del potencial económico de cada una de las regiones del territorio.

La segunda alternativa consistía en atribuir las dificultades a las características "naturalmente" endebles de la industria local y apuntar a una política que permitiera descubrir los "nichos" en los cuales existían ventajas comparativas que tornaran competitiva la producción local, sin una defensa y un intento de fortalecer integralmente al sector. Este enfoque no daba lugar a la hipótesis de que en el sector industrial las ventajas comparativas pueden generarse y no sólo se relacionan con la acción individual de las empresas, sino también con las características del contexto macroeconómico en el que se desenvuelven. Por el contrario, se conjugaba con la idea de una racionalidad de corto plazo otorgada por el mercado, que se proyectaba sobre las empresas individuales y operaba a nivel exclusivamente microeconómico.

Esta segunda alternativa fue la que predominó en el diseño de la política económica de la dictadura, aunque la orientación no quedara del todo clara en los primeros meses de gobierno. De hecho, en el mensaje del 2 de abril de 1976, cuando Martínez de Hoz esbozó los lineamientos fundamentales de su política económica, enumeró un conjunto de objetivos en materia de política industrial que, dada su vaguedad, no permitía predecir el verdadero cariz que tomaría posteriormente.

Al principio, la reestructuración quedó oculta tras el publicitado objetivo de control de la inflación. La reducción de los salarios y la represión sobre los sectores sindicales permitieron un generalizado incremento de la productividad y de la rentabilidad, que se conjugó con la liberalización de los precios y contribuyó a fortalecer temporariamente a la industria. Mientras tanto, la progresiva devaluación de la moneda nacional desde el lanzamiento del "Rodrigazo" en 1975 permitía mantener los niveles de competitividad alcanzados previamente. En ese marco, en agosto de 1976 se sancionó un nuevo régimen de inversiones extranjeras, que le otorgaba a las empresas foráneas una igualdad de derechos frente a las nacionales.

Con el rebrote inflacionario ocurrido en el último trimestre de 1976 comenzó a manifestarse un cambio de rumbo. A partir de allí se redujeron progresivamente los subsidios y las regulaciones, apuntando a una liberalización del comercio exterior que permitiera contener el incremento de los precios internos con la amenaza de las importaciones. Pero la medida más significativa fue la reducción de los aranceles de importación, de un promedio del 90 al 40 %. Aun así, en 1977 la industria logró recuperar algo de su impulso ascendente, lo que reflejaba el crecimiento de la competitividad logrado durante el transcurso de la década anterior, que había generado una "redundancia" en los aranceles, es decir, un nivel arancelario superior al necesario para la protección de las empresas ya instaladas ([157]). Si bien las nuevas condiciones no suponían, entonces, un deterioro dramático del funcionamiento de la industria, tampoco se avanzaba hacia la solución de los problemas que la afectaban.

Sin embargo, las medidas apuntadas sólo constituían el inicio de una nueva política que se profundizaría poco después. Las dificultades para dominar el fenómeno inflacionario condujeron, a lo largo de 1977, a racionalizar el gasto público, lo cual se sumó a la contracción de los salarios para reducir la demanda. Simultáneamente, se congelaron los precios por 120 días, afectando la tendencia creciente de la tasa de ganancia en amplios sectores. No obstante, la medida más destacada de ese año fue la reforma financiera, que liberaba por completo el mercado crediticio y las tasas de interés, los requisitos para la expansión de las entidades financieras y los flujos de capitales con el exterior. En este marco, el sector financiero comenzó a tener un papel determinante en la captación y la reasignación de los recursos, influyendo decisivamente en la dinámica económica general. La creciente rentabilidad de las colocaciones financieras restó recursos para las inversiones físicas, resintiendo la capacidad de expansión de largo plazo de la producción. Simultáneamente, se amplió la segmentación del mercado

(157) Cf. Kosacoff, B. (1993).

crediticio entre aquellos agentes o grupos que podían acceder a flujos financieros del exterior a tasas coyunturalmente bajas y los que debían recurrir al mercado local (en el que los primeros muchas veces actuaban de intermediarios) a tasas de interés mucho más elevadas. Esta diferencia acrecentó el desbalance de poder entre los diversos grupos económicos.

El resultado de la reforma financiera fue un profundo cambio en el comportamiento de las empresas industriales, arrastradas a una lógica de corto plazo, en la que los aspectos financieros predominaban sobre los productivos, afectando las decisiones en materia de inversión en bienes de capital y de creación e incorporación de innovaciones tecnológicas. En esa estrategia, la valorización financiera tenía más peso que la producción, y los activos fijos pasaron a tener importancia primordialmente como garantía para tomar nuevos créditos, que luego se destinaban a la especulación y no a la expansión de la capacidad productiva. Estas empresas se convirtieron, entonces, como señala SCHVARZER, en agentes financieros que tenían una fábrica. En función de este juego, las plantas industriales se compraban y se vendían como parte de la especulación, dando lugar a que muchas empresas cambiaran de dueño reiteradas veces en un lapso reducido de tiempo ([158]).

Los costos financieros llegaron a superar a los salarios en la estructura de costos, obligando a muchas empresas a un ajuste que afectaba su capacidad inmediata y futura de producción para sobrevivir en el corto plazo, sin que esto pudiera morigerar los efectos de una ruleta financiera que exigía tasas de interés crecientes para no romper la burbuja especulativa. El endeudamiento llegó finalmente a niveles inconcebibles, superando en numerosos casos el propio patrimonio de las empresas, que terminaban cerrando sus puertas o reclamando un salvataje por parte del Estado.

Celulosa Argentina	1.503,5	Fiat	177,9
Cogasco	1.348,0	Juan Minetti	172,5
Autopistas Urbanas	951,2	Werthein	167,1
Perez Companc	909,4	IRI	158,3
Acindar	652,2	Banco de Crédito Argentino	154,2
Bridas	598,7	Socma	148,6
Banco de Italia	553,6	Banco Ganadero Argentino	147,3
Alpargatas	474,5	Banco de Londres	135,3
Techint	352,7	Banco Tornquist	134,2
Garovaglio y Zorraquín	339,1	Pirelli	127,8
Banco de Galicia	312,5	Banco de Quilmes	123,7
Fate	223,6	Decavial	119,3
Astra	222,5	Swift Armour	114,7
Citibank	219,7	IBM	108,5
Astilleros Alianza	189,5	Bank of Boston	102,5

Fuente: ASBORNO, MARTIN, "La aristocracia financiera y las transformaciones en el sector industrial argentino", en BARSKY O. y BOCCO, A. (eds.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, 1991.

Cuadro 7,26. Grupos económicos con mayor endeudamiento externo (en millones de dólares).

(158) Cf. SCHVARZER, J. (1996).

En los hechos, muchas empresas endeudadas se encontraban en una posición delicada sólo aparentemente, pues las deudas habían sido contraídas con la casa matriz radicada en el exterior, o se relacionaban con fondos previamente fugados de la Argentina, siendo el deudor su propio acreedor ([159]). Sin embargo, los efectos productivos del endeudamiento y la "financiarización" de la actividad económica eran independientes de estas transacciones que en ocasiones cruzaban la raya de lo legal.

El cuadro desalentador terminó de concretarse a lo largo de 1978, cuando se procedió a implementar el "enfoque monetario de balanza de pagos", se diagramó la "tablita cambiaria" y se diseñó un nuevo cronograma de rebajas arancelarias. Por medio de estos mecanismos se trataba de limitar el incremento de los precios, exponiendo a la producción interna a la competencia disciplinadora de las importaciones.

La hipótesis de que por intermedio de ellas podría contenerse el avance de los precios no tomaba en cuenta una serie de factores limitantes. En primer lugar, muchos productores del exterior gozaban de un acceso mucho más favorable al crédito, con lo que la incidencia de los costos financieros era sustancialmente menor. Se debilitaba así la posición competitiva de la producción local por motivos que no eran de índole productiva ni de ineficiencia administrativa de las empresas. Si estos dos últimos aspectos podían corregirse por la acción de los empresarios, las condiciones financieras constituían un "dato" que no podían modificar.

En segundo término, las diferencias de competitividad se originaban muchas veces en condiciones estructurales, como la ausencia de proveedores adecuados o de insumos vitales, sobre los que tampoco se podía avanzar en el corto plazo. Por otra parte, en muchos casos los precios de las importaciones se encontraban fijados arbitraria y artificialmente por grandes oligopolios multinacionales que trataban de eliminar a los productores locales para lograr un mercado cautivo en el cual pudieran imponer posteriormente una estructura de precios más favorable. Para superar este tipo de desventajas era necesario el establecimiento de una política industrial que fortaleciera al sector de un modo estructural y controlara las acciones de *dumping* con cierto rigor y no una brutal exposición a la competencia externa como la que se impuso.

(159) Cf. OLMOS, A. (1995).

En tercer lugar, la apertura comercial no afectaba a los bienes y servicios no transables, que podían incrementar sus precios sin temor a la competencia externa. Pero estos bienes y servicios formaban parte del costo de los bienes transables, de modo que el incremento de los precios de aquéllos deterioraba la posición competitiva de éstos. Por otra parte, una evolución como la expuesta implicaba el sostenimiento de una tasa de inflación superior a la internacional, retrasando el tipo de cambio y acentuando todavía más las dificultades competitivas de la industria local.

Las consecuencias no se hicieron esperar e inmediatamente los mercados se abarrotaron de productos importados, mientras la inflación reducía momentáneamente su ritmo, pero no lograba descender del 100 % anual. En lugar de revisar su estrategia, MARTINEZ DE HOZ decidió forzar todavía más su programa y aceleró la reducción de aranceles, con lo que la situación de la industria se tornó insostenible. El PBI industrial cayó a una tasa del 1 % anual acumulativo entre 1974 y 1983. En otras palabras, el producto industrial de 1983 era un 10 % menor al de 1976. La etapa de decrecimiento se inició en 1975 y alcanzó los picos más drásticos en 1978 y 1981, en los que se perdieron 10 y 16 puntos de producto industrial respectivamente. Los tres años de crecimiento (1977, 1979 y 1983) no alcanzaron para compensar dichas pérdidas.

Año	Volumen físico de producción I	Obreros ocupados II	Productividad del trabajo III = I / II	Horas-obrero trabajadas IV	Productividad horaria V = I / IV	Horas trabajadas por obrero VI = IV / II	Salario real VII	Costo salarial VIII	Productividad / costo salarial IX = III / VIII
1974	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	96,5	103,8	92,9	101,3	95,3	97,6	96,6	88,5	104,9
1976	93,6	100,4	92,3	99,5	94,1	99,1	65,0	57,0	163,7
1977	98,9	94,3	105,0	98,9	100,0	104,9	64,1	62,8	167,2
1978	88,1	85,1	103,5	88,6	99,4	104,1	63,2	66,4	155,8
1979	102,0	83,3	122,5	89,7	113,7	107,7	72,2	77,7	157,6
1980	99,7	76,8	129,7	81,9	121,7	106,6	80,4	96,2	134,9
1981	83,8	67,2	124,7	68,8	121,8	102,4	72,2	83,2	149,8
1982	83,0	63,6	130,6	66,1	125,6	103,9	65,9	61,5	212,4
1983	90,4	65,7	137,6	69,6	129,9	105,9	82,7	81,4	169,0

Fuente: AZPIAZU, DANIEL; BASUALDO, EDUARDO y KHAVISSE, MIGUEL, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Bs. As., 1986.

Cuadro 7,27. Indicadores de la industria manufacturera (1974=100).

De cara al futuro, el panorama no sólo se encontraba ensombrecido por la recesión, sino que también reflejaba un impacto negativo en la inversión. Luego de un impulso en 1977, la inversión bruta interna comenzó un camino descendente, marcando una ruptura con respecto a lo ocurrido a partir de la posguerra, cuando la contracción de esta variable había sido la excepción y no la regla. La "racionalización" de los gastos del Estado tuvo en ello una gran influencia, ya que los mayores recortes se realizaron en las inversiones públicas. Tomando en cuenta el poder inductor de la inversión pública sobre la privada, ese factor tenía incidencia sobre la inversión total por una mera disminución de uno de sus componentes, pero también por el debilitamiento que provocaba sobre las inversiones privadas. Por otra parte, la mayor lentitud en la mejora de la infraestructura ampliaba la brecha en la competitividad sistémica del sector industrial frente a los países más desarrollados. No obstante, el desalentador marco general en el que se desenvolvió la industria a partir de 1978 parece haber tenido una incidencia mayor sobre la inversión privada que la falta de empuje desde el sector público.

Año	Inversión fija bruta global	Construcción y equipo	Maquinaria	Inversión pública (porcentaje del PBI)
1974	19.614	11.720	7.894	2,1
1975	19.634	12.263	7.371	2,1
1976	21.590	13.929	7.661	3,2
1977	25.770	15.305	10.465	3,4
1978	22.679	14.517	8.162	3,2
1979	23.683	14.486	9.197	2,7
1980	24.525	14.571	9.954	2,1
1981	20.299	12.669	7.630	2,3
1982	15.314	10.233	5.081	2,3
1983	15.032	9.634	5.398	2,4

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, 1990.

Cuadro 7,28. Inversión bruta fija (en millones de pesos de 1970).

A pesar de que la dictadura impuso una política de fuerte sesgo antiindustrialista, el comportamiento de los diferentes sectores de la industria no fue homogéneo. Algunos se vieron mucho más afectados que otros, lo que mostraba que la desprotección y la falta de políticas de apoyo no eran parejas. Esa evolución desigual puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Sector	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Variación 1975-1983
Alimentos, bebidas y tabaco	5.238	5.210	5.135	5.000	5.262	5.359	5.148	4.675	4.918	-6,1
Textiles	3.105	2.936	3.045	2.613	2.896	2.460	1.965	1.945	2.188	-29,5
Ind. de la madera	489	400	419	414	460	446	388	329	315	-35,5
Papel, imprentas y editoriales	1.425	1.248	1.249	1.289	1.312	1.224	1.002	1.057	1.131	-20,6
Ind. químicas	3.388	3.445	3.496	3.218	3.615	3.649	3.380	3.337	3.678	8,6
Ind. de minerales no metálicos	1.345	1.298	1.281	1.286	1.377	1.329	1.095	994	1.110	-17,5
Ind. metálicas básicas	1.294	1.170	1.344	1.270	1.486	1.368	1.191	1.338	1.425	10,1
Maquinarias y equipos	6.851	6.726	8.220	6.552	7.438	7.107	5.107	4.689	5.587	-18,4
Otras	1.7[illegible]7	1.664	1.794	1.606	1.769	1.702	1.430	1.362	1.509	-12,1
Total ind. manufactureras	24.853	24.099	25.982	23.248	25.616	24.644	20.706	19.726	21.859	-12,0

Fuente: BCRA.

Cuadro 7,29. Evolución del sector industrial por rama de actividad (en millones de pesos de 1970).

Los sectores más afectados fueron aquellos que se encontraban en una posición particularmente vulnerable frente a la competencia externa o eran muy sensibles a las variaciones de la demanda interna global, como los textiles, la producción de madera y muebles o las imprentas y editoriales.

Especial atención merece el sector de maquinaria y equipos, ya que su evolución podía ser un buen indicador de la superación o el agravamiento de los problemas estructurales mencionados al comienzo. En ese sentido, la contracción de casi un 20 % entre 1975 y 1983 dejó pocas dudas sobre el cariz de la crisis industrial, que se relacionaba con diversos factores. En primer lugar, siendo éste uno de los sectores más nuevos en la estructura industrial argentina, era también uno de los más débiles, por lo que la apertura indiscriminada lo afectó de manera singular. En segundo lugar, se trataba de un conjunto de ramas en las que la influencia del entorno tecnológico general ejercía una influencia fundamental sobre la competitividad. Como hemos visto, ese entorno se había plasmado de manera muy parcial e incompleta en las décadas pasadas, colocando a la producción de maquinarias y equipos locales en una clara desventaja frente a las importaciones provenientes de los países desarrollados. En tercer lugar, el debilitamiento de la tasa de inversión las colocaba en una posición expuesta a una reducción muy significativa de la demanda.

Año	Importado	Nacional	Porcentaje de imp.
1974	163,8	627,5	20,7
1975	188,5	552,0	25,5
1976	168,1	611,1	21,6
1977	351,0	744,3	32,0
1978	294,8	543,2	35,2
1979	388,5	607,9	39,0
1980	563,3	555,3	50,4
1981	492,7	350,9	58,4
1982	237,7	301,9	44,1
1983	181,4	391,2	31,7

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, 1990.

Cuadro 7,30. Inversión en equipos durables (en millones de australes de 1970).

En el otro extremo, los sectores menos afectados resultaron el de metales básicos y el de productos químicos, que fueron los únicos que lograron una tasa de crecimiento positiva, que se relacionaba con la existencia de abundantes materias primas y una creciente inserción en los mercados exteriores. Por eso, estos sectores asumieron el liderazgo en el crecimiento y su evolución favorable se prolongó en las siguientes dos décadas.

Desde un punto de vista más general, en 1983 la producción física de la industria argentina había descendido un 3,4 % con respecto a 1976, mientras que

el valor de la producción en el mismo período se contrajo un 12 %. En la misma época, la industria expulsó un 35 % de la mano de obra que empleaba en 1976; a su vez, la productividad se incrementó un 50 %. El salario real percibido por los obreros de la industria manufacturera argentina, luego de la fuerte caída experimentada en 1975 y 1976, se mantuvo relativamente estable a lo largo del período y, aun en los años en los que se incrementó un tanto, como en 1980 o en 1983, jamás logró recuperar los niveles de 1974. Las ganancias de productividad en modo alguno se tradujeron en incrementos salariales, a pesar de que MARTINEZ DE HOZ señalaba en su mensaje del 2 de abril de 1976 que "el verdadero incentivo para el aumento de los salarios deberá provenir de la mayor productividad global y, en particular, del de la mano de obra", tomando en cuenta que "así como no puede haber distribución sin crecimiento, tampoco puede admitirse el crecimiento sin distribución". Tal vez por ese motivo, la política económica tornó inadmisible el crecimiento.

Como puede observarse, el impacto de las nuevas condiciones no afectó a todos por igual. Desde un punto de vista general, algunas ramas reflejaron mejor capacidad de adaptación que otras; a nivel microeconómico, en tanto, mientras algunas empresas desaparecían, otras lograban consolidar su posición. Para explicar esta evolución tan diferente, es preciso analizar algunos elementos adicionales que hasta ahora no hemos mencionado.

En primer lugar, en julio de 1977 se sancionó una nueva ley de promoción industrial para bienes intermedios de uso difundido, como papel, aluminio, acero, petroquímica, etc., que incluía un conjunto de beneficios como exención, reducción, suspensión o diferimiento de impuestos, amortización acelerada de activos fijos, exenciones o reducción de derechos de importación y eventuales regulaciones cuantitativas temporarias a las importaciones. Estos beneficios alcanzaban tanto a las empresas de capitales nacionales como a las filiales de firmas extranjeras y su monto se limitaría de acuerdo con lo que se estipulara para tal fin en el presupuesto anual ([160]). En especial, debe remarcarse la introducción de restricciones a la importación de ciertos artículos, que permitía a algunas ramas eludir la rebaja arancelaria y el retraso cambiario, poniendo de manifiesto también la discrecionalidad del gobierno a la hora de exponer a la industria a la competencia externa.

También se mantenían estímulos para la promoción de exportaciones, como los reembolsos, que permitían paliar parcialmente el retraso cambiario. Sin embargo, como señala un trabajo de CEPAL, la tercera parte de dicho subsidio fue captado por tan sólo diez empresas ([161]). Esto pone de manifiesto con claridad la discrecionalidad con la que se aplicaban las medidas de promoción, y ayuda a explicar por qué algunos sectores tuvieron una mejor *performance* y algunas empresas se consolidaron, mientras otras debían cerrar sus puertas.

La promoción industrial se amplió en 1979 con una nueva ley que establecía la concesión de subsidios para la radicación de actividades en la provincia de La

(160) Cf. SOURROUILLE, J.; KOSACOFF, B. y LUCANGELI, J. (1985).

(161) Cf. CEPAL (1986).

Rioja, régimen que se extendió progresivamente para incluir a San Luis, Catamarca y San Juan, y se superpuso con la normativa de 1972, que, sin éxito hasta entonces, intentaba promocionar la actividad en Tierra del Fuego. Esta legislación apuntaba a tratar de desplazar las actividades de los polos industriales tradicionales, como Buenos Aires, Rosario y Córdoba, buscando una desconcentración de la mano de obra para disminuir la posibilidad de conflictos obreros ([162]).

Los distintos regímenes de promoción se complementaban con el afianzamiento de los vínculos entre el Estado y los principales grupos económicos en torno al régimen de "compre nacional" y de precios especiales para los bienes y servicios provistos por las empresas públicas. Simultáneamente, dichos grupos recibían concesiones para operar servicios públicos, como la terminal de ómnibus de la ciudad de Buenos Aires (grupo Pescarmona) o la recolección de residuos de dicha ciudad (grupo Macri).

De esa manera, entre 1976 y 1983 se fueron consolidando dos claras tendencias. Desde el punto de vista de la estructura de los mercados, se produjo un acentuado proceso de concentración, que puede observarse tanto en el interior de las distintas ramas productivas como en el crecimiento de la participación en el producto de las ramas más concentradas, en especial la producción de insumos intermedios ([163]).

Desde el ángulo de los tipos de empresa, los grupos que mejor *performance* registraron fueron los que emprendieron un proceso de diversificación, tanto en la producción industrial como incorporando actividades no industriales, especialmente en el sector servicios y en la actividad financiera, como quedó expuesto más arriba.

En un contexto de fuerte disminución del mercado interno y de apertura comercial, uno de los rasgos principales de la reestructuración consistió en la salida exportadora, cuyo despliegue modeló las transformaciones productivas. En ese sentido, la diversificación de las exportaciones industriales característica del último período de sustitución de importaciones se revirtió notablemente, y las colocaciones en el exterior comenzaron a girar crecientemente en torno a un reducido grupo de *commodities* con un menor grado de complejidad técnica y mayor estandarización, ligados sobre todo a la transformación de insumos de origen agropecuario y minero, entre los que se destacaron las carnes, los aceites o los derivados del petróleo y del gas, que explican el particular dinamismo del sector químico frente a otras ramas industriales. Estas exportaciones (sobre las que volveremos en detalle en el capítulo siguiente) requerían un tamaño de planta y un nivel de eficiencia técnica elevados, por lo que, en general, sólo las grandes empresas estaban en condiciones de aprovechar el impulso. De allí que la salida exportadora era, en cierta forma, un resultado de la concentración; pero, además, al ser una clave de gran importancia para la supervivencia, reforzaba todavía más la tendencia hacia la concentración, erigiéndose en otro factor explicativo de las diferencias en el rendimiento de las diversas empresas.

(162) Cf. Schvarzer, J. (1996).

(163) Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986), págs. 116-122.

Otro tipo de reestructuración frecuente fue la estrategia de "sustitución de producción", como fenómeno contrapuesto a la sustitución de importaciones pasada. Muchas empresas comenzaron a reducir la cantidad de insúmos de fabricación local, reemplazándolos por componentes importados, en otra inequívoca señal de involución de la estructura productiva, como en el caso de los electrodomésticos, comportamiento que se fortalecía con algunas de las leyes de promoción industrial, como el régimen especial de Tierra del Fuego. En muchos casos, empresas industriales abandonaron por completo sus líneas de producción para transformarse en meras casas importadoras y comerciales.

Como balance del período, es posible afirmar que en el sector industrial se quebró una tendencia que se había iniciado entre mediados de la década del '30 y la del '40, caracterizada por el crecimiento de la producción, la progresiva aparición de actividades nuevas cada vez más complejas y la densificación de las relaciones intersectoriales, que daban lugar a una creciente maduración de la industria, aun cuando también mostrara problemas más que significativos. Los efectos de la política económica de Martínez de Hoz, que no fue modificada en lo sustancial por los ministros que lo sucedieron, fueron precisamente los inversos: contracción de la producción, desaparición de numerosas actividades, desarticulación de las relaciones intersectoriales y simplificación de la estructura morfológica. La industria era ahora más dependiente de la importación, no había solucionado sus problemas de subdesarrollo y se encontraba en una posición mucho más vulnerable.

7.8. EL SECTOR AGROPECUARIO

El sector agropecuario se encontraba, en las consideraciones previas, en un lugar privilegiado dentro de la estrategia de Martínez de Hoz, por dos motivos. En primer lugar, el propio ministro provenía de una familia tradicional con intereses particularmente fuertes en él. En segundo lugar, porque la problemática del sector constituía el núcleo central de sus reflexiones intelectuales, plasmadas en un libro con un análisis histórico y propuestas para el desarrollo agropecuario ([164]). Por eso, en su primer discurso afirmaba que "la política agropecuaria constituye un capítulo fundamental en nuestra estrategia, tendiente a obtener el máximo de posibilidades que ofrece el país en ese orden". A partir de esa premisa, trazaba un conjunto de objetivos primarios, compuestos por el incremento de la producción y la productividad, la mejoría del nivel de ingresos de la actividad industrial, la modernización de la empresa agraria por medio de la incorporación de tecnología, la extensión de la frontera agropecuaria, y la resolución de los problemas sociales de algunas regiones del interior atribuidos al minifundio o a un bajo ingreso per cápita. La consecución de esos objetivos se relacionaba, según su planteo, con una progresiva mejora de los precios relativos, ya que "su depresión ha sido la causa fundamental del estancamiento agrario argentino".

(164) Martínez de Hoz, José A., *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930-1960*, Buenos Aires, 1967.

En consecuencia, a poco de asumir, el ministro impulsó una progresiva reducción de las retenciones a las exportaciones, que hacia 1978 habían sido eliminadas por completo y no volverían a reintroducirse durante el resto del gobierno militar. Simultáneamente, se apartó al Estado de la comercialización exterior de los granos, retornando al sistema de comercialización privada. La actividad de la Junta Nacional de Granos quedaba reducida a la fijación de precios sostén para el caso de que los valores internacionales sufrieran una marcada contracción.

La respuesta de los productores fue inmediata, y la producción comenzó a crecer casi sin pausa hasta 1983, con la sola excepción del año 1980. Se ha apuntado que el dinamismo que cobró la producción en los primeros tiempos del Proceso de Reorganización Nacional se debía a la percepción de los productores de que se iniciaba un período de altas ganancias, lo cual es completamente cierto ([165]). Sin embargo, es preciso señalar también que ese crecimiento se había reflejado tendencialmente en los años anteriores. De hecho, tomando en cuenta que las principales cosechas se producen a principios de año, el incremento de la producción de 1976 se relacionaba con decisiones de siembra tomadas a fines del año anterior, aún bajo el gobierno peronista.

(165) Barsky, Osvaldo, "Martínez de Hoz y el desarrollo de las políticas agrarias en la Argentina", en Barsky, O. y Bocco, A. (1991), pág. 198.

Sector	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Variación 1975-1983
Total agricultura	5.982	6.395	6.792	7.094	7.389	7.126	7.572	8.315	8.493	42,0
Cereales	2.141	2.406	2.439	2.489	2.326	2.308	2.918	3.135	3.144	46,8
Oleaginosas	579	716	1.072	1.370	1.704	1.530	1.641	1.861	1.995	244,6
Cultivos industriales	1.606	1.648	1.600	1.563	1.593	1.567	1.453	1.627	1.596	-0,6
Frutas y flores	860	856	906	882	948	949	798	871	920	7,0
Hortalizas y legumbres	797	770	776	790	817	774	761	836	838	5,1
Total ganadería	5.285	5.396	5.240	5.334	5.363	5.006	4.857	4.935	4.979	-5,8

Fuente: BCRA.

Cuadro 7,31. Evolución de la producción agropecuaria (en millones de pesos de 1970).

Desde el punto de vista sectorial, los dos rubros casi excluyentes en la generación de un mayor volumen de producción fueron los cereales y las oleaginosas. En el caso de los cereales, empero, el mayor salto se produjo a partir de la campaña 1980-1981, como puede verse en el cuadro precedente. Ese súbito impulso se debió a la particular coyuntura política internacional creada por el bloqueo norteamericano a la URSS, que comenzó a demandar cereales a abastecedores sustitutos, encontrando en la Argentina a su nuevo proveedor principal.

Distinto es el caso de la producción de oleaginosas, entre las que se destaca la soja, que venía consolidando un avance notable desde casi una década atrás. En este subsector, ese crecimiento se aceleró todavía más y dio paso a la consolidación de un complejo agroindustrial dedicado a la producción y exportación de aceites vegetales, que se transformó en uno de los sectores productivos más dinámicos en los años siguientes.

Mientras tanto, el sector ganadero registró una declinación, sobre todo a partir de 1978. Se inició un proceso de liquidación de vientres que, entre 1977 y 1982 alcanzó cerca de 8 millones de cabezas. A esto se le sumó la venta de carnes subsidiadas de la Comunidad Económica Europea, que redujo el mercado y la rentabilidad para las carnes argentinas. Por otra parte, el retraso cambiario afectaba los ingresos por exportaciones, mientras que la disminución del salario contraía la demanda interna de carnes. Finalmente, el gobierno siguió una política ganadera errática, con una ley de carnes mucho menos ambiciosa que lo inicialmente anunciado ([166]). Hubo también una diversificación de mercados, como el ya mencionado caso de la URSS, que llegó a absorber a principios de los '80 el 25 % de las exportaciones, y países de Medio Oriente, Africa y Asia ([167]).

No obstante, y a pesar del crecimiento de la producción, el sector agrícola también se vio alcanzado por la evolución de las principales variables macroeconómicas. Con algunas oscilaciones, los precios relativos mejoraron con respecto a 1975, pero debe tenerse en cuenta que ese año habían sido particularmente bajos. Tomando un período más largo, entre 1976 y 1983, no se llegó a alcanzar en ningún momento precios relativos similares a los vigentes entre 1970 y 1974. Aun así, como se observa en el cuadro siguiente, el mayor volumen producido y comercializado, así como la compresión de costos por la eliminación de retenciones y el deterioro de las condiciones de trabajo en el campo, permitió incrementar el ahorro.

(166) Palacio Dehesa, C. (1981), págs. 217 y 218.

(167) Cf. Rapoport, M. (1988); Treber, Salvador, "La economía ganadera en la década del 70", en *Realidad Económica*, N° 47, 1982.

Año	Ahorro	Inversión	Excedente financiero	Precios relativos
1972	2.599	1.655	945	156,1
1973	2.998	1.944	1.054	145,1
1974	2.815	2.185	631	128,0
1975	2.557	1.740	817	100,0
1976	3.635	2.248	1.587	107,3
1977	4.084	2.284	1.801	115,9
1978	4.266	1.167	3.099	112,2
1979	3.820	1.473	2.347	113,4
1980	3.383	1.111	2.272	102,4
1981	2.830	839	1.991	92,7
1982	3.927	1.041	2.886	106,1

Fuente: BAC (1987).

Cuadro 7,32. Evolución del excedente financiero agropecuario (en millones de pesos de 1970).

Paradójicamente, luego de un alza entre 1976 y 1977, la inversión registró una contracción permanente, que la situó, incluso, muy por debajo de la registrada durante el gobierno peronista. Aunque Martínez de Hoz sostenía que el crecimiento de la producción agropecuaria dependía estrechamente de la incorporación de tecnología, el contexto de retraso cambiario y altas tasas de interés conspiraba contra esa meta. Por un lado, resultaba muy costoso obtener créditos para la inversión y el rendimiento de las divisas obtenidas por la exportación se veía afectado por la revaluación del peso. Por el otro lado, los rendimientos de las colocaciones financieras resultaban muy superiores. Por eso, a partir de 1978, cuando la revaluación y el aumento de las tasas de interés se acentuaron, los excedentes agrícolas comenzaron a volcarse masivamente a la especulación, contrayendo para eso los niveles de inversión, que se veía resentida, además, por la contracción del stock ganadero.

En consecuencia, aunque en el plano de la producción se observaron avances significativos, el costo fue una progresiva detención de las mejoras tecnológicas que venían registrándose desde los años previos. Algunos autores señalan, en este sentido, que la incorporación de tractores, que había alcanzado 21.000 unidades en 1976 descendió a menos de 4.000 hacia 1980. Apoyando esa hipótesis, Barsky advierte que durante los últimos años de la política de Martínez de Hoz, los productores pampeanos se vieron fuertemente perjudicados por el retraso cambiario, que les producía niveles negativos de rentabilidad ([168]). Aunque esto último puede ser discutible, dada la existencia de una importante tasa de ahorro, la sustancial reducción de dicha variable indica la notoria incidencia de las condiciones que se habían ido creando en forma progresiva.

(168) Barsky, O. (1991), pág. 203.

la negociación de nuevos créditos, exigiendo más ajustes a las economías deudoras, participando en distintas estrategias de refinanciación de la deuda y haciéndose cargo del monitoreo de los planes de ajuste. Sus funciones se fueron confundiendo con las del FMI (1).

Entre 1986 y 1987, la situación del endeudamiento latinoamericano volvió a tomarse crítica, sobre todo cuando el Brasil anunció unilateralmente, en febrero de 1987, una virtual moratoria y un rechazo de los condicionamientos impuestos por el FMI. Como consecuencia de estos episodios y del deterioro de las condiciones económicas internas, los mercados financieros en los EE.UU. comenzaron a tensarse y la banca norteamericana aumentó en previsión sus reservas. Pero esto no pudo impedir que el 21 de octubre de 1987 se desencadenara una grave crisis bursátil en Wall Street, que hizo recordar la crisis de 1929, obligando a la intervención del gobierno norteamericano (2).

Los problemas derivados del endeudamiento y de la crítica coyuntura mundial provocaron también un agravamiento de las crisis fiscales, de los conflictos distributivos y de "cuellos de botella" en el mercado de divisas de los países latinoamericanos, que condujeron a alimentar altas tasas de inflación. En algunos casos, especialmente el Brasil, la Argentina y Perú, la aceleración del crecimiento de los precios desembocó en graves episodios hiperinflacionarios, como puede verse en el siguiente cuadro.

País	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	209,7	433,7	688,0	385,4	81,9	174,8	387,7	4.923,6	1.343,9	84,0
Brasil	97,9	179,2	209,1	239,0	59,2	394,7	992,7	1.861,6	1.584,6	475,8
Chile	20,7	23,6	23,2	26,2	17,4	21,4	12,7	21,5	27,3	18,7
Colombia	24,1	16,5	18,4	22,4	21,0	24,0	28,2	26,1	32,4	26,8
México	98,8	80,8	59,2	63,7	105,7	159,2	51,7	19,7	29,9	18,8
Perú	72,9	125,1	111,5	158,3	62,9	114,5	1.722,6	2.775,3	7.649,6	139,2
Venezuela	7,3	7,0	18,3	7,3	12,7	40,3	35,5	81,0	36,5	31,0

Fuente: BULMER-THOMAS, V., *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, 1994.

Cuadro 8,3. Porcentaje anual de inflación de los principales países de América Latina (precios al consumidor).

El rechazo del Brasil al plan de ajuste del FMI influyó en la idea de apoyar nuevos procesos de renegociación, con fórmulas de reducción de deuda en lugar de créditos nuevos como planteaba el Plan Baker. Fue así como, en marzo de 1989, el nuevo secretario del Tesoro de los Estados Unidos, NICHOLAS BRADY, propuso que los países que habían puesto en práctica planes de ajuste, recibieran

(1) CISNEROS, A. y ESCUDÉ, C. (1999), tomo XI, págs. 210-212.

(2) SOSA RODRIGUEZ, R. (1992), págs. 329 y 330.

ayuda por parte de los acreedores oficiales e instituciones financieras internacionales para reducir sus deudas, apoyados por recursos financieros facilitados por los Estados Unidos y Japón (3).

La banca inició, entonces, un proceso de reprogramación de las deudas a tasas de interés más bajas, mientras los programas de privatizaciones comenzaron a atraer capitales privados hacia las mayores economías de América Latina (4).

Al mismo tiempo, los precios del petróleo iniciaron una tendencia declinante y posibilitaron mejorar las condiciones de la competitividad internacional de los países desarrollados, como en el caso de Japón, que pronto desplazó a las naciones de la OPEP como principal fuente de fondos excedentes. De esta manera, las exportaciones japonesas de capital alcanzaron los 65.500 millones de dólares en 1985 y se orientaron fundamentalmente hacia los Estados Unidos a través de la activa participación de entidades bancarias niponas. Pero, a diferencia de los patrones de inversión de los miembros de la OPEP, el reciclaje de los excedentes japoneses tuvo lugar especialmente mediante bonos u otros instrumentos financieros (*securities*), que ya en 1985 constituyeron el 79 % de la financiación internacional. Eso produjo un nuevo desarrollo del mercado de capitales amparado por innovaciones financieras, que adquirieron la forma de transacciones en papeles financieros y no de préstamos bancarios (5).

Al mismo tiempo, el comercio internacional se incrementó notablemente, al amparo de cierta liberalización, aunque el grado del proteccionismo, la regulación y las barreras al comercio no disminuyeron demasiado. Por eso, a pesar del mayor dinamismo del comercio internacional, más del 80 % de la producción continuó volcándose en los mercados internos, mientras que las exportaciones representaron menos del 20 % del producto mundial (6).

Además, gran parte del comercio exterior se concretó en el interior de los principales bloques económicos, que comenzaron a funcionar como mercados internos ampliados. En verdad, el comercio mundial de los años '80 y '90 no fue completamente libre, sino "administrado", debido al predominio de grandes corporaciones en cuyo interior se desarrolló una parte importante del flujo internacional de mercancías. Alrededor de un 40 % del comercio mundial de bienes lo constituyó el intercambio entre filiales de empresas multinacionales (7).

(3) THORP, R. (1998), pág. 242.

(4) Cf. EICHENGREEN, B. y FISHLOW, A., "Contending with Capital Flows: What is Different about the 1990s?, en *A Council on Foreign Relations Paper*, Nueva York, 1996.

(5) BECKERMAN, MARTA, "Los flujos de capitales hacia América Latina y la reestructuración de las economías centrales", en *Desarrollo Económico*, vol. 28, Nº 111, octubre-diciembre de 1988, págs. 439 y 440.

(6) FERRER, ALDO, *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, 1997, pág. 19.

(7) RAPOPORT, MARIO, "La globalización económica: ideologías, realidad, historia", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 12, primer semestre de 1997, pág. 14.

En contraste, el bloque de países socialistas comenzó un acelerado proceso de descomposición. Al iniciarse la década del '80, la mayoría de los indicadores económicos y sociales de la Unión Soviética mostraba un manifiesto deterioro con respecto al pasado. Aunque Moscú destinaba entre el 10 y el 15 % del PBI al sector industrial militar, la economía soviética comenzó a rezagarse desde el punto de vista científico y tecnológico, situación que se agravó por las onerosas obligaciones militares destinadas a contrarrestar el dispositivo bélico norteamericano conocido como "guerra de las galaxias". Por lo tanto, la URSS debía modificar o reformular su rumbo económico para mejorar su productividad, objetivo muy difícil de alcanzar dadas las rigideces de una economía burocratizada y altamente ineficiente. El cuadro 8,4 muestra la desaceleración en las tasas de crecimiento de la economía soviética entre 1966 y 1985.

Ingreso y producto	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Renta nacional	7,1	5,1	3,8	3,1
Producto nacional	8,5	7,4	4,5	3,7
Producto agrícola	3,9	2,4	1,7	1,1

Fuente: DERBYSHIRE, I., *The Politics in the Soviet Union*, Londres, 1987.

Cuadro 8,4. Crecimiento económico soviético (anual promedio en porcentaje).

Sin embargo, algunas reformas comenzaron a alterar tibiamente la estructura económica y los parámetros políticos del mundo soviético en los primeros meses de 1985. Esto ocurrió cuando el primer ministro MIJAIL GORBACHOV lanzó una campaña de reformas para intentar revertir el desfase tecnológico con Occidente, que se expresaba, por ejemplo, en el hecho de que hacia 1987 la URSS disponía de un parque de sólo 200.000 computadoras frente a las 25.000.000 vendidas ese año en los Estados Unidos.

Bajo las consignas de *perestroika* (reestructuración) y *glasnot* (transparencia), GORBACHOV intentó revitalizar la economía soviética. La *glasnot* se dirigió inicialmente contra la burocracia estatal y sus privilegios, procurando mayores grados de responsabilidad y de exposición de los funcionarios a la crítica pública ([8]). De este modo, a partir de 1986 una nueva generación de tecnócratas comenzó a sustituir a los jerarcas estatales en la dirección de las principales industrias, aunque esta iniciativa no tuvo el resultado esperado. Continuaron existiendo así graves estrangulamientos en la fabricación de maquinarias y otros productos, y en 1989, la producción no cumplía con los objetivos esperados por la dirigencia soviética; mientras tanto la "economía de la escasez" se había generalizado, agravada por el incontrolable déficit presupuestario y el proceso inflacionario. El gobierno llegó

(8) WERTH, NICOLAS, *Histoire de l'Union Soviétique*, París, 1992, págs. 513-529.

hasta el punto de admitir que había perdido el control sobre la situación financiera; problema que el mismo GORBACHOV consideró como el error más grave cometido durante los años de la *perestroika* ([9]).

A este crítico panorama se agregaron otros hechos, como la ocupación de Afganistán (el llamado "Vietnam soviético"), que absorbió enormes gastos a la administración moscovita; el peor desastre nuclear de la historia ocurrido en abril de 1986 en el complejo energético ucraniano de Chernobil, y un desolador terremoto que azotó Armenia en diciembre de 1988 y requirió un programa especial y fondos de emergencia. Finalmente, la caída de los precios del petróleo y los escasos rendimientos de las cosechas de cereales de 1988 y 1989 profundizaron la crisis económica y aumentaron el ya manifiesto descontento de la población ([10]).

El resto de las naciones de Europa del Este, aunque con diferencia de matices, debió soportar inconvenientes similares a los de la URSS. Estos países, bajo el impulso de una mayor apertura hacia Occidente, habían intentado cubrir su desfase tecnológico y enderezar la situación crítica de sus economías a través del endeudamiento externo. Incurrieron, entonces, en lo que se dio en llamar el "mal polaco", consistente en la incapacidad para superar sus problemas de crecimiento por medio de las importaciones y, como consecuencia de ello, en el cada vez mayor desequilibrio de sus balanzas de pagos ([11]).

A pesar de los paliativos implementados por sus dirigentes, las economías de los países del Este europeo no alcanzaron a recuperarse, y la declinación de los niveles de vida de sus habitantes fue impulsando un incremento de las tendencias nacionalistas y preanunciando el fin de los Estados comunistas. En la década del '80, el primer país en iniciar un camino de reformas fue Polonia, destacándose la presencia, en el seno mismo de la clase obrera, del sindicato ilegal Solidaridad, dirigido por LECH WALESA. En esa nación, hacia 1980 el servicio de la deuda externa absorbía más del 80 % de los ingresos de las exportaciones, mientras que el proceso inflacionario se tornaba incontenible. La llegada del Gral. JARUZELSKI al poder, encabezando un Consejo Militar de Salvación Nacional, iba a significar el principio del fin del régimen comunista. En 1989, Solidaridad fue legalizado, se realizaron elecciones libres y, un año después, WALESA resultó elegido presidente.

Por su parte, en 1988, en Hungría, el Partido Comunista expulsó de sus filas a quien había sido su líder durante 30 años, JANOS KADAR, en medio de un gran descontento social. Dos años más tarde, luego de una corriente de medidas liberalizadoras, llegaría al poder un gobierno de centro-derecha.

Pero fue en Alemania Oriental donde se produjo el episodio más saliente de este proceso, con el derrumbe del muro de Berlín, símbolo de la Guerra Fría, por

(9) ALDCROFT, DEREK H., *Historia de la economía europea (1914-1990)*, Barcelona, 1997, pág. 308.

(10) Cf. ANDREFF, WALDIMIR, *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système*, París, 1993.

(11) ALDCROFT, D. H. (1997), pág. 299.

la acción de miles de ciudadanos de uno y otro lado de la frontera artificial que dividía en dos la ciudad. La destitución de Erich Honecker, otro veterano dirigente comunista, no impidió la disgregación total del régimen y la reunificación territorial de Alemania.

El único lugar en donde los cambios finalizaron en forma sangrienta fue Rumania. La negativa del dictador Ceaucescu a iniciar un programa de reformas y la utilización de medios represivos, llevó a una rebelión abierta y al linchamiento de él y de su esposa en 1989.

Mientras tanto, en la Unión Soviética, la *perestroika* había fracasado, pero la *glasnot* se había arraigado, estimulando planteos autonomistas en diferentes naciones, como Estonia, Letonia y Lituania, las primeras repúblicas soviéticas que se independizaron. Las agitaciones y manifestaciones nacionalistas se hicieron sentir en Rusia, Ucrania, Georgia, Armenia, Azerbaiján, Bielorrusia y Moldavia, mientras que, durante 1989, los mineros de Siberia y Ucrania reclamaron por medio de huelgas el acceso a mayores bienes de consumo. Después de 72 años en el poder, el sistema comunista de Europa oriental fue perdiendo consenso y llegó a su fin, en agosto de 1991, con la caída de Gorbachov, lo que condujo a la disolución de la URSS y a la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), integrada por la mayoría de las ex repúblicas soviéticas ([12]).

Desde ese momento, tanto Rusia como buena parte de los países de Europa oriental, a pesar de introducir sistemas políticos democráticos o pseudodemocráticos, ingresaron en una profunda crisis económica, política y social, de la que hacia el fin del siglo no habían logrado recuperarse. La transición democrática no se reveló fácil y el pasaje hacia economías de tipo capitalista conllevó problemas de extrema gravedad. En Rusia, particularmente, la acelerada apropiación privada de los medios de producción sólo fue posible a través de acciones sistemáticas de corrupción (existentes ya bajo el gobierno soviético), de las que se beneficiaron, sobre todo, antiguos administradores del régimen pasado y poderosas mafias que aprovecharon la economía de escasez. Mientras que, por un lado, aparecían de golpe fortunas multimillonarias, por otro se acrecentaron las penurias económicas y las desigualdades sociales.

La otra potencia socialista, China, comenzó a liberar su economía mediante una reforma agraria iniciada en 1978, adoptando a principios de los años '80 un sistema de responsabilidad familiar. La producción familiar en tierras arrendadas comenzó a sustituir a las explotaciones agrarias estatales, mientras que la producción de cereales se incrementó en un tercio entre 1979 y 1985. Poco tiempo después, con su política de "puertas abiertas", autorizó la inversión directa exterior, principalmente a través de empresas de riesgo compartido (*joint ventures*).

(12) Cf. Crisorio, Beatriz C., "El problema de las nacionalidades en la ex URSS. Centralismo o balcanización", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 10, primer semestre de 1996.

En consonancia con estas decisiones, el gobierno aprobó la creación de zonas económicas especiales, con la intención oficial de absorber la tecnología y la gestión extranjeras, mientras que algunas empresas recibieron mayor libertad para tratar directamente con las firmas foráneas. En los años siguientes esas zonas económicas se fueron ampliando, y en la práctica gestaron verdaderos enclaves capitalistas. Con la incorporación de Hong Kong a su territorio en junio de 1997, China se fue posicionando no sólo como un gran mercado consumidor, sino también como un exportador de considerable peso económico en el concierto internacional, amparado en costos salariales extremadamente reducidos que permitieron una alta competitividad en la colocación de bienes estandarizados intensivos en mano de obra ([13]). Sin embargo, en cuanto a su régimen político, en China, a diferencia de la Unión Soviética, el Partido Comunista se mantuvo en el poder restringiendo los intentos de democratización. En este sentido, el episodio más importante se había manifestado ya en 1989 en la plaza de Tiananmen donde el ejército chino reprimió violentamente a miles de estudiantes que habían acudido a ese lugar, en el centro de Pekín, para reclamar por mayores libertades políticas.

Mientras eso ocurría en el ex bloque socialista, en Occidente los nuevos paradigmas técnicos y productivos, que analizamos en los dos capítulos anteriores, imprimieron significativas transformaciones a las relaciones económicas internacionales, que se expresaron en la utilización de nuevos recursos provenientes de los avances de la microelectrónica, la biotecnología y las telecomunicaciones. Este proceso se manifestó, también, en el establecimiento de nuevas pautas de organización y funcionamiento para las empresas, como consecuencia del empleo de la robótica y la informática. De esta manera, el comercio, la producción y el capital sufrieron una serie de cambios que tendieron a acentuar la internacionalización de la economía, tal como había ocurrido a fines del siglo XIX, aunque con una base tecnológica diferente. Sin embargo, esas transformaciones no fueron suficientes para que los países desarrollados comenzaran a vislumbrar una recuperación económica y menos aun un crecimiento sostenido, salvo el caso de los Estados Unidos a partir de 1993-1994, según lo demuestran las cifras siguientes:

Quinquenio	Alemania	EE.UU.	Francia	Japón	Reino Unido	Total OCDE
1962-1966	4,5	5,2	5,7	9,3	2,9	5,4
1967-1971	4,2	2,5	5,4	9,8	2,8	4,3
1972-1976	3,2	2,9	3,9	5,0	2,8	3,4
1977-1981	2,3	2,9	2,5	4,8	2,0	2,9
1982-1986	1,9	3,8	1,7	3,8	2,9	2,7
1987-1991	3,9	2,2	2,9	4,8	2,4	2,9
1992-1996	1,7	2,5	1,8	1,0	2,2	2,0

Fuente: Rapoport, Mario, "*La globalización económica: ideologías, realidad, historia*", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 12, primer semestre de 1997.

Cuadro 8,5. Tasa de crecimiento del PBI en los países de la OCDE (en porcentaje a precios constantes).

(13) Foreman-Peck, J. (1995), pág. 435.

El complejo proceso económico que comenzó a desplegarse en la economía mundial desde mediados de la década del '80 fue alcanzando singularidad y notoriedad bajo el genérico y discutido término de *globalización*. Incorporado como expresión común a fines de los años '60 por MARSHALL MCLUHAN, que aludió por primera vez al "*global village*", es decir, al planeta transformado en una "aldea global" a través de los nuevos medios de información (la televisión, primero, y la informática y la Internet, luego). La utilización del concepto de globalización surgió también del mundo de los negocios para señalar un escenario económico distinto, dominado por las empresas transnacionales ([14]).

Sin embargo, el fenómeno de la globalización no representa ninguna novedad como tendencia que elimina las fronteras nacionales y anuda al mundo en una red de comercio e inversiones. Dicho proceso se ha verificado, aunque interrumpido por crisis económicas y guerras, desde hace más de un siglo, y algunos autores lo remontan, como lo señalamos en la introducción, a los comienzos del capitalismo, en el siglo XV ([15]). Los que popularizaron la nueva terminología fueron, sobre todo, los cambios que se produjeron en el sistema financiero internacional, como consecuencia de la generalizada utilización de la informática y del notable avance de las telecomunicaciones, que transformaron en "instantáneos" los flujos financieros, y del explosivo incremento en el movimiento de capitales.

Pero, sorprendentemente, para los que daban por seguro que el mercado financiero global constituía un hecho que representaba una etapa diferente e innovadora en la historia del capitalismo, publicaciones de ideología liberal, como *The Economist*, criticaban esta idea y advertían, a fines de los años '90, que aún faltaba mucho para la constitución de ese mercado. Por el contrario, en un mundo con perfecta movilidad de capitales debería haber escasa relación entre el ahorro y la inversión nacionales, y este lazo se había debilitado muy poco en los países industrializados donde la mayor parte de la inversión interna era financiada todavía con ahorros domésticos. Incluso en las economías emergentes en su conjunto sólo el 10 % de la inversión doméstica tenía financiamiento externo. Lo más notable es que en las últimas décadas del siglo XIX la situación no era así: los índices de movilidad de capital en función de estas variables resultaban muy superiores; al menos tres veces más que al finalizar el siglo XX. De igual modo, mientras que para los países ricos la proporción de la inversión extranjera directa sobre la inversión interna constituía cerca del 6 % hacia mediados de los '90, cien años antes los capitalistas británicos invertían en el exterior casi tanto como en su propio país ([16]).

(14) Cf. MCLUHAN, MARSHALL y FIORE, QUENTIN, *War and Peace in the Global Village*, Nueva York, 1969. Son revistas académicas vinculadas al mundo de los negocios o a la administración —como la *Harvard Business Review*— o autores de esa disciplina —como OHMAE, KENICHI, *Triad Power: the Coming Shape of Global Competition*, Nueva York, 1985— los que popularizaron en los años '80 el nuevo sentido del concepto de globalización.

(15) GUILLEN ROMO, HECTOR, "La globalización del Consenso de Washington", en *Comercio Exterior, Nº 2*, México, febrero de 2000, pág. 128; FERRER, A., *Historia de la globalización...* (1996); RAPOPORT, M., "La globalización..." (1997).

(16) *The Economist*, 18/10/1997.

De todos modos, desde la década de 1980 se fue gestando una economía mundial sustentada en los movimientos especulativos de capital, produciéndose una profunda disociación entre el conjunto de valores negociados en los mercados de "derivados", basados en operaciones a futuro, y el proceso productivo, y algunos autores ya advertían desde los inicios de este proceso que esas operatorias constituían una "economía virtual" o "economía casino", con serios riesgos de inestabilidad financiera para el mercado mundial ([17]). La constitución de este mercado financiero internacional aceleró el proceso de acumulación y concentración de capital beneficiando a aquellos países, corporaciones y redes financieras transnacionales que tenían condiciones para trasladar rápidamente sus capitales de acuerdo con su propia lógica de acumulación. Esto fue aún más visible en los países receptores de ese capital, para quienes la inestabilidad y volatilidad estaban lejos de constituir un factor de crecimiento económico y desarrollo social ([18]). También, a través de los llamados "paraísos fiscales", el lavado del dinero vinculado al narcotráfico y diversos tipos de operaciones ilegales, con la participación de gobiernos, empresas y mafias de diverso tipo, la especulación y la denominada "criminalidad financiera" fueron ganado terreno ([19]).

"La inestabilidad financiera —señalaba una publicación económica europea— ha engendrado un «riesgo sistémico» creciente. Por «riesgo sistémico» se entiende un riesgo de inestabilidad global que resulta de una disfunción en los sistemas bancarios y financieros, cuando la interacción de los comportamientos individuales, lejos de resultar en ajustamientos correctores, agrava los desequilibrios" ([20]). La aparición de los llamados "mercados emergentes" reforzó este proceso, lo que se expresó en las crisis económicas sistémicas que, desde las dos crisis mexicanas, en 1982 y 1995, hasta la que derrumbó la economía de numerosos países del sudeste asiático, en 1997, comenzaron en países periféricos e hicieron temblar los mercados mundiales ([21]).

Según una institución bancaria internacional, las transacciones diarias sobre el mercado de cambios llegaban a representar, a fines del siglo XX, cincuenta veces el monto de los intercambios de bienes y servicios, cuando en los años '20 esta relación era sólo de dos veces, creando una situación de inestabilidad estructural que ponía al mundo en una situación de riesgos imprevisibles. En las últimas décadas del siglo, mientras que los flujos comerciales y el PBI de los países de

(17) Cf. STRANGE, SUSAN, *Casino Capitalism*, Oxford, 1986.

(18) RAPOPORT, MARIO, "Las certidumbres de la crisis mundial", en LOZANO, CLAUDIO (comp.), *El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, 1999, pág. 27. Cf. también, MINSBURG, NAUM y VALLE, HECTOR, W. (eds.), *El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI*, Buenos Aires, 1994.

(19) DE BRIE, CHRISTIAN, "Gobiernos, mafias y transnacionales, asociados", en *Le Monde Diplomatique*, Nº 10, abril de 2000, págs. 4 y 5.

(20) La Documentation Française, "L'économie mondiale", *Les Cahiers Français*, Nº 269, enero-febrero de 1995, pág. 16.

(21) Cf. CHESNAIS, FRANÇOIS y otros, *La mondialisation financière, genèse, coût et enjeux*, Paris, 1996, págs. 28 y 29.

la OCDE se duplicaban, los flujos de inversión extranjera directa, las operaciones en los mercados de cambios y las realizadas con los productos derivados (los más volátiles), se incrementaron entre cuatro y quince veces ([22]).

De allí que economistas, como el Premio Nobel, James Tobin, propusieron establecer una tasa a las transacciones financieras, que debería servir al mismo tiempo para controlar esos movimientos y acumular recursos a fin de ayudar al desarrollo de los países más pobres ([23]).

Es preciso señalar, paradojalmente, que el vigor relativo de la economía de los EE.UU., que se extendió en gran parte de la década de 1990 constituyendo el motor del sistema económico mundial, no se basó en especial en los mercados internacionales sino en su propio mercado interno, gracias a la expansión de la demanda generada por el consumidor norteamericano. Este desempeño tuvo, sin duda, por apoyo, el rol clave de la moneda estadounidense, que le aseguró al país del Norte el financiamiento externo a través de su propia emisión monetaria a pesar del considerable déficit de la cuenta corriente de su balanza de pagos, sosteniendo el crecimiento norteamericano de fines de siglo. En la Unión Europea, aunque con menores tasas de crecimiento, sucedió lo mismo: el 90 % de los ingresos de los europeos provinieron de sus propios gastos ([24]).

Por otra parte, la revista *The Economist*, que hemos mencionado, señalaba también la circunstancia de que, aunque los mercados tendieron a ser cada vez más globales, en los Estados industrializados los gastos públicos habían aumentado notablemente hacia fines de siglo. Un análisis histórico muestra que esos gastos con respecto al PBI se incrementaron en promedio, para el conjunto de esos países, del 27,9 % en 1960 al 42,6 % en 1980 y al 45,9 % en 1996. Los Estados Unidos y Gran Bretaña, paradigmas de las nuevas políticas económicas, no vieron disminuir significativamente sus gastos públicos desde la década del '80 ([25]).

La transnacionalización de las empresas, el otro fenómeno característico de la globalización, no constituye tampoco algo nuevo, dado que las primeras firmas globales surgieron en el último tercio del siglo XIX en los países desarrollados, vinculadas al crecimiento de los flujos financieros mundiales. Sin embargo, este proceso se acentuó en la segunda mitad del siglo XX con la expansión de la inversión extranjera directa y las fusiones empresarias, expresando una creciente

(22) Rapoport, M., "La globalización..." (1997), pág. 20.

(23) Cf. Jetin, Bruno, "Contrôler les flux de capitaux, c'est possible!", en ATTAC, *Contre la dictature des marchés*, París, 1999. Esta idea dio lugar a la aparición de organizaciones internacionales, como ATTAC, que propugnan la implementación de esa tasa. ATTAC es una organización nacida en Francia y luego difundida en numerosos países. En castellano significa *Asociación por una Tasa a las Transacciones financieras especulativas para la Ayuda a los Ciudadanos*.

(24) Rapoport, Mario, "La crisis mundial de fin del siglo", en *Coyuntura y Desarrollo*, Nº 242-243, diciembre 1998-enero 1999, págs. 41 y 42.

(25) *The Economist*, 20/9/1997.

asociación y concentración de capitales y empresas de diferentes naciones. Cerca de 37.000 sociedades transnacionales con 170.000 filiales dominaban a fines de siglo la economía mundial, y el valor de venta de las filiales extranjeras de esas sociedades superaban el valor total de las exportaciones mundiales ([26]). Pero la mayor parte de las grandes firmas multinacionales continuó teniendo su sede y sus activos principales en los Estados Unidos, algunos países de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña) y Japón. De las 200 empresas multinacionales más importantes del mundo, 168 pertenecían en 1995 a los cinco países mencionados. Esto explica, en la última década del siglo XX, no sólo el dominio económico de un escaso número de empresas transnacionales, sino la vigencia del rol hegemónico de algunos Estados y de las crecientes desigualdades del poder de decisión en el escenario económico y político mundial ([27]).

De todos modos, el discurso globalizador, de cuño neoliberal (porque se trataría de un nuevo tipo de liberalismo), fue obteniendo la unanimidad de organismos internacionales y gobiernos, y alejando la posibilidad de explorar otras alternativas. Esta concepción alcanzó mayor eficacia luego de las críticas que sufrieron las políticas keynesianas, en los años '70, y de la caída del "socialismo real", a fines de los '80, que desacreditaron la intervención del Estado y los ensayos dirigistas. El nuevo punto de vista, que apareció apoyado por instituciones y líderes de opinión vinculados al capital mundial, como el FMI, el BM, bancos de inversión y empresas multinacionales, fue conocido como el "Consenso de Washington", término acuñado por el economista John Williamson ([28]).

Los diez puntos expresados a través de este "consenso de ideas", que deberían presidir, a partir de allí, las políticas económicas, tienen como eje el control del gasto público y la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y del sistema financiero, el fomento de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, y la desregulación y reforma del Estado. Los gobiernos deben limitarse a fijar el marco que permita el libre juego de las fuerzas del mercado, pues sólo éste puede repartir de la mejor manera posible los recursos productivos, las inversiones y el trabajo. La economía de bienestar desaparece y el individuo se vuelve enteramente responsable de su propia suerte. El *homo oeconomicus* resurge con toda su fuerza, y la economía pasa a tener primacía sobre lo político. El nuevo orden económico tiene, por supuesto, sus ganadores y perdedores,

(26) Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, 1995.

(27) Cf. Clairmont, Frederic F., "Ces deux cents sociétés qui contrôlent le monde", en *Le Monde Diplomatique*, abril de 1997; Michalet, Charles A., *Le capitalisme mondial*, París, 1993.

(28) Cf. Krugman, Paul, "Dutch tulipes and emergents markets", en *Foreign Affairs*, vol. 74, julio-agosto de 1995.

resultante del tipo de vinculación de cada uno con el mercado y con los valores principales que lo regulan: la rentabilidad, el libre cambio, la productividad, la competitividad y la flexibilidad del trabajo ([29]).

El discurso dominante, todavía vigente a principios del siglo XXI, y llamado por algunos "pensamiento único" porque excluye cualquier otro tipo de soluciones, se desentiende de sus consecuencias. El desempleo, la desigualdad de ingresos, la pobreza, y aun las diferencias en la educación y el nivel de conocimientos, contrapartida de la fuerte acumulación de riquezas que se vuelca al más reducido polo de los ganadores, no representan una carga social ni deben ser atemperados por políticas del Estado sino en última instancia. Es el propio sistema, generando la igualdad de oportunidades a través del crecimiento acelerado de las economías, el que brindaría la solución a largo plazo, mientras que, en lo inmediato, recae en la sociedad civil, a través de la acción privada y de instituciones no gubernamentales de distinto tipo, la responsabilidad de hacerse cargo de los excluidos del sistema.

Numerosas instituciones, en diversos países, pero sobre todo en los Estados Unidos, garantizan la difusión de estas ideas ([30]). Organismos económicos internacionales, a través de sus informes anuales o de sus asesores, o fundaciones de grandes empresas, que financian universidades y cátedras de economía y administración, ayudan a conformar el nuevo credo ([31]).

En contraposición con estos postulados teóricos, sin embargo, las economías capitalistas atravesaron, en los últimos años del siglo un período sumamente crítico, que condujo a la búsqueda de soluciones o paliativos para morigerar o corregir los efectos de la aplicación de aquellos principios. La coordinación de políticas por parte de los países más desarrollados (G7), cuyas reuniones periódicas apuntaban a realinear los tipos de cambio y aumentar la actividad económica, pareció ofrecer alguna esperanza para estabilizar la economía mundial, y las organizaciones internacionales, como el FMI y el BM, se mostraron también activas para tratar de ayudar a los países más afectados. Pero, en muchos casos, como en el de las naciones del sudeste asiático, los consejos dieron por resultado un agravamiento de su situación. De ese modo, desde la década del '80 el crecimiento económico se vio sacudido e interrumpido por crisis bursátiles y económicas muy agudas.

Para enfrentar el escenario económico incierto, las principales potencias comenzaron a rediseñar sus estrategias económicas y políticas, destacándose en este terreno el impulso a los procesos de integración. En diciembre de 1991, los países de la CEE firmaron el Tratado de Maastricht y pusieron en marcha un arduo proceso de negociaciones para lograr un acuerdo de unión económica y monetaria, dirigido hacia la unidad política, creando la Unión Europea (UE). Mediante el

(29) Rapoport, Mario, "El pensamiento único y el debate económico", en *Coyuntura y Desarrollo*, Nº 236, junio de 1998, pág. 26.

(30) Cf. Salbuchi, Adrian, *El cerebro del mundo. La cara oculta de la globalización*, Córdoba, 1999, donde se analiza el rol que juega el influente Council of Foreign Relations.

(31) Cf. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1997.

Informe Delors, se inició una nueva fase en el proceso de integración del Viejo Continente al proponerse el cambio más radical de políticas económicas que se haya registrado en Europa. Se avanzó, entonces, en el rediseño de las políticas industriales y en la búsqueda de una mayor competitividad, en la coordinación de políticas macroeconómicas y, finalmente, en la concreción de una unión monetaria. De esta manera, se trataba de incentivar la gestación de empresas "europeas" que revitalizaran una región que padecía desde hacía años bajas tasas de crecimiento y alta desocupación. El establecimiento de una nueva unidad monetaria, el "euro", a partir del 1º de enero de 1999, después de que los once países adheridos al nuevo sistema hubieran alcanzado metas macroeconómicas comunes, constituyó la culminación de una experiencia inédita de integración económica. Se manifestaba así la intención de afirmar la estabilidad y el crecimiento económico de esos países que tenían ahora un instrumento monetario propio que podía competir con ventajas con otras divisas clave como el dólar o el yen ([32]).

La unificación alemana de octubre de 1990 introdujo una nueva dimensión a los problemas de la integración económica, aunque en este caso para un solo país. A partir de entonces, Alemania tuvo que invertir en la reconstrucción del Este enormes recursos. La reunificación planteaba el interrogante de cómo integrar dos economías con niveles de desarrollo relativos abismalmente diferentes. Los grados de libertad se veían reducidos por las condiciones políticas imperantes y la necesidad de lograr en la región oriental, desde el inicio, estándares sociales lo más cercanos posibles a los occidentales. En ese marco, se optó por una política de *shock*, con una integración política, económica y monetaria simultáneas y una fortísima revaluación, producto de la unificación a la par de los tipos de cambio de las dos antiguas monedas alemanas. El efecto inmediato en los nuevos *Bundesländer* (provincias) fue una formidable contracción de la producción y la aparición de una desocupación casi masiva, que reflejaba las diferencias de productividad entre ambas regiones, lo que reavivó la coyuntura virtualmente recesiva del viejo territorio, aunque, hacia fines de siglo, la situación comenzó a recomponerse ([33]).

También en el continente americano se plasmaron procesos de integración. Entre ellos, se destaca por el peso de sus miembros en la economía mundial el NAFTA (North America Free Trade Agreement), que constituyó, por un lado, la coronación de un proceso previo de asociación económica de países con desiguales características como Canadá, los EE.UU. y México y, por otro, un movimiento de respuesta político-estratégica de Washington al proceso de regionalización europea y al desafío asiático, que se procuró proyectar hacia el resto del continente americano a través de la llamada "Iniciativa de las Américas", a la que siguió la idea de la creación de un Area de Libre Comercio de las Américas

(32) Cf. Musacchio, Andres, "La Unión Europea en la regionalización", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 13, segundo semestre de 1997.

(33) Cf. Musacchio, A. (1999).

(ALCA). Otra experiencia relevante en el continente estuvo constituida por el Mercosur, que trataremos específicamente en el próximo capítulo.

La articulación económica del área asiática, a su vez, se manifestó a través de la expansión comercial y de inversiones de Japón, del dinamismo económico de los llamados "tigres asiáticos", al menos hasta la crisis de 1997, y de la vigencia de asociaciones de carácter más informal que la UE, el NAFTA o el Mercosur, como la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), en la conformación de una esfera de influencia regional cuyo futuro está muy ligado al curso de la evolución del gigante chino.

La concentración de la porción mayoritaria de los flujos de capital y del comercio y las características mismas de los nuevos procesos de integración perfilaron una tendencia hacia la conformación de bloques regionales que parecía tener, a fines del siglo XX, una mayor solidez que los movimientos de tipo global. Por eso, diversos autores hablan de una regionalización en el marco de la globalización, mientras que otros cuestionan la validez del concepto de globalización, al entenderla como un fenómeno contrapuesto al de la regionalización, proceso que tendría un correlato empírico más fuerte ([34]).

La reestructuración de las relaciones económicas internacionales y de las políticas económicas internas se realizó, de todas formas, en la mayoría de los casos, por medio de una profundización de los preceptos neoliberales que tenían como ejes centrales una mayor inserción exportadora, la liberalización de los flujos de capital y la búsqueda del equilibrio fiscal. Como contrapartida, se produjo una gran concentración económica, una redistribución regresiva del ingreso y un notable incremento del desempleo. Los duros ajustes no condujeron, sin embargo, a un retorno a altas tasas de crecimiento. Sus costos fueron especialmente importantes en el mundo subdesarrollado, agudizando las diferencias entre regiones y países.

Así, por ejemplo, los países más ricos, que constituían el 20 % de la población mundial, consumían hacia el fin de siglo más del 80 % de los bienes de la tierra, mientras que el 60 % más pobre de esa población, concentrado en la "periferia", consumía menos del 6 %. El proceso de concentración del ingreso fue progresivo en el tiempo. En 1930, la diferencia entre el 20 % más rico y el 20 % más pobre de la población mundial era de 1 a 30; en la década de 1990 se había ya duplicado de 1 a 59 ([35]). En 1995, mientras que el PBN per cápita en los países industriales era en promedio de más de 16.337 dólares, en los menos adelantados apenas llegaba a 1.008 dólares. En América Latina, en particular, con el predominio de las políticas de ajuste estructural, el número de pobres aumentó en treinta años, de 1960 a 1990, de 110 a 196 millones, anulando los progresos de las décadas del

(34) Cf. Heredia, Edmundo A., "La región en la globalización y en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 12, primer semestre de 1997.

(35) PNUD, *Human Development Report*, Nueva York, 1992, pág. 35; Adda, Jacques, *La mondialisation de l'économie, 2. Problèmes*, París, 1996, págs. 44-51.

'60 y del '70 ([36]). Como señala un autor, en los años '90 la pobreza conservó en los países latinoamericanos los estigmas de una sociedad subdesarrollada y adquirió los de una sociedad moderna, debido a la insuficiencia de los empleos creados y a la fragilidad del crecimiento, que se tradujo en crisis y recesiones ([37]).

Igualmente, con el fin del Estado de Bienestar creció también la pobreza y se acentuó la concentración regresiva del ingreso en los países desarrollados. Muchos de ellos abandonaron las políticas de pleno empleo, redujeron recursos financieros destinados a los más pobres y desmantelaron redes de protección social. En algunos, como los EE.UU., se incrementó la brecha de ingresos entre la quinta parte menos favorecida de la población y la quinta parte de los más ricos y, aunque el crecimiento de la productividad media alcanzó un 30 %, los salarios disminuyeron un 13 %. Afinando aún más el análisis, autores de ese país señalan que, mientras los cuatro quintiles inferiores de la fuerza laboral *full-time* disminuyeron fuertemente sus salarios reales entre un 10 y un 23 % en el período 1973-1992, el quintil superior los aumentó en un 10 % ([38]). Esto es lo que ha permitido que en la sociedad norteamericana hubiera casi pleno empleo en las últimas décadas del siglo; pero en Europa, en cambio, donde los salarios reales no cayeron en igual medida, la desocupación constituyó la principal manifestación del malestar social. Para el conjunto de los principales países europeos esa tasa fue cercana al 10 % en 1998; encabezando el *ranking* España con 18,9 %, seguida por Finlandia con el 13,6 %, Italia y Francia con el 12 %, y Bélgica con el 8,9 % ([39]).

El deterioro de la situación social comenzó a provocar movimientos políticos particularmente perceptibles en el Viejo Continente, donde a lo largo de la segunda mitad de la década del '90 se verificó el retorno al poder de partidos socialdemócratas o laboristas (como el de Tony Blair en Gran Bretaña, Lionel Jospin en Francia, Gerhard Schroeder en Alemania o Massimo D'Alema en Italia), hasta entonces eclipsados por el avance de los conservadores o democratacristianos, o la aparición de movimientos nacionalistas de derecha, herederos en muchos casos del fascismo o del nazismo, como en Francia, Austria e Italia. Sin embargo, los nuevos gobiernos de una "centroizquierda *aggiornada*", que pregonaba la bonanza de una "tercera vía" consistente en un capitalismo más "humanizado", no supusieron un cambio radical en la orientación de las políticas económicas neoliberales, en tanto crecían las fuerzas nacionalistas.

(36) Cf. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1998*, México, 1998; Iglesias, Enrique, *Reflections on Economic Development: Toward a Latin American Consensus*, BID, Washington DC, 1992; Boron, Atilio, "La sociedad civil después del diluvio neoliberal", en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), *La trama del neoliberalismo*, Buenos Aires, 1999.

(37) Salama, Pierre, "Las nuevas causas de la pobreza en América Latina", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 16, segundo semestre de 1998, págs. 56 y 57.

(38) Thurow, Leslie, *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, 1996, pág. 37. Cf. también, Reich, Robert, *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires, 1993.

(39) Cf. OECD, *Indicadores económicos principales*, París, 1998.

Lentamente, la reestructuración fue mostrando sus límites y las tensiones que generaba. La crisis mexicana y el efecto *tequila*, en 1995, fueron la primera señal evidente de que el proceso de globalización financiera no estaba exento de episodios críticos o impactos negativos. Sin embargo, la intervención del gobierno estadounidense, el FMI y otros organismos financieros internacionales lograron impedir en esa ocasión que la crisis se extendiera a todo el sistema. De especial importancia fue la intervención de los EE.UU. que, a cambio de políticas de ajuste sumamente rigurosas, otorgó un préstamo excepcional para sacar al gobierno de México de sus apuros financieros. En febrero de 1995, el Tesoro de los Estados Unidos transfirió unos 13.000 millones de dólares al Banco de México para evitar una suspensión de pagos sobre la deuda externa de corto plazo ([40]). Gracias a ello, los flujos internacionales de capitales se expandieron nuevamente en América Latina y se acrecentaron en los países del Este de Asia, dando la impresión de que todo retornaba a la normalidad.

Sin embargo, en julio de 1997, Tailandia debió devaluar su moneda y, en un efecto cascada, arrastró a otros países de la región como Indonesia, Malasia, Filipinas, Taiwán y Corea del Sur, repercutiendo sobre todas las bolsas de la región, especialmente la de Hong Kong, y también en las de otros países emergentes y regiones del mundo ([41]).

La crisis asiática provocó, por otra parte, una notable caída de los precios industriales, materias primas y productos intermedios, fenómeno que no se veía desde la Gran Depresión de los años '30 y no tuvo sólo un carácter financiero, sino también estructural. Obedeció, sobre todo, al hecho de que las economías de exportación del sudeste asiático se encontraron de pronto, como consecuencia de las políticas de ajuste practicadas en numerosos países, con una menor demanda, y a que, por la mayor competitividad en los mercados de algunas economías desarrolladas, no podían colocar, como en el pasado, el conjunto de su producción exportable. Como este exceso de oferta se había financiado con créditos externos e internos, sobrevinieron devaluaciones en cadena que combinaron la crisis de sobreproducción con una crisis financiera.

Es cierto, también, que entre las causas de esta situación pueden encontrarse fenómenos diversos de carácter especulativo o delictivo, como la sobrevaluación de activos, incluidos los negocios inmobiliarios; inversiones improductivas; la concentración de la producción en pocos bienes; un sistema financiero vulnerable; y altos índices de corrupción. La crisis tuvo, asimismo, efectos, como veremos más adelante, en América Latina, sobre todo en el Brasil y la Argentina. Pero, además, puso de manifiesto las principales falencias de la reestructuración

(40) Cf. MARICHAL, CARLOS, "La deuda externa: el manejo coactivo en la política financiera mexicana, 1885-1995", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 17, primer semestre de 1999.

(41) FIDE, "La crisis asiática en perspectiva", *Coyuntura y Desarrollo*, Nº 236, junio de 1998, págs. 27-38.

productiva de la década del '90 y las dificultades de concentrar las políticas económicas en una estrategia principalmente exportadora, que se había transformado en el credo del neoliberalismo y encontraba ahora sus límites.

Una nueva caída de las bolsas, iniciada esta vez en Wall Street, en agosto de 1998 y producto de otra burbuja especulativa, terminó afectando sobre todo a Japón, que se hallaba ya en una profunda crisis. Su gobierno debió admitir la fragilidad de la economía japonesa y anunció en octubre de ese año un plan de salvataje de los bancos nipones que costaría 500 billones dólares a las finanzas públicas, es decir, a los contribuyentes de su país, en una muestra de claro intervencionismo estatal. También repercutió severamente sobre la situación de Rusia, donde se desplomó el rublo y se declaró la moratoria unilateral de la deuda externa.

El FMI y el BM intentaron aplacar esas crisis, pero sus medidas resultaron insuficientes o agravaron la situación, motivo por el cual pasaron a ser blanco de fuertes críticas por parte de políticos, economistas y organizaciones privadas ([42]). Uno de los economistas más ortodoxos, como JEFFREY SACHS, sostuvo, por ejemplo, que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se comportaron con sorprendente arrogancia, aconsejando políticas de ajuste erróneas a los países en desarrollo, basados en una burocracia que desde la sede de esas organizaciones ignora en realidad las verdaderas condiciones económicas o financieras de aquellos países ([43]). El ex vicepresidente de Banco Mundial, JOSEPH STIGLITZ, transformado en un crítico de esas organizaciones, afirmó, a su vez, que gracias a las recomendaciones del FMI, la crisis del sudeste asiático resultó más fuerte, más profunda y más larga de lo que podía suponerse ([44]).

Pero comenzó, sobre todo, a partir de la repetición y profundidad de las crisis financieras y económicas mundiales, una ola de protestas públicas contra el tipo de proceso de globalización impulsado por las organizaciones internacionales, que tuvo sus primeras expresiones en 1999, en Davos, en la reunión del foro económico mundial que reúne anualmente a empresarios y políticos, y luego, en las más amplias manifestaciones de protesta que se realizaron ante la primera reunión de la Organización Mundial de Comercio, convocada en Seattle, en noviembre de ese año. Allí se dieron cita con este propósito un heterogéneo conjunto de organizaciones no gubernamentales de distinto tipo, desde sindicatos hasta grupos ecologistas, defensores de los derechos humanos o críticos del predominio irrestricto del mercado o de la plena libertad de los flujos de capitales. Acciones que se incrementaron en Washington, en la reunión del FMI y el BM, realizada unos meses más tarde, ya en el nuevo siglo ([45]).

(42) FRENKEL, ROBERTO, "El dinero salvaje", en *Clarín*, 23 de agosto de 1998.

(43) *The Economist*, 12 y 18 de setiembre de 1998.

(44) RAPOPORT, MARIO, "Rebeldes de la globalización", en *Clarín*, 23 de abril de 2000.

(45) La reunión de Washington se realizó en abril de 2000. Ver suplemento especial Zona de *Clarín*, 7 de mayo de 2000.

El saludable estado de la economía estadounidense y la tímida recuperación europea no fueron suficientes para conjurar por completo la depresión provocada por la crisis asiática, de la cual algunos países aún no habían salido a principios del año 2000.

El petróleo y la política también reaparecieron en el escenario internacional en la última década del siglo XX, para conformar un cuadro crítico con la invasión iraquí a Kuwait en 1990. Cierto es que Irak buscaba obtener mayores ingresos a través del petróleo para sostener sus enormes gastos militares y reequilibrar en su favor la geopolítica de la región, pero la respuesta internacional a esa invasión, encabezada por los Estados Unidos, reflejó el enorme poder económico y político que se continuaba confiriendo a los yacimientos petrolíferos de Oriente Medio. En poco tiempo, los bombardeos arrasaron el territorio iraquí y permitieron la recuperación de Kuwait, aunque no fueron suficientes para derrocar al gobierno de SADDAM HUSSEIN. Posteriores incursiones militares y un duro bloqueo económico tampoco lograron ese objetivo, pero se convirtieron en un caso testigo del avance de las intervenciones armadas de las grandes potencias para resolver conflictos en los que no estaban directamente involucrados, cuyo cenit se alcanzó con la intervención de la OTAN en Kosovo, esta vez en el último año del siglo. Allí se vio claramente que el reverso de la globalización estaba constituido por guerras civiles y conflictos nacionales y étnicos en diversas partes del globo, que en esa región habían comenzado con la partición de Yugoslavia, como consecuencia, primero, del desprendimiento de Croacia y Eslovenia y, luego, de la guerra de Bosnia. En este caso, con el objetivo de detener el genocidio de los serbios sobre la población albano-kosovar, fuerzas militares, encabezadas por los EE.UU. y compuestas por países de Europa Occidental, desplegaron una destructora ofensiva contra Serbia, logrando una fácil victoria con su potencial militar y productivo.

El siglo XX ha producido formidables desarrollos científicos y tecnológicos y transformaciones políticas y sociales de una magnitud jamás conocida hasta ahora en la historia de la humanidad. Pero, junto a ellos, deja también como herencia al siglo XXI una secuela de crisis económicas, el crecimiento de las desigualdades sociales y una manifiesta inestabilidad en el escenario internacional. Deben aún compatibilizarse el proceso de globalización, el sistema democrático de gobierno, una mejor distribución de las riquezas y la preservación y profundización de las identidades culturales de pueblos y naciones.

8.2. LA EVOLUCION POLITICA: EL GOBIERNO DE RAUL ALFONSIN

El 10 de diciembre de 1983, RAUL ALFONSIN asumió la primera magistratura. Luego de prestar juramento ante la Asamblea Legislativa, el nuevo presidente, en un mensaje dirigido a los legisladores, anunció las pautas que definirían su futura gestión. En el tema de los derechos humanos se comprometió a derogar la Ley de Amnistía promulgada durante la dictadura; a juzgar a los culpables de la violación de dichos derechos y a combatir los métodos violentos de derecha e izquierda. Con respecto al sindicalismo propuso la existencia de un sindicato único por actividad y el quite de la personería jurídica a las agrupaciones sindicales que hicieran

política partidaria. En cuanto a la universidad, aseguró el retorno al gobierno tripartito. Se comprometió a la eliminación de las listas negras en el terreno cultural. En el campo militar propuso el reemplazo de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y la reducción del número de conscriptos. En el ámbito de la política exterior, anticipó el desarrollo de una estrategia independiente, la solución pacífica de los conflictos y la profundización de las relaciones con los países de América Latina. Al finalizar su mensaje, ALFONSIN efectuó un dramático llamado a la reflexión acerca de la necesidad de garantizar la vigencia de la democracia y a evitar el fracaso de la nueva experiencia que se iniciaba.

La designación del elenco ministerial respondió a los compromisos previos del nuevo presidente. Buscando la unión de su partido, incorporó a figuras provenientes de las distintas vertientes del radicalismo. Los ministros del Interior, ANTONIO TROCCOLI; de Educación, CARLOS ALCONADA ARAMBURU, y de Obras y Servicios Públicos, ROQUE CARRANZA, provenían del radicalismo balbinista histórico. Cuatro ministros habían acompañado a ALFONSIN desde la creación del Movimiento de Renovación y Cambio: el titular de la cartera de Defensa, RAUL BORRAS; el de Economía, BERNARDO GRINSPUN y el secretario general de la Presidencia, GERMAN LOPEZ. Entre las figuras nuevas aparecían el ministro de Trabajo, el sindicalista gráfico ANTONIO MUCCI, el de Relaciones Exteriores, DANTE CAPUTO y el de Salud Pública y Acción Social, el médico sanitarista ALDO NERI ([46]).

El 15 de diciembre, el gobierno creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), la cual se encargaría de investigar las violaciones a los derechos humanos, con atribuciones para recoger información en todo tipo de entidades, inclusive las Fuerzas Armadas. Sus investigaciones y las conclusiones respectivas debían presentarse en un informe al Poder Ejecutivo. Encabezada por ERNESTO SABATO, la Comisión estaba integrada por otras personalidades, entre las que se contaban RENE FAVALORO, HILARIO FERNANDEZ LONG, GREGORIO KLIMOVSKY, JAIME DE NEVARES y MAGDALENA RUIZ GUIÑAZU. La formación de la Comisión provocó algunas reacciones desfavorables. Varios partidos opositores consideraron que el tema debía ser investigado por una "comisión bilateral" en el Congreso. Las Madres de Plaza de Mayo estimaron que la conformación de la CONADEP demoraba el rápido juzgamiento de los militares acusados por la violación de los derechos humanos. Por su parte, el Premio Nobel, ADOLFO PEREZ ESQUIVEL, rechazó su inclusión en la Comisión y defendió el criterio en favor de la integración de un organismo parlamentario. Finalmente, con el respaldo de la Cámara de Diputados, la CONADEP comenzó sus actividades. En setiembre de 1984, acompañada por una manifestación de 70.000 personas, la Comisión presentó un informe al presidente que luego fue publicado con el título *Nunca más*. En el mismo se recogían 8.700 denuncias por desaparición, se describían 340 centros de detención clandestina y se detallaba una lista con 1.300 personas comprometidas en la represión. El texto condenaba a los "dos extremismos", aunque realizaba un exhaustivo análisis del

(46) La Nación, *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, 1997, pág. 308.

terrorismo de Estado señalando que "...a los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron con un terrorismo infinitamente peor que el combatido, porque desde el 24 de marzo de 1976 contaron con el poderío y la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos". Al día siguiente, dentro del Ministerio del Interior, fue creada la Secretaría de Derechos Humanos ([47]).

En diciembre de 1983, una iniciativa del ministro de Defensa contó con el apoyo de gran parte de la población. Borras ordenó que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas instruyera un juicio contra los integrantes de las tres primeras juntas militares del Proceso de Reorganización Nacional —con la tácita excepción de los miembros de la última Junta— a fin de "establecer las responsabilidades que le caben por haber dispuesto métodos y procedimientos de lucha manifiestamente ilegales para combatir las actividades subversivas". De inmediato, el Congreso aprobó la modificación del Código de Justicia Militar para facilitar que las Fuerzas Armadas hicieran su propia depuración. La norma establecía la posibilidad de que las sentencias de los tribunales militares fueran revisadas en segunda instancia por la justicia civil. La medida resultaba ejemplarizadora en América Latina, donde pocas veces se había juzgado a militares golpistas. Sin embargo, la marcha de los procesos a cargo de la justicia militar fue lenta. En consecuencia, el gobierno decidió, el 2 de octubre de 1984, el pasaje de la causa al fuero civil.

Comprometido a juzgar a los jefes guerrilleros, a mediados de febrero de 1984, el gobierno cursó a su similar del Brasil un pedido de extradición de dirigentes montoneros. El mismo involucraba a Mario Firmenich, detenido por la policía del país vecino, y a Fernando Vaca Narvaja. Ambos dirigentes habían cursado en noviembre del año anterior una carta abierta al presidente en la que hacían una autocrítica de algunos aspectos de su accionar pasado y se comprometían a respetar la democracia.

Durante la campaña preelectoral el radicalismo había denunciado las prácticas antidemocráticas de las organizaciones gremiales. Ya en el gobierno, temiendo la oposición frontal de esas organizaciones, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley de "reordenamiento sindical", que establecía el voto secreto y la representación de las minorías, y en el que se reservaba las prerrogativas de intervención estatal en los asuntos gremiales. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, pero rechazado en el Senado, donde el voto contrario de peronistas, sapagistas y midistas logró imponerse al voto favorable de radicales, liberales correntinos y bloquistas. Pese a la presión del propio presidente para lograr la aprobación del proyecto, la esperanza oficialista de modificar la conducción sindical quedó desvanecida y el ministro de Trabajo —mentor de la iniciativa— debió presentar su renuncia.

(47) Cf. Nino, Carlos S., "La política de derechos humanos en la primera mitad del período del gobierno democrático", en Garzon Valdes E.; Mols M. y Spita A. (comps.), *La nueva democracia argentina (1983-1986)*, Buenos Aires, 1988.

Las complicaciones en el frente sindical no tardaron en aparecer. El estancamiento de la política de concertación entre las fuerzas empresarias y del trabajo promovida por el gobierno y el creciente aumento del costo de vida impulsaron a la CGT a realizar el primer paro general de la gestión de Alfonsin. Realizado el 3 de setiembre, en reclamo de mejoras salariales y de reactivación de la producción, la huelga afectó principalmente al cinturón industrial del Gran Buenos Aires. El nuevo ministro de Trabajo, Juan Manuel Casella, otorgó a la medida un sentido político partidario ([48]).

Conforme a lo anticipado por el presidente, la controvertida cuestión del Beagle se encauzó por carriles pacíficos. A cinco años del veredicto papal, el gobierno decidió la aceptación de la resolución vaticana. Esta actitud provocó reacciones desfavorables: la conducción oficial del peronismo, la derecha nacionalista y sectores de la izquierda rechazaron la decisión. De inmediato, el Poder Ejecutivo anunció la realización de una consulta popular no vinculante para conocer la opinión popular sobre el acuerdo con Chile. El oficialismo acompañado por los intransigentes, el comunismo, la democracia cristiana, los partidos provinciales y sectores peronistas encabezados por el gobernador de La Rioja, Carlos Saul Menem, se pronunció a favor de la aceptación de la propuesta papal. El peronismo, el Movimiento al Socialismo y el Partido Obrero postularon la abstención, mientras que la derecha se manifestó por el voto negativo. El 25 de noviembre de 1984, el electorado se pronunció mayoritariamente en favor de la aceptación de la propuesta de Juan Pablo II. Cuatro días después se firmaban en el Vaticano los tratados que ponían fin a la cuestión ([49]).

Luego de un año en el que no se cumplieron los presagios agoreros sobre la estabilidad del régimen constitucional, 1985 se presentó como un año difícil. En marzo, se ratificó la "prisión rigurosa" de los integrantes de las primeras tres Juntas Militares que gobernaron desde marzo de 1976 y se confirmaron los miembros de la Cámara Federal encargada de su procesamiento. Los jueces Leon Arslanian, Jorge Torlasco, Andres D'Alessio, Ricardo Gil Lavedra, Jorge Valerga Araoz y Guillermo Ledesma serían los encargados de juzgar a los ex comandantes. El juicio, iniciado en abril, provocaba reacciones disímiles: en el seno de las Fuerzas Armadas predominaba el recelo, mientras que las entidades defensoras de los derechos humanos mantenían sus reservas en cuanto a la efectividad del proceso judicial. No obstante, era indudable la expectativa generalizada que tanto a nivel nacional como internacional, despertaba la realización del juicio. A lo largo del proceso, las declaraciones de víctimas o familiares de desaparecidos pusieron en evidencia la magnitud de la represión y sus métodos. La defensa de los ex jefes de las Fuerzas Armadas argumentó el carácter "político" del juicio, tratando de invalidar su legitimidad jurídica e intentando demostrar la existencia de una "guerra" en cuyo

(48) Cf. De Riz, Liliana; Cavarozzi, Marcelo y Feldman Jorge, "El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual", en Dos Santos, Mario (comp.), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires, 1987.

(49) Cf. Altamirano, Carlos, "Beagle, democracia y paz", en *Debates*, Buenos Aires, 1985.

marco debían justificarse los actos y medidas de las Juntas. Finalmente, el 9 de diciembre, la Cámara dio a conocer su fallo y las sentencias. Dictaminó la culpabilidad de VIDELA, MASSERA, VIOLA, LAMBRUSCHINI, AGOSTI y GALTIERI. Impuso la prisión perpetua a los dos primeros, sentenció a VIOLA a 17 años de prisión, a LAMBRUSCHINI a 8 años, y a AGOSTI a 4 años y medio. Los restantes cuatro comandantes fueron absueltos. Al fundamentar su veredicto, los camaristas señalaron: "Que las órdenes fueron verbales; que los operativos y las detenciones eran encubiertas; que las demás fuerzas legales no debían interferir; que las personas aprehendidas no eran puestas a disposición de la justicia civil ni militar, salvo en contados casos; que no se debía dar información sobre las detenciones, ni siquiera a los jueces, y que los apresados permanecían en lugares de detención ubicados en cuarteles militares o que dependían de ellos". La moderación del fallo generó opiniones encontradas. El radicalismo defendió la decisión de la justicia, mientras que desde la izquierda se cuestionó la levedad de las penas. Si con el juicio se había intentado cerrar un capítulo sombrío de la historia, el futuro demostraría lo contrario.

A fines de abril de 1985, ALFONSIN reunió a una multitud de la Plaza de Mayo. Habían circulado rumores de descontento en el frente militar y el presidente denunció la existencia de amenazas golpistas. La UCR convocó a una movilización en apoyo del gobierno constitucional. La iniciativa fue acompañada por diversos sectores políticos entre los que se contaban la renovación peronista y el Partido Comunista. Los concurrentes aguardaban un discurso presidencial de censura al golpismo, pero se encontraron con una pragmática invocación a llevar adelante una "economía de guerra". Algunos de los sectores convocados abandonaron la Plaza en la mitad del discurso presidencial. De hecho, el presidente preparaba el marco para el lanzamiento del Plan Austral, pergeñado por el nuevo ministro de Economía, JUAN VITAL SOURROUILLE (50).

En tanto, la CGT determinó la realización de un plan de lucha. Reclamando contra el deterioro del salario real y el incremento de la desocupación, el 23 de mayo realizó un paro y una concentración en la Plaza de Mayo. Durante el acto, UBALDINI contestó al presidente, quien había motejado de "llorones" a los dirigentes cegetistas, desatando una polémica en la que menudeó la pirotecnia verbal y a partir de la cual el dirigente de la central obrera se fue transformando en el principal adversario político de ALFONSIN.

A principios de noviembre hubo elecciones para la renovación de diputados nacionales. Los resultados fueron satisfactorios para el oficialismo. Si bien el porcentaje obtenido por el radicalismo fue inferior al de 1983 (43,3 %), logró derrotar al justicialismo en la mayoría de las provincias —incluso en las consideradas bastiones peronistas— y ganar una banca en la Cámara de Diputados. Por su parte, el peronismo descendió al 34,5 % de los votos y perdió nueve bancas. Mientras, se produjeron avances del Partido Intransigente, de OSCAR ALENDE, y de la

(50) PORTANTIERO, JUAN C., "La concertación que no fue: de la ley Mucci al Plan Austral", en NUN, JOSE y PORTANTIERO, JUAN CARLOS (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, 1987, pág. 164.

Unión de Centro Democrático, de ALVARO ALSOGARAY: los primeros ganaron tres bancas y los ucedeístas, una. Las elecciones legislativas parecieron ratificar el éxito inicial del Plan Austral y la pérdida de sufragios por parte del oficialismo, en un año complicado para el gobierno, no había alcanzado niveles alarmantes.

El espíritu modernizador del gobierno se manifestó en la legislación familiar. En setiembre de 1985, introdujo reformas en el Código Civil en los temas de filiación, tutela y patria potestad compartida. A mediados del año siguiente, impulsó el debate sobre la promulgación de una ley de divorcio vincular. Antes que el tema se tratara en la Cámara de Diputados, importantes sectores de la Iglesia Católica iniciaron una campaña opositora que culminó, en julio de 1986, con una manifestación en Plaza de Mayo bajo el lema de "Defensa de la Familia". Los mismos sectores se habían manifestado críticos por el destape en los medios y por las tendencias laicistas impulsadas por el gobierno durante el Congreso Pedagógico reunido en abril de ese año. Sin embargo, la Cámara de Diputados aprobó en agosto el proyecto que incluía el divorcio vincular por 176 votos afirmativos contra 36 negativos. En el Senado, la discusión fue trabada por el bloque peronista, pero, finalmente, el proyecto fue convertido en ley en agosto de 1987. En línea con las nuevas costumbres sociales, la novel legislación afianzó el cuadro de relaciones democráticas.

Durante 1986, nuevas iniciativas para juzgar a militares comprometidos en la represión durante la dictadura generaron descontento entre los cuadros de las Fuerzas Armadas. ALFONSIN intentó remediar la situación presentando un proyecto al Congreso que fijaba un plazo de sesenta días para incoar nuevas acusaciones contra quienes habían participado de la represión ilegal. Transcurrido ese plazo, sólo podrían ser juzgados quienes hubieran huido del país o cometido hechos criminales que afectaran a niños. El proyecto fue cuestionado por el peronismo renovador, los intransigentes y la Democracia Cristiana. La propia bancada oficialista se dividió ante la iniciativa del gobierno. Finalmente, el proyecto fue convalidado en ambas Cámaras conociéndose con el nombre de "Ley de Punto Final" (51).

En los primeros meses de 1987 se multiplicaron los procesos tratando de adelantarse al vencimiento del plazo establecido por la ley. Las acusaciones comenzaron a recaer sobre oficiales subalternos, lo que incrementó la disconformidad de la oficialidad joven. Este sector consideraba que, según el Código de Justicia Militar, los oficiales superiores eran responsables de los actos de sus subordinados y afirmaban que los altos mandos no hacían nada para defenderlos de las acusaciones. El orden jerárquico en el Ejército quedó al borde del colapso. En abril, un oficial de esa fuerza se negó a comparecer ante la Cámara Federal de Córdoba y se refugió en una unidad del Tercer Cuerpo de Ejército. Pronto logró la solidaridad del teniente coronel ALDO RICO, que sublevó a la Escuela de Infantería de Campo de Mayo: fue el denominado "levantamiento de los «carapintadas»" —oficiales nacionalistas y fundamentalistas— durante la Semana Santa. RICO negó que sus intenciones

(51) Cf. FONTANA, ANDRES, "La política militar del gobierno constitucional argentino", en NUN, JOSE y PORTANTIERO, JUAN CARLOS (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, 1987.

fueran golpistas, desafió a sus superiores a que fueran a desalojarlo, pidió una solución política al problema de los juicios contra los militares y el desplazamiento del generalato ligado al Proceso de Reorganización Nacional.

La sociedad civil reaccionó contra los sublevados. El 16 de abril, una multitud respaldó al presidente ALFONSIN así como también la principal oposición, encabezada por el peronismo renovador. Las manifestaciones populares se repitieron a lo largo de todo el país y culminaron el 19 de abril con un acto multitudinario en la Plaza de Mayo. Mientras, los mandos militares no se mostraron dispuestos a acatar las órdenes de reprimir a los sediciosos, poniendo en evidencia la fragilidad del control ejercido por el gobierno sobre las Fuerzas Armadas. El propio presidente, en una instancia dramática, debió concurrir a Campo de Mayo a tratar con los sublevados, tras lo cual anunció a la multitud que la crisis había terminado con la rendición de los insurrectos.

Sin embargo, lo que pareció un triunfo de la democracia se transformó en una nueva concesión hacia los uniformados. Buscando restaurar la disciplina y el orden jerárquico en el seno del Ejército, el presidente aceptó la renuncia de su jefe de Estado Mayor y el pase a retiro de catorce generales. Por otra parte, solicitó al Congreso la aprobación de la Ley de Obediencia Debida. En virtud de esta ley, se amnistiaba a los oficiales con grado inferior al de coronel, por los delitos cometidos durante la lucha contra la subversión. La credibilidad del presidente, a partir de estas decisiones, quedó seriamente dañada.

Las elecciones del 6 de setiembre de 1987 constituyeron un *test* decisivo para el gobierno. Se elegían legisladores y gobernadores. El peronismo renovador triunfó en la provincia de Buenos Aires, consagrando la fórmula ANTONIO CAFIERO-LUIS MACAYA. El triunfo peronista abarcó a otras dieciséis provincias, mientras que la UCR sólo ganó en dos provincias: Córdoba y Río Negro. Por otra parte, el radicalismo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. El gobierno radical, descalificado por el voto popular, comenzó a perder el rumbo (52).

Nuevos episodios pusieron a prueba la solidez del gobierno constitucional. En enero de 1988, RICO —que había huido del lugar donde estaba detenido— sublevó tropas en Monte Caseros (Corrientes). El jefe de los "carapintadas" reclamaba la reivindicación de los militares. En este caso, tras un breve enfrentamiento con las tropas leales enviadas por el nuevo jefe de Estado Mayor del Ejército, general DANTE CARIDI, la sublevación fue sofocada, y su jefe, encarcelado. A principios de 1988, el coronel MOHAMED ALI SEINELDIN, considerado el mentor ideológico de los "carapintadas", provocó un amotinamiento en la Escuela de Infantería de Campo de Mayo. La revuelta se desplazó a Villa Martelli (provincia de Buenos Aires). SEINELDIN reclamó una amplia amnistía, planteó la necesidad de mejoras presupuestarias y desconoció la autoridad de CARIDI. Los sublevados, cercados por las fuerzas

(52) MCADAM, ANDREW; SUKUP, VICTOR y KATIZ, CLAUDIO, *Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo*, Buenos Aires, 1999, pág. 177.

leales al gobierno, depusieron su actitud y fueron detenidos (53). Una vez más, el episodio tuvo un ambiguo desenlace: el general CARIDI, encargado de reducir a los rebeldes, pasó a retiro, y fue reemplazado por el general FRANCISCO GASSINO.

Durante 1988 se acentuó el derrumbe del gobierno. Mientras se definían las fórmulas para las elecciones presidenciales de 1989, la situación económica se deterioraba y la inflación parecía descontrolada. Los reclamos cegetistas y las medidas de fuerza se multiplicaron. Los ajustes económicos previstos por el Plan Primavera, lanzado en agosto de 1988, fracasaron y aceleraron el proceso inflacionario.

No fueron mejores los augurios del nuevo año. En febrero, se produjo el estallido hiperinflacionario y el mercado cambiario se volvió incontrolable. El presidente confesó: "La economía nos explotó en las manos", y el ministro SOURROUILLE debió renunciar. Sus reemplazantes, JUAN CARLOS PUGLIESE y —luego— JESUS RODRIGUEZ, tampoco atinaron a paliar la gravedad de la crisis (54).

Un episodio de violencia política contribuyó a acentuar la incertidumbre. El 23 de enero, un grupo —vinculado a la extrema izquierda— copó el casino de oficiales del Regimiento 3 de Infantería en La Tablada (provincia de Buenos Aires). Fuerzas regulares y de la policía provincial reprimieron a los sediciosos tras varias horas de combate y con un saldo de decenas de muertos.

El 14 de mayo de 1989 se realizaron las elecciones presidenciales. Se presentaron ocho fórmulas en todos los distritos, encabezadas por EDUARDO ANGELOZ y JUAN MANUEL CASELLA (UCR); EDUARDO ANGELOZ y MARIA CRISTINA GUZMAN (Confederación Federalista Independiente); CARLOS S. MENEM y EDUARDO DUHALDE (FREJUPO); ALVARO ALSOGARAY y ALBERTO NATALE (Alianza del Centro); NESTOR VICENTE y LUIS ZAMORA (Izquierda Unida); GUILLERMO ESTEVEZ BOERO y ALFREDO BRAVO (Unidad Socialista); LUIS AMMANN y LIA MENDEZ (Frente Humanista Verde) y JORGE ALTAMIRA y GREGORIO FLORES (Partido Obrero). El candidato justicialista, MENEM, triunfó ampliamente reuniendo el 49 % de los votos contra el 37 % del candidato radical y el 7 % de ALSOGARAY. MENEM había desarrollado su campaña electoral con un tono propio de un pastor religioso, afirmando, "Síganme, no los voy a defraudar" y prometiendo un "salariazo" y la realización de una "revolución productiva". Por su parte, ANGELOZ —pese a la distancia que quiso poner ante el gobierno— no pudo evitar que el agravamiento de la situación económica y social perjudicara sus posibilidades electorales.

Hacia fines de mayo, el cuadro social registró varios episodios de gravedad. En el Gran Buenos Aires, particularmente en San Miguel, se produjo una ola de saqueos a supermercados, almacenes y pequeños comercios. La situación se reprodujo en el Gran Rosario, donde muchos pobladores humildes debieron armarse en defensa de sus pertenencias contra vecinos de barrios más necesitados. El gobierno debió declarar el estado de sitio por treinta días y la represión cobró más de una decena de muertos.

(53) AAVV, "La rebelión fundamentalista", en *El Periodista*, Nº 220, del 9 al 15 de diciembre de 1988.

(54) La Nación, *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, 1997, pág. 308.

Pero aún faltaban varios meses para la entrega del mando presidencial. Las autoridades electas no estaban dispuestas a cooperar para aliviar la crisis económica y social, para no pagar los costos políticos de manera anticipada. En consecuencia, ALFONSIN decidió el 12 de junio precipitar su abandono del cargo, y presentó la renuncia. Posteriormente se acordó que el mandatario electo asumiera el mes siguiente. De esta manera, el período presidencial que debía prolongarse hasta el 10 de diciembre de 1989 quedó inesperadamente acortado.

8.3. EL MOVIMIENTO OBRERO

El triunfo electoral del radicalismo puso en cuestión la estrategia del sindicalismo peronista. La dirigencia sindical no pudo escapar a la cuota de responsabilidad que le correspondía por la derrota del peronismo en 1983. Además, debía acomodarse a una restablecida democracia que presentaba como novedad a un gobierno no peronista surgido de elecciones libres y sin proscripciones ([55]).

Por su parte, el nuevo gobierno se propuso la democratización de las organizaciones sindicales en manos del peronismo. El Poder Ejecutivo presentó al Parlamento un proyecto de ley de reordenamiento sindical tendiente a producir un cambio en la conducción del movimiento obrero. Esta iniciativa logró unificar al peronismo y galvanizar a la dirigencia sindical alrededor de sus viejas tácticas defensivas. Para ello, las dos centrales obreras (ex Brasil y Azopardo) se unieron, contando con la participación de todos los sectores del sindicalismo, a excepción de la Comisión de los 25. Una dirección colegiada integrada por UBALDINI, BORDA, BALDASSINI y TRIACA asumió la conducción de la CGT. Así afianzados, los líderes sindicales desplegaron una intensa acción parlamentaria y lograron obtener los votos necesarios para rechazar la propuesta gubernamental.

El nuevo ministro de Trabajo, CASELLA, modificó la estrategia gubernamental hacia el movimiento sindical. A partir de junio de 1984, en lugar de confrontar con los sindicalistas, los reconoció como interlocutores válidos para desarrollar una política de concertación y comenzó a mantener fluidos contactos con los dirigentes cegetistas. El diálogo social derivó en la formación de un Comité de Trabajo integrado por varios ministros con la finalidad de mantener conversaciones con los sectores empresariales y del trabajo. Los objetivos del diálogo eran luchar contra la inflación, aumentar los salarios reales y diseñar una política de crecimiento. Sin embargo, el primer cortocircuito se produjo cuando los sindicatos rechazaron la política salarial del gobierno y la CGT declaró la huelga general de setiembre de 1984 ([56]). El primer paro durante el gobierno radical fue parcial y afectó a los centros industriales. De hecho, los mecanismos de concertación salarial dejaron

(55) DE RIZ, L.; CAVAROZZI, M. y FELDMAN, J. (1987), pág. 203.

(56) FERNANDEZ, ARTURO, "Sindicalismo y concertación social. La coyuntura argentina actual", en DOS SANTOS, M. (comp.), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires, 1987, pág. 239.

de funcionar y el sindicalismo comenzó a confrontar con el gobierno en asociación con otras organizaciones y mediante la realización de varios paros generales.

No obstante, la CGT ratificó su lugar en el sistema político y en la sociedad. En noviembre de 1984, la central obrera manifestó su voluntad democrática y la necesidad, frente a la crisis, de "apuntalar y reforzar los mecanismos republicanos" sin aspirar a que la concertación fuera un sustituto de las formas constitucionales. Desde la óptica sindical, la concertación y la democracia aparecían como dos procesos que debían reforzarse mutuamente.

A fines de año, el proceso de normalización sindical estaba muy avanzado. El gobierno había convocado por decreto a comicios en los gremios, estableciendo normas que facilitaban la presentación de listas de oposición. A partir de octubre, las elecciones permitieron que el peronismo conservara la secretaría general de todos los grandes sindicatos que, de esta manera, quedaron alineados en su mayoría con las "62 Organizaciones", la "Comisión de los 25" y la azopardista "Comisión de Gestión y Trabajo". El gobierno radical no pudo evitar la supremacía peronista al frente de las organizaciones obreras, aunque posibilitó un ambiente más propicio para estilos de conducción más representativos de las bases y con mayor predisposición democrática que la predominante hasta 1976.

Mientras, la descontrolada inflación erosionaba las pautas salariales fijadas por el gobierno. A partir de 1985, el descontento de los trabajadores fue creciendo. El 23 de mayo, la CGT dispuso un nuevo paro con movilización que resultó exitoso. Era la respuesta a la "economía de guerra" anunciada por ALFONSIN y concluyó con un acto en el que UBALDINI reclamó el cambio de la política socioeconómica.

Al mes siguiente, el gobierno respondía a la crítica situación económica con el Plan Austral. Pese a que el Plan dispuso un congelamiento de los salarios, previo aumento, que no alcanzaba a compensar el deterioro anterior, la CGT estableció una tregua implícita con el gobierno suspendiendo la realización de un plan de lucha que ya había sido programado. Sin embargo, el desmejoramiento de la situación laboral llevó a la CGT a retomar la confrontación con el gobierno, reclamando la moratoria en el pago de los servicios de la deuda externa, la reactivación de la economía y la convocatoria a paritarias, prometida por el ministro SOURROUILLE. A fines de agosto, otro paro general culminó con una concentración multitudinaria en la Av. 9 de Julio y sirvió para consolidar el liderazgo de UBALDINI, que no tardó en ser elegido secretario general de la central obrera unificada. La CGT se convirtió en la trinchera del "ubaldinismo", expresión de los sindicatos menores afectados por la reconversión productiva impulsada por el gobierno dictatorial, y extendió su influencia hacia fracciones internas de otros gremios y hacia sectores sociales agobiados por la crisis, como los jubilados y los desocupados ([57]).

(57) OSSOMA, JORGE L., "Empresarios, Estado y democracia en la Argentina (1983-1989), en *Cuadernos de Ciclos*, Nº 4, Buenos Aires, 1992, pág. 22.

En marzo de 1987, el gobierno intentó quebrar el frente opositor sindical. Con este propósito designó en el Ministerio de Trabajo al sindicalista CARLOS ALDERETE. Una fracción importante pero heterogénea del sindicalismo —hegemonizada por los gremios más poderosos—, conocida como "el Grupo de los 15", acompañó este intento de alianza promovido por el gobierno radical. Sin embargo, los intentos de "los 15" y de las "62 Organizaciones" por desplazar a UBALDINI de la conducción de la CGT fracasaron. El año culminó con el noveno paro general dispuesto por la CGT y el naufragio de los intentos divisionistas ensayados por el gobierno.

El nuevo ajuste intentado con el "Plan Primavera" tensionó la relación del gobierno con los sectores gremiales. Los docentes de CTERA protagonizaron una gran huelga y se aproximaron a las posiciones de la CGT. Por su parte, la central obrera intensificó su enfrentamiento con el gobierno, disponiendo la realización de nuevos paros generales, uno de los cuales, en setiembre de 1988, culminó con serios incidentes en la Plaza de Mayo y en sus alrededores. Cuando el gobierno finalizó su gestión, el balance de la acción cegetista había registrado catorce paros generales, no siempre satisfactorios en cuanto a sus efectos movilizadores e impotentes para evitar el deterioro de las condiciones salariales y laborales de los sectores trabajadores. En suma, las huelgas generales adquirieron un carácter cada vez más ritualizado y, a diferencia del pasado, no lograron encrespar el clima social ([58]).

Las transformaciones ocurridas en el seno de la clase trabajadora —desde mediados de los años '70— habían producido cambios en el movimiento sindical. El peso relativo del sindicalismo en la sociedad comenzó a disminuir. Los cambios en la estructura productiva, particularmente en el sector industrial, afectaron la estructura ocupacional, provocando la pérdida de importancia de los grandes gremios industriales. Al mismo tiempo, se aceleró la tercerización del empleo, la expansión de la ocupación en el sector público y el incremento del "cuentapropismo". La hegemonía de los gremios industriales sobre el movimiento sindical fue desdibujándose, acompañada por la fragmentación del sindicalismo. En este contexto, la conducción cegetista quedó en manos de UBALDINI —representante de un gremio menor— que montado sobre el ascendiente ganado durante los enfrentamientos con la dictadura militar pudo articular, con fórmulas políticas, las demandas sociales de los trabajadores y cooptar a sectores extrasindicales castigados por la crisis.

8.4. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

El gobierno radical, desde sus comienzos, decidió fijar sus políticas, con el aval del Parlamento, sin necesidad de acordarlas con ningún sector de interés. Dentro de su concepción, en un sistema democrático correspondía al partido triunfante en las elecciones la definición de las orientaciones generales del Estado. En este sentido, el gobierno otorgó un bajo reconocimiento al carácter democrático del

(58) HALPERIN DONGHI, TULIO, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, 1994, págs. 124-132.

resto de los actores políticos y descartó la posibilidad de consensuar las políticas gubernamentales. En consecuencia, el Parlamento se transformó en el escenario estratégico para que los partidos mayoritarios negociaran sus conflictos. Por otra parte, todo compromiso con las organizaciones sectoriales era interpretado como una expresión del corporativismo, considerado una patología social. Esta oposición a cualquier tipo de acuerdos o pactos, por un lado, sobrestimaba la capacidad decisional del gobierno y, por el otro, subestimaba el peso del sistema de representación corporativa en la Argentina. Aunque las corporaciones estaban sumidas en una profunda crisis aún conservaban, a diferencia de los partidos, gran parte de su capacidad para pactar y presionar sobre el Estado. En estas condiciones, la perspectiva gubernamental abría el incierto camino a la confrontación ([59]).

La reticencia gubernamental a cualquier tipo de concertación mostró sus limitaciones hacia 1984. La confrontación iniciada con los gremios obreros resultó un fracaso; el proyecto del Tercer Movimiento Histórico —chocando con la estructura bipartidista emergente de las elecciones— perturbó las posibilidades de un acuerdo con el peronismo, y el fracaso de la política económica derivó en la fuga de capitales y en tendencias hiperinflacionarias que ponían en evidencia que la capacidad decisional del gobierno estaba siendo desbordada por sectores locales e internacionales que concentraban el poder económico real. En consecuencia, algunos sectores del gobierno radical, buscando inversiones productivas, fueron tejiendo una relación privilegiada con el Grupo María. Este nucleamiento paracorporativo, identificado públicamente como "los capitanes de la industria", estaba integrado por conglomerados diversificados nacionales, fortalecidos y beneficiados durante la dictadura militar, que incluían a las empresas industriales más grandes del sector privado entre las cuales se encontraban las que lideraban las principales ramas de la industria y, en especial, las altamente concentradas, que podían tener o no una inserción importante en el sector financiero. Los "capitanes" buscaban fortalecer la industrialización y el mercado interno, y obtener, por parte del gobierno, políticas concretas en beneficio de sus sectores de interés ([60]).

(59) OSSONA, J. (1992), pág. 13. En el punto 8.4 nos referimos a la "renovación peronista".

(60) Cf. OSTIGUY, PIERRE, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, 1990.

Empresa o grupo económico	Nombre de los "capitanes de la industria"
Acindar	LOPEZ AUFFRANC, ALCIDES-GURMENDI, MANUEL
Alpargatas-Grupo Roberts	GAMBOA, JAVIER - CLUTERBUCK, RODOLFO
Astra	GRUNEISEN, RICARDO
Bagley	NUÑEZ, JAIME
Laboratorios Bagó	BAGO, SEBASTIAN
Boris Garfunkel e Hijos	HOJMAN, JULIO
Astarsa	Familia BRAUN CANTILO
Bridas	Familia BULGHERONI
Grupo Bunge y Born	ROIG, MIGUEL - RAPANELLI, NESTOR
Cartellone	CARTELLONE, GERARDO
Saab Scania, Celulosa Jujuy	KUHL, GUILLERMO LIVIO
Ledesma	BLAQUIER, MARTIN
Loma Negra	LACROZE DE FORTABAT, AMALIA
Sevel, Sideco, Philco, Manliba, Pluspetrol	MACRI, FRANCO
Fate, Aluar	MADANES, MANUEL
Massuh	MASSUH, AMIN
Grupo Pérez Companc	ORSI, VITTORIO - VICENTE, OSCAR
IMPSA	PESCARMONA, ENRIQUE - PESCARMONA, LUIS
Grupo Techint	TRAMUTOLA, CARLOS - SAN MARTIN, SALVADOR - ROCCA, AGUSTIN - ROCCA, ROBERTO
Garovaglio y Zorraquín	ZORRAQUIN, FEDERICO
Arcor	PAGANI, FULVIO
La Serenísima	MASTELLONE, PASCUAL
Finamérica	CARBELLO, CARLOS

Fuente: OSTIGUY, PIERRE, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, 1990.

Cuadro 8,6. Los capitanes de la industria.

Sin embargo, el lanzamiento del Plan Austral no fue acordado con ningún grupo de interés. Un día antes del anuncio del Plan, SOURROUILLE informó a buena parte del Grupo María sus lineamientos centrales que contemplaban parte de las propuestas de "los capitanes". Desde entonces, el ministro CAPUTO incentivó las relaciones con el Grupo que participó de reuniones periódicas con funcionarios de primer nivel, acompañó al presidente en sus giras al exterior y cumplió tareas de asesoramiento y apoyo político-económico. Mientras, los éxitos iniciales del Plan se tradujeron en la victoria radical en las elecciones de diputados en noviembre de 1985, en el impulso a la constitución del Tercer Movimiento Histórico y en un cambio de la estrategia gubernamental referida a la concertación y a la relación con los actores sociales.

El relacionamiento impulsado por el gobierno hizo eje sobre dos propuestas. Por un lado, la constitución de una "Conferencia Económica Social" (CES) integrada por funcionarios del gobierno y por representantes de los grupos económicos más poderosos con el objetivo de planificar las políticas económicas, particularmente las de desarrollo industrial. Por otro lado, la intención del Ejecutivo era privilegiar el diálogo con representantes del movimiento obrero y con los empresarios industriales de la UIA. Sin embargo, los avances en esta etapa de concertación no fueron significativos. Si bien las organizaciones empresariales

mantuvieron su apoyo al Plan Austral, demandaban un gradual descongelamiento de los precios, una menor carga impositiva y la reducción de las tasas de interés. Por otra parte, las medidas económicas de mediano plazo que procuraban ampliar el papel exportador de la industria y mejorar su competitividad internacional, no contaban con la aceptación de los empresarios industriales: la UIA consideraba deseable la apertura económica, pero siempre que se realizara de manera de permitir la reconversión gradual de la industria y que el gobierno corrigiera su estructura de costos.

Durante la segunda etapa del Plan el gobierno buscó una ampliación del consenso. A partir de febrero de 1986, planteó el descongelamiento y la flexibilización de los controles junto con el anuncio de privatizaciones y fomento a las exportaciones industriales. Para ello intentó reactivar la CES y llamó a paritarias para acordar aumentos salariales dentro de los límites fijados por el Ministerio de Economía. Las reacciones de los empresarios fueron disímiles: las asociaciones industriales apoyaron el intento de abandonar el congelamiento y siguieron respaldando al Plan; las organizaciones del sector agropecuario —que cuestionaban la influencia industrialista en el gobierno— iniciaron un conjunto de presiones sobre la conducción económica. La caída de los precios internacionales de los granos y el abrupto deterioro de los términos de intercambio provocaron una situación crítica para los productores agropecuarios. La SRA, la CONINAGRO, la FAA y la CRA se sintieron discriminados por la promoción otorgada a las exportaciones industriales en contraste con los gravámenes que afectaban a las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, tanto las asociaciones industriales como la SRA coincidían en que la relación entre el Estado y los actores sociales era de suma cero, y los dirigentes de la UIA afirmaban que las políticas distributivas estaban agotadas.

En tanto que las asociaciones industriales se dispusieron a dialogar con el Estado y el sector sindical dentro del ámbito de la CES, las agropecuarias iniciaron un duro enfrentamiento con el equipo económico traducido en declaraciones, movilizaciones y *lockout* patronales. Como resultado de estas presiones, se creó el Consejo Agropecuario de Emergencia Económica como ámbito de negociación entre el Estado y las asociaciones agropecuarias. Por otra parte, se rebajaron las retenciones a las exportaciones del sector y se abandonó el proyecto de impuesto a la tierra libre de mejoras. Finalmente, el gobierno designó secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca a un hombre representante de los intereses del sector y ligado a la SRA.

A principios de 1987, la CES se mostraba inoperante para lograr un acuerdo entre empresarios y trabajadores. Por su parte, el gobierno —frente al fracaso de la política de pautar la evolución de precios y salarios para controlar la inflación— dispuso congelar los precios, los salarios, las tarifas, etc. Días después, frente al incremento de la tensión laboral por la caída del salario real y para desactivar el confrontacionismo cegetista, el gobierno designó, como vimos, al sindicalista ALDERETE al frente del Ministerio de Trabajo. La designación era el fruto de la alianza entre sectores del gobierno vinculados a la Junta Coordinadora, los "capitanes de la industria" y los sindicalistas del Grupo de los 15, tras el objetivo de expandir la inversión pública, incrementando la ocupación y la actividad de los contratistas del Estado. El nuevo ministro intentó un "Pacto Social" entre la UIA y la CGT para

acordar acerca de la legislación laboral, las obras sociales y la política económica y salarial. Poniendo en evidencia los enfrentamientos en el interior del gobierno, el ministro SOURROUILLE se opuso a aquella estrategia que percibía como un intento de recrear viejos acuerdos corporativistas. Cuando ALDERETE remitió un paquete de leyes laborales al Parlamento, se encrespó la relación del gobierno con el Grupo María y con el resto de las asociaciones empresarias. El empresariado juzgaba que el gobierno actuaba de forma autoritaria y que, en lugar de consensuar y negociar las medidas, buscaba los apoyos a las mismas una vez decididas ([61]).

En julio de 1987, SOURROUILLE planteó la apertura económica y la reforma del sector público, atribuyendo la crisis al modelo populista ligado a una economía cerrada. En esta oportunidad, las asociaciones empresarias reaccionaron positivamente ante estos anuncios en favor de la liberalización de la economía. Con este giro hacia la ortodoxia, pareció fortalecerse la posición del ministro de Economía al tiempo que las negociaciones entre ALDERETE y el Grupo María se estancaban ([62]).

La derrota electoral de setiembre de 1987 recortó significativamente el campo de acción gubernamental frente a la oposición política y a las asociaciones empresarias. La reforma tributaria para afrontar el déficit fiscal sufrió el embate de estas asociaciones. Por otra parte, para aprobar el paquete impositivo, el oficialismo debió negociar con la oposición peronista, la que obtuvo, como contrapartida, la sanción de las leyes de asociaciones profesionales y de paritarias libres. Con este acuerdo se puso en cuestión la estrategia antiinflacionaria del ministro SOURROUILLE, basada en el control de los precios y salarios mediante su fijación por decreto. Además, la experiencia "neocorporativista" ensayada con los "capitanes" y "los 15" se desmoronó, y el ministro ALDERETE presentó su renuncia. También se diluyeron las relaciones privilegiadas de sectores del gobierno con el Grupo María y comenzaron a profundizarse los vínculos con los núcleos empresariales más liberales, tanto de origen local como transnacional. Finalmente, el gobierno debió resignar su intento de constituir el Tercer Movimiento Histórico y su prioridad pasó a ser el control de las variables económicas hasta las elecciones presidenciales de 1989.

Sin embargo, a pesar de las dificultades para disciplinar o acordar con las organizaciones sociales, el gobierno de ALFONSIN tuvo un logro político con respecto al poder económico. Con motivo de la rebelión militar de Semana Santa de 1987, los núcleos económicos dominantes, en general —que siempre se habían aliado con las Fuerzas Armadas para derrocar a los gobiernos civiles— y los "capitanes de la industria", en particular, respaldaron las instituciones democráticas, apoyando públicamente al gobierno y repudiando la toma de cuarteles. Esta novedosa actitud, contrastante con el golpismo de otrora, probaba varias cosas. Primero, que con la reestructuración interna del capitalismo argentino, los empresarios comenzaban a revalorizar —aunque de manera instrumental— el sistema democrático. Luego, que en la nueva relación entre los poderes corporativos y el poder político

(61) ACUÑA, CARLOS H., "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)", en ACUÑA, CARLOS H. (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, 1995.

(62) Cf. OSSONA, J. L. (1992).

la legitimidad de este último era indispensable para que los nuevos núcleos económicos dominantes estrecharan sus vínculos internacionales. Por último, que los nexos establecidos por el gobierno radical con sectores poderosos del empresariado, aunque insuficientes, neutralizaron nuevas coaliciones entre estos últimos y los militares ([63]).

En agosto de 1988, la alianza del equipo económico gubernamental con la UIA y la Cámara Argentina de Comercio (CAC) se manifestó en el Plan Primavera. Las medidas, acordadas con los sectores liberales de la UIA, apuntaban a conjurar una crisis económica que, previsiblemente, iba a beneficiar al candidato presidencial peronista, CARLOS MENEM. Por otra parte, la UIA, bajo el fuerte liderazgo de GILBERTO MONTAGNA, superaba el internismo que la afectaba desde su reorganización —a principios de la década— y desplazaba al Grupo María como principal interlocutor del gobierno. Por su parte, el núcleo de los "capitanes de la industria" se aproximaba, primero, al peronismo renovador y luego a MENEM tras su triunfo en la interna partidaria.

La puesta en marcha del Plan Primavera dio lugar a posiciones encontradas entre las asociaciones empresarias disconformes con el desdoblamiento del tipo de cambio. Los sectores agropecuarios expresados a través de la SRA, la CRA, la CONINAGRO y la FAA denunciaron al plan como un despojo al campo y a los consumidores. Esta oposición era compartida por la Coordinadora de Actividades Mercantiles y Empresarias (CAME), por la Unión de Entidades Comerciales Argentinas (UDECA) e inclusive por miembros ligados a intereses regionales y mercado-internistas de la propia UIA. En febrero de 1989, en las vísperas de la hiperinflación, las asociaciones empresarias rompieron su alianza con el gobierno, se consideraron liberadas del acuerdo de precios convenido en el Plan, y los exportadores se negaron a liquidar divisas a la tasa de cambio oficial. Un mes después, frente a un gobierno aislado, el propio candidato radical a la presidencia demandó la renuncia del equipo económico. Quienes reemplazaron a SOURROUILLE no pudieron neutralizar la espiral hiperinflacionaria y la grave situación económica que allanó el triunfo del candidato justicialista. Los "golpes de mercado" pasaban a reemplazar a los antiguos golpes de Estado y pusieron de manifiesto el considerable rol que los poderes económicos locales habían adquirido en el contexto de un régimen democrático.

Hasta el lanzamiento del Plan Austral, el sistema democrático ofreció varias ventajas a los intereses empresarios. Primero, la derrota electoral del peronismo, que había dejado de ser mayoría; luego, la desaparición del riesgo de que algunas de sus organizaciones fueran desarticuladas; tercero, el reconocimiento por parte del gobierno de la hegemonía política de la UIA sobre otras entidades que se habían constituido en adversarias durante el pasado como la CGE, y cuarto, el enfrentamiento del gobierno con las organizaciones de trabajadores con el fin de recortar su poder e influencia.

Desde junio de 1985 en adelante, más allá del desenlace caótico de sus políticas socioeconómicas, el radicalismo se mostró permeable a la participación de los capitalistas y sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones. A

(63) OSSONA, J. L. (1992), pág. 44.

partir de 1987, los planteos en favor de la apertura económica, de las privatizaciones y de la disminución de los roles del Estado como asignador de recursos apuntaron a modificar el modelo de acumulación en una dirección funcional a los intereses del gran poder económico. Sin embargo, la posibilidad de concertar reformas estructurales entre el gobierno y los empresarios tropezaba con dos obstáculos. Primero, la fragmentación acentuada de las organizaciones empresariales y la heterogeneidad de sus intereses que suponían obstáculos considerables a todo intento de acuerdo. En segundo lugar, la "toma de posiciones" de los empresarios en el ámbito estatal se orientó a la obtención de ganancias diferenciales y a asegurarse la capacidad de veto más que a generar políticas de vasto alcance (64). En consecuencia, frente a estas dificultades para manejarse con los factores de poder real, la administración de ALFONSIN privilegió la resolución de los conflictos mediante la imposición de la voluntad del gobierno. De esta manera, trataba de disciplinar a los gobernados, aunque cuidando que los intereses sociales afectados no se transformaran en un potencial disgregador del consenso colectivo en favor de su gobierno y del régimen democrático.

En las elecciones de octubre de 1983, la UCR logró lo que ninguna estrategia en el pasado le había permitido obtener: la derrota del peronismo en elecciones libres y sin proscripciones. Este triunfo permitió la consolidación del liderazgo de ALFONSIN, y le dio al radicalismo una imagen de homogeneidad y disciplina que contrastaba con la del peronismo. A medida que el gobierno fue modificando su programa electoral, aparecieron grietas en el oficialismo, como la que enfrentó a los moderados alfonsinistas "históricos" —vinculados a dirigentes del balbinismo— con la Junta Coordinadora —heredera del movimiento juvenil radical—. Los enfrentamientos entre ambas vertientes obligaron a ALFONSIN a asumir el rol de factor aglutinante. Hacia 1985, la Junta Coordinadora motorizó el tema del Tercer Movimiento Histórico: se trataba de heredar la tradición yrigoyenista y la peronista, capitalizando la capacidad movilizadora de ALFONSIN. Sin embargo, la idea de constituir un nuevo movimiento hegemónico en torno a ALFONSIN —absorbiendo los fragmentos resultantes de la posible disolución del peronismo— contradecía la idea de un moderno sistema de partidos basado en un vigoroso bipartidismo y estaba reñida con la propuesta institucionalista del presidente (65). Por otra parte, el planteo de un "movimiento" no dejaba de evocar connotaciones antipartidarias en línea con la desconfianza de YRIGOYEN y PERON hacia los políticos y los partidos percibidos como fuentes de la desunión nacional y el faccionalismo.

Derrotado en 1983 y 1985, el Partido Justicialista debió enfrentarse a la amenaza de su disgregación y a la posible capitalización de la misma por parte del Tercer Movimiento histórico. Frente a esta opción *movimientista*, el peronismo acentuó sus rasgos opositores en procura de resguardar su identidad (66).

(64) PALERMO, VICENTE y NOVARO, MARCOS, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, 1996, pág. 81.

(65) HALPERIN DONGHI, T. (1994), pág. 125.

(66) PORTANTIERO, JUAN CARLOS, «La transición entre la confrontación y el acuerdo», en NUN, JOSE y PORTANTIERO, JUAN CARLOS (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, pág. 282.

Por otra parte, la derrota electoral de 1983 incentivó la competencia entre las fracciones internas del justicialismo. Por entonces, el sindicalismo —que controlaba buena parte de la cúpula partidaria— fue percibido como el responsable del fracaso. En consecuencia, la rama política, debilitada y fragmentada en numerosas corrientes internas, pasó a cobrar una gravitación sin precedentes dentro del partido. Este proceso habría de culminar con la denominada "Renovación peronista", movimiento interno de opinión que se formó entre 1984 y 1985. Los dirigentes de la "Renovación" se propusieron democratizar la competencia interna en el Partido Justicialista, recomponer su conducción nacional y limitar la influencia de los sindicatos. Pese a la dura oposición de la conducción ortodoxa del justicialismo —integrada, entre otros, por LORENZO MIGUEL y HERMINIO IGLESIAS—, los renovadores lograron que la candidatura de CARLOS GROSSO se impusiera en las elecciones internas de la Capital Federal. De esta manera, la oleada renovadora se extendió entre las bases partidarias en demanda del desplazamiento de los dirigentes cuestionados. IGLESIAS quiso evitar en la provincia de Buenos Aires el veredicto de las elecciones internas destinadas a elegir candidatos a diputados para los comicios de noviembre de 1985. ANTONIO CAFIERO, líder de la Renovación, convencido de la imposibilidad de acceder a una elección interna para derrotar a IGLESIAS, conformó al margen del justicialismo provincial un frente electoral con la Democracia Cristiana y otras agrupaciones menores denominado "Frente por la Justicia, la Democracia y la Participación" (FREJUDEPA). Por su parte, la ortodoxia formalizó, a nivel nacional, un frente (FREJULI) en compañía del MID, el FIP, el socialismo auténtico, los conservadores populares y la Unión Popular. Por primera vez en muchos años, el justicialismo se presentaba dividido a la compulsa electoral en la provincia de Buenos Aires. Los resultados en este distrito favorecieron al frente liderado por CAFIERO —elegido diputado junto con CARLOS AUYERO— y definieron en favor de la Renovación la situación de la interna peronista.

En las elecciones legislativas y de gobernadores de 1987, la Renovación capitalizó el clima de desafección política hacia el gobierno. El triunfo de CAFIERO como gobernador bonaerense lo proyectó como líder de la oposición. Sin embargo, en julio de 1988, CAFIERO —pese a contar con el apoyo de la mayor parte del aparato partidario y de los gobernadores provinciales— fue derrotado por el entonces gobernador de La Rioja, CARLOS SAUL MENEM, en los primeros comicios internos competitivos realizados en el justicialismo para determinar su fórmula presidencial. MENEM había sido el mandatario peronista que mejores lazos había establecido con el gobierno radical tras la derrota de 1983. Cuando la conducción oficial del justicialismo se opuso en 1984 a los acuerdos con Chile, MENEM acompañó la decisión gubernamental de aceptar la propuesta papal. Un año después, se enroló en la Renovación sin dejar de cultivar vínculos con los sectores ortodoxos del partido y el sindicalismo. A partir de 1987 se diferenció de sus compañeros renovadores, constituyó su propia corriente interna —"Federalismo y Liberación"—, recogió el apoyo de los sindicalistas marginados de la conducción del justicialismo, de dirigentes que persistieron en posturas ortodoxas y de todos aquellos que se resistían a que el peronismo se transformara, conforme a las aspiraciones renovadoras, en un partido más de la democracia liberal y abandonara su concepción movimientista. Finalmente, cuando declinó la estrella de ALFONSIN, MENEM se transformó en su acérrimo opositor, denunciando a la vez el

supuesto acuerdo entre los renovadores y el presidente radical. De esta manera, el riojano comenzó a recoger los frutos de su pragmatismo a la hora de decidir cursos de acción ([67]).

8,5. LAS RELACIONES EXTERIORES DURANTE EL GOBIERNO DE ALFONSIN

8,5,1. Las relaciones con los Estados Unidos y Europa

Las relaciones del gobierno de ALFONSIN con los Estados Unidos fueron adquiriendo creciente importancia con el correr del tiempo. En su estrategia por recomponer y ampliar las vinculaciones externas argentinas, el país del Norte ocupó un lugar de relevancia junto a América Latina y Europa Occidental. Una serie de condicionamientos internos y externos impusieron, gradualmente, límites a los objetivos originarios de la diplomacia argentina en la relación con Washington y los otros dos socios, pasando la primera a ocupar un lugar privilegiado.

Desde su asunción, ALFONSIN manifestó la voluntad de establecer una relación madura con la potencia hegemónica del sistema capitalista. Tratando de despejar los temores de la Administración Reagan, las nuevas autoridades enfatizaron la clara identificación del país con el sistema de valores de Occidente —en lo cultural y no en lo estratégico—, descartando el ejercicio de un tercerismo indiscriminado. De esta manera se otorgaban seguridades, sin que con ello se adoptara un alineamiento automático con los Estados Unidos.

La diplomacia argentina —conducida por el canciller DANTE CAPUTO— diferenció dos niveles en la relación con Washington. Por un lado, las "convergencias esenciales" alrededor de principios y valores compartidos como la democracia, el pluralismo, la dignidad del hombre, los derechos humanos, la libertad y la justicia social. Por el otro, los "disensos metodológicos" debido a los intereses nacionales encontrados fuera del eje de la confrontación Este-Oeste y también acerca de los medios más adecuados para alcanzar el desarrollo, afianzando los principios y valores del mundo occidental ([68]).

El gobierno argentino tenía una visión del escenario mundial distinta de la de REAGAN. Rechazaba el esquema Este-Oeste como modelo explicativo de la problemática mundial tal como lo concebía el gobierno estadounidense. Desde su perspectiva, la paz y la seguridad en el mundo estaban amenazadas por los desequilibrios entre países ricos y países en desarrollo característicos de la problemática Norte-Sur; mientras que, para los "neoconservadores" de REAGAN, las amenazas provenían de la Unión Soviética y de sus "vicarios" en América Latina, Cuba y Nicaragua, por lo que privilegiaban las consideraciones estratégico-militares en lugar de las socioeconómicas.

(67) Cf. PALERMO, V. y NOVARO, M. (1996).

(68) RUSSELL, ROBERTO, "Un año de política exterior: las relaciones con Estados Unidos, América Latina y Europa Occidental", en PERINA, R. M. y RUSSELL, R. (eds.), (1988), págs. 129-131.

Tras el encuentro entre los presidentes ALFONSIN y REAGAN —en setiembre de 1984— las relaciones bilaterales evolucionaron hacia un mayor grado de convergencia. En esta dirección obraban, por un lado, los componentes de la alianza gobernante en la Argentina que excluían toda posibilidad de ruptura con los países desarrollados, y, por otro, el marco exterior en el que la predominante visión ideologizada del neoconservadorismo norteamericano respecto de la problemática Este-Oeste no dejaba espacios para posturas críticas hacia sus acciones en América Central. Las presiones del gobierno norteamericano y la necesidad del gobierno argentino de mejorar las relaciones con la potencia hegemónica determinaron una baja del perfil de la acción externa unilateral de la Argentina en Centroamérica e, igualmente, una disminución relativa de las críticas iniciales a la interferencia estadounidense en la subregión.

Para el gobierno argentino el apoyo de los Estados Unidos era necesario para alcanzar un doble objetivo. Por un lado, consolidar el proceso democrático en momentos en que la Administración Reagan favorecía la implantación o fortalecimiento de democracias moderadas que no cuestionaran sus intereses fundamentales. Por otro, renegociar la deuda externa en mejores condiciones, contando con la asistencia de Washington. En este caso, el gobierno argentino abandonó su propósito de politizar la cuestión de la deuda externa y su cuestionamiento al orden económico internacional. De esta manera, se concretó lo que el ministro CAPUTO denominó un "giro realista", y el gobierno de los EE.UU. logró alinear a la Argentina con el resto de los deudores "confiables".

El viraje de la política exterior argentina comenzó al asumir —a principios de 1985— el nuevo equipo económico conducido por SOURROUILLE. La anterior gestión económica a cargo de BERNARDO GRINSPUN había generado incertidumbres no sólo a la Administración Reagan, sino también a los organismos multilaterales de crédito y a la banca privada. Con la puesta en marcha del Plan Austral, en junio de 1985, se decidió afrontar los compromisos externos del país aceptando las reglas de juego existentes y encarando las reformas estructurales de manera de aventar los temores de los acreedores internacionales. A partir de entonces, el gobierno norteamericano y los organismos financieros internacionales apoyaron la gestión económica del ministro SOURROUILLE.

El respaldo de la Administración Reagan tuvo manifestaciones concretas. En junio de 1986, al discutirse el otorgamiento de un *waiver* a la Argentina en el seno del FMI, el representante norteamericano sostuvo una postura más flexible que los de Japón, Alemania Federal y Suiza; en noviembre de 1986, la Casa Blanca presionó para que el Comité de Bancos priorizara las negociaciones con la Argentina antes que con el Brasil; en febrero de 1987, apoyó la concesión de un préstamo puente por 500 millones de dólares a la Argentina por parte de doce países industrializados. A mediados de noviembre de 1987 las renovadas presiones norteamericanas para impulsar las negociaciones entre la Argentina y el Comité de Bancos derivaron en un importante acuerdo firmado por el Departamento del Tesoro de los EE.UU., juntamente con el Banco de Acuerdos Internacionales de Basilea, el Banco Central de la República de Colombia, el Banco de México y el Banco Central de Uruguay. En este marco, la nueva oposición argentina a la política centroamericana de REAGAN y el rechazo a la propuesta norteamericana condenan-

do la situación de los derechos humanos en Cuba —en marzo de 1987— no parecieron producir sobresaltos en las relaciones con los Estados Unidos ([69]).

Sin embargo, a principios de 1989, las autoridades norteamericanas comenzaron a manifestar cierta reticencia ante el gobierno argentino. A mediados de enero, cuando era evidente la vulnerabilidad del Plan Primavera, Washington dejó trascender su retiro de respaldo a ALFONSIN. De inmediato, el Banco Mundial anunció que no desembolsaría un préstamo a la Argentina por 350 millones de dólares, argumentando el incumplimiento de las metas programadas en dicho Plan. A partir de entonces, la continuidad democrática y el relativamente tranquilo traspaso de mando entre dos gobiernos de distinto signo —pese a las turbulencias económicas— abrieron un espacio de expectativas en la relación entre ambos países.

La recomposición de los contactos con Europa Occidental constituyó otro pilar esencial en la estrategia de diversificación de las relaciones exteriores del gobierno radical. La "conexión europea" —continente en condición de jugar un rol de equilibrio entre las dos superpotencias— resultaba fundamental dada la cercanía de las visiones del escenario internacional de los dirigentes euro-occidentales con las de la diplomacia argentina. Por otra parte, se suponía que la vuelta a la democracia generaría una mayor confianza en el país y que la afinidad ideológica del presidente ALFONSIN y de la mayoría de los partidos gobernantes en Europa facilitaría un relacionamiento más intenso. A partir de esta lectura, que destacaba mayores convergencias que con los Estados Unidos, el gobierno argentino intensificó sus contactos políticos con algunas naciones de Europa Occidental.

La operativización de esta política tuvo diversas manifestaciones. En los dos primeros años de su gestión, ALFONSIN visitó España, Italia, Francia y Alemania, países considerados como actores privilegiados para la estrategia de aproximación a Europa Occidental. Por su parte, figuras destacadas de la política europea vinieron a la Argentina: HELMUT KOHL, CLAUDE CHEYSSON, SANDRO PERTINI, los reyes de España (JUAN CARLOS I y SOFIA, FELIPE GONZALEZ y FRANÇOIS MITTERRAND. Los resultados de estos intercambios se tradujeron en varias coincidencias con respecto a ciertos problemas internacionales: el apoyo conjunto a las iniciativas de desarme y moratoria nuclear propuestas por el Grupo de los Seis, el apoyo a la redemocratización y a la política de derechos humanos en América Latina, la participación en la solución del conflicto centroamericano y un acercamiento declarativo en el tema de la deuda externa. En términos generales, se logró cambiar la imagen externa de la Argentina y se recompusieron las relaciones con Europa, profundamente deterioradas durante la dictadura militar ([70]).

Sin embargo, las expectativas gubernamentales acerca de este relacionamiento en el terreno económico no tuvieron una contrapartida satisfactoria en los hechos. El gobierno argentino esperaba, frente a las rígidas posturas norteamericanas, el apoyo europeo en la renegociación de la deuda externa. Empero, tanto sectores privados españoles como los gobiernos de Alemania Federal, Francia e Italia —si bien reconocieron la naturaleza política del endeudamiento latinoamericano—

(69) RUSSELL, R. (1988), págs. 156 y 157.

(70) ROMERO, PEDRO, "Argentina ante el año de Europa", en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, 1994, págs. 168 y 169.

condicionaron la canalización de inversiones para la reactivación de la economía argentina a un acuerdo previo con el FMI sobre la deuda externa. En definitiva, la posición de los europeos no difirió fundamentalmente de la sustentada por la administración norteamericana y su apoyo quedó subordinado al logro de la estabilidad económica y a la firma de un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito y la banca acreedora.

A partir de esta comprobación, la orientación de la política exterior hacia Europa experimentó un cambio. La acción se encaminó en la búsqueda de asociaciones particulares, privilegiando las inversiones en el aparato productivo argentino —particularmente en las pequeñas y medianas empresas— en lugar del sector público. En este sentido, se destacaron el Tratado con la República Italiana para la Creación de una Relación Asociativa Particular, suscripto en Roma el 10 de diciembre de 1987 y el Acuerdo de Cooperación y Amistad con el Reino de España, firmado en Madrid el 3 de junio de 1988 y ratificado por el Congreso recién en junio de 1989. Ambos acuerdos contenían la denominada "cláusula democrática", que establecía la extinción de los convenios en caso de interrupción del gobierno democrático en la Argentina. La crítica situación económica y la inestabilidad social e institucional del país imposibilitaron que, a pesar de los resultados concretos alcanzados, ambos convenios se profundizaran.

En el tema Malvinas, el gobierno radical no logró mayores avances. Durante 1984 se realizaron varios intercambios informales en busca de descongelar las relaciones con Gran Bretaña, interrumpidas desde 1982. Los contactos entre legisladores de ambos países no alcanzaron a superar las diferencias existentes: los británicos pusieron énfasis en la necesidad de que la Argentina dispusiera el cese formal de hostilidades como condición para reanudar las negociaciones. La diplomacia argentina mostró su disposición negociadora, levantando las restricciones impuestas a las empresas británicas en el país, aunque esta decisión pareció relacionarse con la necesidad de eliminar obstáculos para iniciar la renegociación de la deuda externa ante el Club de París.

En un principio, la diplomacia radical intentó la negociación bilateral con Londres. Tras las frustradas conversaciones de 1984, en cuatro oportunidades —entre 1987 y 1988— se procuró regularizar el diálogo sin éxito. El Reino Unido no mostró ninguna disposición favorable para iniciar las negociaciones y, mientras tanto, desarrolló una política de hechos consumados en las Islas: construcción de un aeropuerto cuya pista de aterrizaje permitía la unión de las Malvinas con el Reino Unido a través de aeronaves de fuselaje ancho (12/5/1985); imposición de una zona de administración y conservación pesquera de 150 millas; realización, por primera vez, de maniobras militares (en marzo de 1988), y establecimiento de un servicio de transporte marítimo regular que unía Puerto Argentino con Punta Arenas (Chile) y Montevideo (Uruguay). Estas actitudes británicas llevaron al total estancamiento de las conversaciones.

El gobierno argentino optó por una estrategia multilateral. Planteó la cuestión en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en distintos foros tanto gubernamentales como no gubernamentales, logrando importantes apoyos en favor de la negociación directa entre las partes en conflicto, pero sin conmover la postura británica.

Asimismo, se desarrollaron esfuerzos diplomáticos en Europa para obtener respaldos en la cuestión Malvinas. Así se logró que algunos países europeos volcaran su voto a favor de la Argentina en la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, permitiendo la aprobación de una resolución que recomendaba el reinicio de las negociaciones argentino-británicas con la asistencia de los buenos oficios del secretario general de la Organización. Sin embargo, los europeos, aunque coincidían con el espíritu de la resolución, mantuvieron su postura abstencionista y escasamente predispuesta a enfrentarse con Gran Bretaña, lo que pondría en entredicho los intereses solidarios de la Comunidad Económica Europea.

8,5,2. Las relaciones con América Latina

El gobierno radical buscó la convergencia entre los intereses políticos y económicos del país y los de América Latina. Esta región se constituyó, junto con los EE.UU., en un escenario privilegiado de la política exterior en torno a los siguientes objetivos: impulsar la integración latinoamericana, revigorizar las instituciones regionales, fortalecer la paz y desalentar la carrera armamentista en el área, oponerse a toda doctrina que subordine los intereses de América Latina a los objetivos estratégicos del conflicto entre las superpotencias, concertar políticas para "regionalizar los problemas y sus soluciones" y fortalecer las formas representativas de gobierno ([71]).

El problema de la deuda externa latinoamericana se fue convirtiendo en el tema más importante en la agenda externa del país a nivel regional. En mayo de 1984, ante los aumentos de las tasas de interés y las medidas proteccionistas de los países centrales, el gobierno de Alfonsín promovió junto a Brasil, México y Colombia la convocatoria a una reunión de cancilleres y ministros de economía de los países más endeudados. El objetivo era adoptar medidas concretas para alcanzar transformaciones en la política financiera y comercial internacional. Un mes después, el presidente argentino propuso a dichos países la redacción de un documento, al que se sumaron Ecuador, Perú y Venezuela, en el que solicitaban a la reunión cumbre del Grupo de los Siete (G7) en Londres la realización de un diálogo constructivo para aliviar la carga de la deuda externa. Los jefes de las naciones industrializadas reiteraron su determinación a encarar el problema de la deuda de forma bilateral, caso por caso, y propusieron una política de austeridad.

En este marco, una nueva reunión en Cartagena congregó a los cancilleres y ministros de Economía de la región. En junio, once naciones latinoamericanas que representaban el 93 % de la deuda regional arribaron al denominado "Consenso de Cartagena" que reclamó el tratamiento político de la deuda, la vinculación de las dificultades financieras con los problemas del comercio internacional y estableció el principio de la corresponsabilidad de los países acreedores en el proceso del endeudamiento.

(71) Russell, Roberto, "Democracia y política exterior", en Perina, R. M. y Russell, R. (eds.), (1988), págs. 161 y 162.

Sin embargo, los países latinoamericanos no lograron superar el plano discursivo. Existieron dificultades para establecer mecanismos que articularan las demandas colectivas, y países como el Brasil y México no se mostraron dispuestos a avanzar más allá de las declaraciones, negándose a apoyar propuestas concretas. Por otra parte, prevalecieron las posiciones en favor de arribar a acuerdos bilaterales entre los respectivos gobiernos y la banca acreedora. En definitiva, el documento final de la reunión reafirmó la necesidad de una consideración política de la deuda aunque dejó traslucir el acuerdo mayoritario de los países participantes en favor de soluciones "bilaterales" ([72]).

Estas dificultades indujeron una modificación de la diplomacia argentina en el área. Con mayor pragmatismo político se privilegiaron las relaciones bilaterales, sobresaliendo las políticas de acercamiento a México, Brasil y Chile. Con México fue una iniciativa inédita dado el bajo perfil que caracterizaba la vinculación entre ambos países. Dos hechos decisivos se destacaron en este relacionamiento. Por un lado, la participación del gobierno mexicano —junto a otros países de la región y los EE.UU.— en el otorgamiento de un auxilio financiero a la Argentina por 300 millones de dólares para que pudiera ganar tiempo en la renegociación de su voluminoso endeudamiento. Por otro lado, la visita del presidente mexicano De la Madrid a Buenos Aires —en marzo de 1984— que dejó como saldo el objetivo de dinamizar los intercambios comerciales y fortalecer el poder de negociación de ambos países frente a los EE.UU., sobre todo frente a la crisis de América Central.

También se profundizó la tendencia hacia el acercamiento bilateral con el Brasil. Iniciado en 1979 con el acuerdo que puso fin a las disputas sobre la utilización de los recursos naturales de la Cuenca del Plata y en 1980 con la visita a Buenos Aires —por primera vez en cuarenta y cinco años— de un presidente brasileño. El acercamiento se fue afianzando con las gestiones brasileñas en favor de los derechos argentinos sobre Malvinas y con la coordinación de las posiciones de ambos países en foros como las Naciones Unidas, la UNCTAD y el GATT. A fines de 1985, ambos países firmaron acuerdos en materia de cooperación nuclear y técnica e industrial, y convinieron una inspección mutua de las instalaciones nucleares. Sin embargo, la iniciativa más importante tuvo lugar en diciembre de 1986 con el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil que a través de la firma de varios protocolos sentó las bases del Mercosur.

El acercamiento a Chile fue otro capítulo decisivo de la política exterior del gobierno de Alfonsín. La firma del Tratado de Paz y Amistad entre la Argentina y Chile se concretó en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984, y puso fin al diferendo austral por el Canal de Beagle. Luego de cinco años, ambas partes aceptaron el veredicto papal y sentaron las bases para una intensificación de la relación bilateral.

(72) Russell, R. (1988), pág. 137.

La posición argentina frente a la crisis centroamericana confrontó con la postura de la Administración Reagan. Frente al apoyo económico y político proporcionado por el gobierno estadounidense a los "contras" nicaragüenses, el gobierno argentino junto a Brasil, Perú y Uruguay, constituyó el Grupo Contadora en defensa del principio de no intervención, de respeto a la autodeterminación de los pueblos y de búsqueda de una solución latinoamericana al conflicto centroamericano. Sin embargo, durante su visita a los EE.UU., ALFONSIN matizó la posición argentina oponiéndose a la intervención en el conflicto de toda potencia extracontinental, en clara alusión a la Unión Soviética; sostuvo que "la propia seguridad de los Estados Unidos" era un dato de la realidad que debía ser respetado y reiteró la necesidad de asegurar la vigencia de una auténtica democracia pluralista en Nicaragua, con la participación de la oposición democrática en un juego limpio y abierto ([73]).

8.5.3. Las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este europeo

Las relaciones del gobierno radical y la Unión Soviética se iniciaron de manera auspiciosa. La prensa soviética elogió al presidente electo ALFONSIN calificándolo de hombre "progresista y renovador" y consideró "constructivo" su programa de gobierno. Antes de transcurridos los primeros cien días de gestión, nuevos elogios fueron prodigados a las medidas de la flamante administración en el campo de los derechos humanos y de la economía, a las posiciones de ALFONSIN sobre Centroamérica en ocasión de su visita a Washington y a sus posturas sobre el desarme, contenidas en un mensaje dirigido a la primera ministra de la India, INDIRA GANDHI. Sin embargo, el vicepresidente soviético, en ocasión de asistir a las ceremonias de asunción del nuevo presidente, había expresado su deseo de intensificar las relaciones, pero simultáneamente presionó para que la Argentina incrementara sus importaciones, buscando reducir el creciente déficit comercial. Por su parte, la cancillería argentina reconoció la importancia de los vínculos comerciales entre ambos países, aunque manifestó la necesidad de diversificar las exportaciones dado que la existencia de un solo comprador generaba relaciones de dependencia no convenientes.

En este contexto, se reunió la octava Comisión Mixta de Cooperación Económica y Comercial Argentino-Soviética. Reunida en Buenos Aires, en noviembre de 1984, las conversaciones para definir el tono de las relaciones comerciales entre ambos países fueron arduas. El viceministro de Comercio Exterior soviético manifestó que su país continuaría adquiriendo granos, pero que deberían buscarse las formas para aumentar las exportaciones soviéticas, especialmente de maquinarias. En línea con este propósito, los soviéticos aspiraban, en el largo plazo, a alcanzar una cifra similar al porcentaje que tenían los EE.UU. en el comercio de importación argentino. La Comisión también discutió la realización de distintos proyectos (ferroviarios, portuarios e hidroeléctricos) con participación soviética y la "cooperación productiva". En cuanto al intercambio comercial, los soviéticos pretendían la utilización del trueque o el intercambio compensado, reduciendo al máximo el empleo de moneda convertible.

(73) RUSSELL, ROBERTO, "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del «alineamiento heterodoxo» a la «recomposición madura»", en HIRST, MONICA (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires, 1987, págs. 51 y 52.

El año siguiente sería decisivo para las relaciones argentino-soviéticas. En diciembre de 1985, expiraban los convenios comerciales firmados en 1981 por el gobierno militar. El deseo de reforzar los vínculos se manifestó entre 1984 y 1985 a través del intercambio de delegaciones parlamentarias y la invitación de Moscú a cuatro gobernadores con el propósito de acordar negocios concretos. Tras duras negociaciones, en octubre de 1985, se reunió en la capital soviética la novena Comisión Mixta para renovar los convenios. En un principio, los resultados parecieron poco satisfactorios para la Argentina porque se hablaba de la no continuación del convenio de carnes y se postergaba la resolución del correspondiente a cereales. Sin embargo, el 22 de enero de 1986, en Buenos Aires se inicialó un nuevo convenio comercial por cuatro años para la venta de 4,5 millones de toneladas de granos a la Unión Soviética. Por su parte, la Argentina se comprometió a comprar en ese lapso 500 millones de dólares de equipos industriales y manufacturas, duplicándose el monto de compras acordado en el convenio anterior. Las dificultades en colocar los productos argentinos en los mercados occidentales y la competencia de los mismos países industrializados determinaron que el gobierno argentino se mostrara decidido a incorporar definitivamente a los países socialistas entre los protagonistas de su política exterior ([74]).

La dimensión política y estratégica de las relaciones bilaterales también fue abordada abiertamente por los soviéticos. En relación con la cuestión de las Malvinas y para discutir las respectivas actitudes en los foros internacionales, especialmente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, visitó la Argentina, a mediados de 1984, el secretario general de la cancillería soviética. El funcionario manifestó el peligro creciente que significaba la militarización de las Islas e interpretó la misma como una amenaza a la URSS. De esta manera, introdujo el conflicto Este-Oeste en el caso Malvinas que dejaba de ser una disputa que involucraba sólo a países del mundo occidental. Esta idea seguramente formó parte de la agenda de discusiones con la cancillería argentina.

A fines de enero de 1986, el canciller CAPUTO viajó a Moscú. Era la primera vez que un canciller argentino visitaba la URSS y servía como anticipo de la próxima visita de ALFONSIN a ese país. CAPUTO firmó el acuerdo inicialado en Buenos Aires y se entrevistó con algunos de los principales funcionarios del gobierno soviético, como el canciller EDUARD SHEVARDNADZE y el presidente del Soviet Supremo, ANDREI

(74) RAPOPORT, MARIO, "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en PERINA, R. M. y RUSSELL, R. (eds.), (1988), págs. 188-190.

GROMYKO. Varios fueron los temas políticos tratados: las propuestas de desarme formuladas por el secretario general del PCUS, MIJAIL GORBACHOV, las iniciativas en el mismo sentido del presidente ALFONSIN y el llamado "Grupo de los Seis", la situación de Centroamérica y el Atlántico Sur y el problema de la deuda externa latinoamericana. Así se iniciaba una nueva etapa en las relaciones políticas entre ambos países ([75]).

Por otra parte, se afianzaron los vínculos económicos. Se acordó la participación soviética en la remodelación del puerto de Bahía Blanca y en obras hidroeléctricas de envergadura como el dique de Piedra del Aguila. A mediados de año, se firmaron convenios pesqueros con la URSS y Bulgaria para la explotación ictícola en el Atlántico Sur, lo que originó, más tarde, medidas de represalia por parte de Gran Bretaña, que declaró una zona exclusiva de pesca en torno a las Malvinas, situación que agravó la disputa existente con respecto a la soberanía de las Islas.

ALFONSIN visitó Moscú en octubre de 1986. Era la primera vez que un presidente argentino era recibido en el Kremlin, y su presencia ratificaba tanto el acercamiento económico y comercial iniciado en la década de 1970 como el espectro de coincidencias que acerca de los problemas mundiales y sus posibles soluciones existía entre ambos gobiernos. En este marco, la entrevista entre ALFONSIN y el primer ministro GORBACHOV generó grandes expectativas.

Una de las preocupaciones de ALFONSIN se vinculaba a los problemas comerciales. Después de la firma del nuevo convenio de granos, la URSS redujo abruptamente sus compras al menor nivel de los últimos años. De ser los principales adquirentes del cereal argentino los soviéticos pasaron a ocupar un lugar secundario entre los clientes habituales. La caída de los precios del petróleo, el gas y el oro que afectó las principales fuentes soviéticas de divisas y la competencia de otros países exportadores de productos agrícolas, como la CEE, determinaron el desvío de las compras soviéticas hacia otros países que ofrecían mejores precios. Por otra parte, se ha argüido que los soviéticos querían presionar a los argentinos por su morosidad en equilibrar la balanza comercial, ampliamente favorable a la Argentina. Si bien ALFONSIN logró la ratificación del convenio firmado en enero, la tendencia declinante del comercio bilateral no pudo revertirse ([76]).

Los temas políticos también fueron abordados por los representantes de ambos gobiernos. El comunicado conjunto emitido al término de la visita puso de manifiesto las coincidencias en torno a los problemas mundiales. Además del acuerdo acerca de la moratoria de los ensayos nucleares, ambos países se pronunciaron en contra de toda política de intervención en Centroamérica, elogiando los esfuerzos de Contadora y de su Grupo de Apoyo. En lo referido a las Islas Malvinas, se reclamó un arreglo político de la cuestión mediante negociaciones directas entre Gran Bretaña y la Argentina y el desmantelamiento de la base militar construida por los ingleses.

(75) Revista *Somos* (entrevista a DANTE CAPUTO), 29/1/1986; *Tiempo Argentino*, 29/1/1986.

(76) RAPOPORT, M. (1988), pág. 193; *The Washington Post*, 4/11/1986.

Por otra parte, como respuesta a los acuerdos pesqueros con la URSS y Bulgaria, los británicos establecieron la zona exclusiva de pesca, ya mencionada, sin esperar la ratificación de los acuerdos por el Congreso argentino. La actitud británica, solidaria con la estrategia de los Estados Unidos, también se relacionaba con la propia visita de ALFONSIN a Moscú y con sus resultados ([77]). En el mismo sentido se pronunció el secretario de Estado de los EE.UU., SHULTZ, quien señaló que "todo país debe ser cuidadoso en sus negociaciones con la Unión Soviética porque el objetivo principal de los rusos es político". Dado que los norteamericanos siempre observaron con prevención las actividades pesqueras de los países del Este, cuyo equipamiento militar no ponían en duda, no era de extrañar que, al igual que los soviéticos, comenzaran a plantear la posibilidad de una hipótesis de conflicto en los mares del Sur ([78]).

Un año después de la gira de ALFONSIN, el canciller soviético SHEVARDNADZE visitó la Argentina. Su presencia reactualizó las cuestiones de la agenda común de las relaciones entre ambos países. El soviético destacó la posición argentina en las diversas cuestiones de la política mundial; remarcó el prestigio argentino en el mundo y su papel dinámico en el Movimiento de No Alineados, en el Grupo de los Seis y en el Grupo de Apoyo a Contadora. Destacó la preocupación argentina por el problema del desarme y coincidió con el gobierno argentino en la necesidad de reducir los armamentos estratégicos ofensivos y "de preservar el espacio cósmico sin armas, como un espacio de paz", en clara referencia crítica al proyecto de "guerra de las galaxias" del presidente REAGAN. SHEVARDNADZE reiteró el apoyo soviético a la posición argentina con respecto a las Malvinas y abogó por la desmilitarización del Atlántico Sur. Aclaró que su visita a América no buscaba "perjudicar a terceros países" (en obvia alusión a los EE.UU.) y desestimó como perteneciente a la "época de piedra" toda percepción que atribuyera a su presencia en el continente el carácter de un intento de penetración soviética.

En el terreno económico, la visita del canciller SHEVARDNADZE sirvió para reafirmar los criterios expuestos en ocasión de la visita de ALFONSIN a la URSS. Las relaciones económicas debían tomar nuevos rumbos en reemplazo del tradicional intercambio de productos agropecuarios. Se aspiraba a la organización de empresas mixtas con la participación de ambos países y a la acción conjunta entre empresas soviéticas y compañías privadas argentinas en otros mercados. La realización conjunta de complejos hidroeléctricos y termoeléctricos, la coproducción industrial y la colaboración en diferentes obras públicas formaban parte de un viejo inventario de proyectos comunes, por lo general, postergados. Sin embargo, la presencia de SHEVARDNADZE no despejó las incógnitas en cuanto al nuevo rumbo de las relaciones económicas, que parecían depender más de negociaciones puntuales que de acuerdos globales ([79]).

(77) *Clarín*, 30/10/1986.

(78) RAPOPORT, M. (1988), pág. 196.

(79) RAPOPORT, M. (1988), pág. 198.

8,5,4. El no alineamiento

El gobierno de ALFONSIN planteó su rechazo a todo alineamiento en los términos de la confrontación estratégica mundial. Por lo tanto, la ratificación de la pertenencia argentina al Movimiento de No Alineados se asentó en la necesidad ética de rescatar los valores fundamentales de la organización, es decir, el rechazo a la política de bloques, el fomento de la distensión, la oposición a la carrera armamentista y la negativa a integrar alianzas militares. El no alineamiento se transformó en una herramienta para operar sobre la confrontación Este-Oeste, tratando de contribuir a la distensión y al fortalecimiento de la paz, objetivos percibidos por el gobierno radical como condiciones necesarias para la autonomía latinoamericana. Por otra parte, según lo expresó el propio ALFONSIN, se trataba de evitar la presencia de armas nucleares en la región e impedir que la OTAN esté preparada para intervenir en países extra europeos (en alusión al caso Malvinas) (80).

En este marco, la diplomacia argentina desarrolló una activa militancia en favor del desarme mundial. Para ello favoreció el desarrollo de acciones concertadas y selectivas con otros países con los que encontraba puntos de convergencia sobre problemas mundiales de carácter global, tal el caso de la proliferación nuclear y la carrera armamentista. Por un lado, participó en el Grupo de los Seis por la Paz y el Desarme junto a la India, Grecia, México, Suecia y Tanzania con el propósito, según ALFONSIN, de originar "un movimiento de opinión en contra de la carrera armamentista (...) no como terceros mediadores sino como defensores de nuestros propios derechos...". Por otro, copatrocinó, junto con otros países de América Latina y Africa, la propuesta brasileña de crear una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur tendiente a crear un sistema de seguridad a partir del reconocimiento de la identidad propia del Atlántico Sur y de la necesidad de mantenerlo al margen de la tensión Este-Oeste, evitando la proliferación de armas nucleares en el área.

En cuanto a la política nuclear, el nuevo gobierno no varió la postura que el país venía sosteniendo en la materia. Pese a las presiones de los EE.UU., la Argentina no ratificó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, firmado en Tlatelolco en 1967, siendo la excepción —salvo Cuba— entre los países latinoamericanos. A nivel internacional, tampoco firmó el Tratado de No Proliferación, integrando junto con el Brasil, la India, Pakistán, Israel y Sudáfrica el grupo de países que estando en condiciones de fabricar bombas nucleares, en un plazo más o menos inmediato, no se sometieron al compromiso jurídico que les impedía hacerlo. En ese sentido, la Argentina argumentó el carácter discriminatorio de ambos tratados en la medida en que el primero, implícitamente, y el segundo, en forma explícita, diferenciaban dos categorías de Estado: los que tenían derecho a fabricar bombas y los que no lo tenían (81).

(80) RUSSELL, R. (1988), págs. 157-159.

(81) ESCUDE, CARLOS, "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones", en GARZON VALDES, E.; MOLS, MANFRED y SPITA, ARNOLDO (comps.), *La nueva democracia argentina (1983-1986)*, Buenos Aires, 1988, pág. 275.

8,6. LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO RADICAL

8,6,1. La crítica situación inicial

Al retirarse del poder, el gobierno militar dejaba una herencia económica poco menos que catastrófica: el país se hallaba en plena recesión, con una desocupación creciente, una inflación de más del 400 %, una deuda externa de casi 45.000 millones de dólares (casi el 70 % del PBI) y sin reservas internacionales. Algunos de estos problemas eran bien conocidos por los equipos que debían hacerse cargo de la situación, pero otros no habían sido valorados en toda su magnitud por la falta de transparencia de la información estadística y documental y, en algunos casos, por cifras engañosas presentadas oficialmente por las autoridades salientes. Tal era el caso de las reservas disponibles: los balances semanales del Banco Central registraban un stock superior a los 1.500 millones de dólares, pero en la segunda semana de diciembre, justo antes del traspaso del poder, se canceló una deuda por compra de armas para el conflicto de Malvinas, que dejó las reservas casi agotadas (82).

En las cuentas públicas se encontraron también diversas irregularidades: partidas atendidas sin autorización presupuestaria, compromisos de pagos futuros y de plazos perentorios, obligaciones por avales y fianzas concedidas por el gobierno nacional a empresas públicas y privadas que luego no fueron canceladas por los beneficiarios, vencimientos de deuda interna y externa, y, finalmente, una avalancha de nombramientos de funcionarios de todo orden en los meses de noviembre y diciembre.

El principal problema legado por la dictadura era el abultado endeudamiento externo, cinco veces superior a las exportaciones anuales y que prácticamente obligaba a lograr elevados excedentes comerciales para cancelar los intereses devengados, incrementados por las altas tasas de interés internacionales: existían al momento de la asunción de ALFONSIN 20.000 millones de dólares de atrasos en los pagos.

Las exportaciones de carne y cereales se habían duplicado en la última década, pero su crecimiento futuro dependía de nuevas inversiones. En el corto plazo, en cambio, el superávit del balance comercial se debía lograr por medio de la reducción de importaciones, con efectos recesivos. Aun así, esa tarea parecía ciclópea, pues los precios de los productos exportables tradicionales argentinos se encontraban en baja, deteriorando los términos del intercambio, mientras que en las exportaciones manufactureras el país tenía dificultades para competir con los bajos salarios de Extremo Oriente y el Brasil.

(82) Cf. TREBER, SALVADOR, *La economía argentina actual: 1970-1987*, Buenos Aires, 1987.

En ese marco, el repudio de la deuda habría implicado probablemente un embargo financiero y represalias por parte de los acreedores; una suspensión de pagos parcial habría supuesto, en cambio, inconvenientes menores. La opción elegida por el gobierno, consistente en la renegociación de la deuda con los bancos extranjeros, tampoco era simple, ya que las condiciones de un acuerdo parecían conducir a la recesión y al incremento de la inflación.

8.6.2. La primera etapa de la política económica: la gestión de Grinspun

El ministro de Economía, Bernardo Grinspun, planteó objetivos relativamente ambiciosos para su programa económico dada la situación del país: lograr un crecimiento del producto del 5 % anual, alcanzar un acuerdo sobre la deuda externa con los acreedores, aumentar los salarios reales en un 8 %, bajar considerablemente la inflación e incrementar los ingresos tributarios evitando la evasión y fijando mayores impuestos sobre la riqueza y los ingresos. Además, hubo declaraciones oficiales en el sentido de que no se aplicarían políticas de ajuste recesivas, ni se dejarían al libre arbitrio del mercado los precios, los salarios y las divisas.

También se resolvió no realizar pagos financieros al exterior hasta el 30 de junio de 1984. El objetivo implícito era tratar de evitar las exigencias depresivas de un crédito *Stand By* del FMI y negociar con la banca acreedora un acuerdo referido a la deuda externa según el cual los pagos no superaran el 10-15 % de las exportaciones ([83]). Se intentaría constituir con otros países deudores latinoamericanos un frente de deudores, con el fin de negociar con los acreedores en forma más ventajosa.

El enfoque de las autoridades era ajustar gradualmente las variables económicas, con el fin de conciliar las reclamaciones, no siempre compatibles, de distintos sectores sociales, y armonizarlas con los objetivos de saldar la llamada "deuda social" y lograr, simultáneamente, la estabilidad de precios. Las medidas que se fueron implementando incluyeron un aumento de salarios de suma fija, en diciembre de 1983, y de las tarifas de los servicios públicos, la fijación de pautas para el incremento futuro de precios, salarios y tarifas públicas y la determinación del tipo de cambio para el mes de enero, el establecimiento de un sistema de control de los precios industriales y la reducción de las tasas de interés reguladas ([84]). Además, se presentaron al Parlamento medidas de emergencia, como la creación del Plan Alimentario Nacional, un incremento del 25 % del presupuesto educativo y la reducción simultánea del gasto militar.

(83) Aldo Ferrer, *Clarín*, 5/2/1984.

(84) Cf. Heymann, Daniel, *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, Buenos Aires, 1986; Treber, S. (1987).

Sin embargo, los proyectos y las medidas implementadas no lograron una aproximación a los objetivos iniciales, y el gobierno se topó pronto con importantes dificultades, tales como el proceso inflacionario, presiones monopólicas de los nuevos grupos económicos, planteos sindicales, déficit fiscal por retraso en la percepción de la recaudación impositiva y de las tarifas públicas y trabas en la negociación de la deuda externa. Las autoridades comenzaron a advertir que ni las variables ni los agentes económicos reaccionaban de la manera esperada. Los cambios en la dinámica de la economía habían sido muy profundos durante la dictadura, y el gobierno no llegaba todavía a comprender la magnitud de esas transformaciones. Por eso, la respuesta inicial a los problemas económicos reconocía una gran influencia de la orientación que había trazado el gobierno de Illia dos décadas antes, tratando de implementar estímulos reactivadores de corto plazo de estilo keynesiano. De hecho, muchos funcionarios (entre los que se contaba el propio ministro de Economía) habían recibido su bautismo en la función pública durante aquel gobierno y no habían regresado a ella desde entonces. Además, como se señala en la literatura político-económica, los funcionarios tenían una visión más optimista de la coyuntura, basada en una subestimación de la profundidad de la crisis y en la expectativa de un tratamiento preferencial en la negociación de la deuda externa que los hechos desmintieron ([85]).

Ante los incrementos nominales de salarios otorgados por el gobierno para paliar desfases anteriores e incentivar la demanda interna, la respuesta empresaria fue sumamente cautelosa, incrementando en muy pequeña medida la producción, los niveles de ocupación y la utilización de la mano de obra para afrontar la mayor capacidad de compra. Es que la estructura empresarial argentina había cambiado, y los nuevos grandes grupos económicos operaban en una forma mucho más diversificada, aprovechando particularmente alternativas más rentables de inversiones financieras. En consecuencia, el aumento de la demanda, considerado artificial y transitorio, no generó el esperado incremento de la producción. Los intentos de reducir el déficit fiscal contrayendo los gastos y aumentando los ingresos tampoco alcanzaron resultados satisfactorios. La inercia de los gastos corrientes, particularmente las remuneraciones, y las dificultades de aumentar los ingresos fiscales en términos reales por los efectos de la alta inflación motivaron un recorte de la ya reducida inversión pública, especialmente en el rubro de la construcción, a pesar de que durante la campaña electoral Alfonsín había mencionado la importancia que le asignaba a ese sector para romper con la inercia depresiva. En materia de deuda externa, los intentos de constituir un frente común con otros deudores (Consenso de Cartagena) y la dureza inicial encontrada en los acercamientos a la banca, que parecía llevar a una ruptura, no arrojaron avances importantes. Finalmente el equipo económico se vio obligado a iniciar las postergadas negociaciones con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales.

(85) Kosacoff, Bernardo, "El contexto industrial", en EURAL, *Industria, Estado y Sociedad: la reestructuración industrial en Europa y América Latina*, Buenos Aires, 1989, págs. 295 y 296; Schvarzer, J. (1998), págs. 88-91.

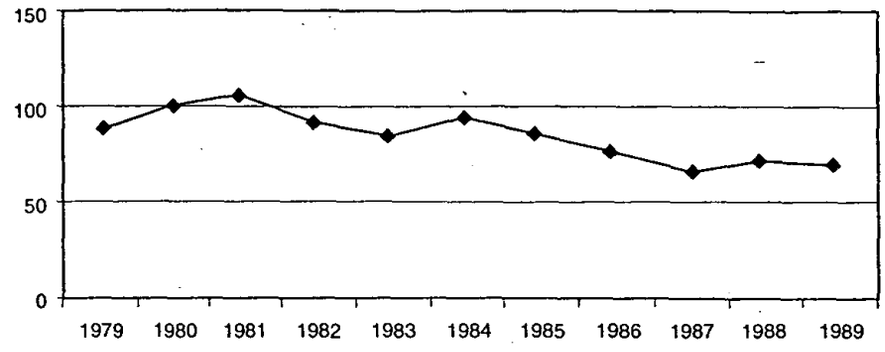
Ante la presión de la banca acreedora se tuvieron que profundizar las medidas de saneamiento y ajuste, en particular en lo referente al manejo de la política monetaria y fiscal. Se limitaron así, a partir de setiembre de 1984, los incrementos nominales de salarios, que se situaron por debajo de la tasa de inflación. También se implementaron fuertes subas reales en las tarifas públicas y en las tasas de interés, todo lo cual dio lugar a una reversión en las tendencias hasta el momento ascendentes del PBI. Como parte del reajuste de la política económica mantenida hasta el momento, se corrigió también el tipo de cambio, tomando como parámetro la diferencia entre la inflación nacional e internacional.

Luego del envío de un Memorándum de Entendimiento al FMI y de una negociación con el Comité de Bancos Acreedores, a fines de 1984 se firmó un acuerdo *Stand By* con el FMI. Sin embargo, los efectos de esta reorientación de la política económica de GRINSPUN no fueron exitosos. A pesar de la recesión y de la reducción del salario real, las tasas inflacionarias y las cuentas fiscales no mostraron mejoras sustantivas. Contribuían para ello tres cuestiones interrelacionadas. En primer lugar, se percibía una importante cuota de improvisación, en la medida en que el gobierno no acertaba a encontrar los caminos adecuados para resolver los problemas. En segundo término, el deterioro de la relación del intercambio disminuía el ingreso de divisas. En tercer lugar, los altos intereses de la deuda pública implicaban una fuente de egresos fiscales muy grande, que complicaba el equilibrio de las cuentas públicas. Por otra parte, la necesidad de divisas para la cancelación de dichos intereses presionaba fuertemente sobre el mercado cambiario y generaba tensiones inflacionarias importantes. Además, el ingreso de divisas derivado del superávit comercial resultaba insuficiente para cancelar los compromisos con el exterior, lo que llevaba a continuar incrementando el monto de la deuda, que volvía a amplificar los desequilibrios ([86]).

Especial importancia tenía la evolución del comercio exterior, ya que las autoridades confiaban en una expansión de las exportaciones agropecuarias para revitalizar la economía local y solucionar el problema de la deuda externa. Las condiciones de los mercados internacionales se habían mostrado buenas para la Argentina a principios de los '80, contribuyendo a alimentar expectativas favorables. Sin embargo, también estimulaban a los competidores, por lo que los mercados no tardaron demasiado en saturarse y producir una sobreoferta de productos agrícolas que derrumbó los precios. La inversión de la tendencia favorable se agudizó con el lento crecimiento que se registraba en el mundo, la disputa proteccionista entre los EE.UU. y la Comunidad Económica Europea, y los acuerdos entre el país del Norte y la URSS ([87]). De allí que las exportaciones no pudieron aportar las divisas suficientes como para equilibrar las cuentas del balance de pagos y cancelar por completo los vencimientos de la deuda externa, contrariando las expectativas oficiales. Entre 1981 y 1989, los términos del intercambio se deterioraron notoriamente, como se advierte en el siguiente gráfico.

(86) Cf. por ejemplo, ROZENWURCEL, G. y SANCHEZ, M. (1994).

(87) Cf. BUONUOME, RAUL, "Crisis y estabilización: particularidades del caso argentino", ponencia en el seminario *España y Argentina en el siglo XX: un análisis comparado*, Madrid, 1990.



Fuente: ROZENWURCEL, GUILLERMO y SANCHEZ, MARCELO, "El sector externo argentino desde la crisis de la deuda", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 6, primer semestre, 1994.

Gráfico 8,1. Términos del intercambio (1980 = 100).

Sin embargo, los problemas que comenzaban a presentarse no sólo se debían a una eventual impericia técnica del equipo económico o a la inadecuada evolución de la coyuntura internacional, sino también a una percepción errónea del gobierno con respecto a la actitud de los principales factores de poder luego de caída la dictadura. Los tres núcleos centrales del nuevo poder económico local (los grandes grupos económicos, con vinculaciones con el sector financiero, el sector agroexportador, también ligado a aquellos *holdings*, y las empresas extranjeras), al igual que la banca acreedora, no tuvieron las actitudes esperadas respecto de la democracia naciente. Por el contrario, cada uno operó exclusivamente en función de sus intereses concretos e inmediatos. Así, la banca presionó por el pronto y mayor pago posible de los servicios de la deuda; las empresas ajustaron sus precios en función de la inflación esperada; los tenedores de divisas intentaron proteger su capital depositándolo en plazas más seguras; los países centrales continuaron protegiendo y subsidiando sus producciones locales y los sindicatos presionaron por un reajuste de los salarios para defender su poder adquisitivo frente a la inflación. De esa manera, como se observa en el cuadro siguiente, los precios empezaron a acelerarse, por lo que comenzó a pensarse en un plan de ajuste mucho más severo y llevado a cabo por un nuevo equipo económico.

Meses y años	Costo de vida	Salarios	Tipo de cambio	Carne	Trigo	Transporte público	Electricidad	Nafta
1984								
Enero	12,5	12,0	37,7	20,4	12,2	12,0	11,7	29,8
Febrero	17,0	18,0	54,5	25,8	8,5	10,7	9,6	16,9
Marzo	20,3	20,3	17,8	6,6	13,1	12,9	9,3	14,7
Abril	18,5	28,4	10,7	9,2	28,4	17,1	15,7	24,6
Mayo	17,1	9,3	12,5	9,1	8,0	17,2	13,2	32,4
Junio	17,9	19,9	11,7	15,4	26,0	25,0	14,6	29,8
Julio	18,3	46,2	11,2	10,9	6,7	25,0	16,3	34,8
Agosto	22,9	22,1	23,5	39,9	32,3	20,0	18,6	21,6
Set.	27,5	16,7	21,0	62,6	12,9	16,7	15,6	16,0
Oct.	19,3	14,0	14,2	8,3	19,6	19,0	27,8	16,0
Nov.	15,0	12,3	30,3	-3,1	16,1	16,0	15,0	16,7
Dic.	19,7	10,9	12,8	4,4	14,9	17,2	22,5	25,0
1985								
Enero	25,1	20,8	29,8	12,8	18,2	23,5	22,6	20,1
Febrero	20,1	14,0	32,7	14,5	24,1	23,8	19,6	14,5
Marzo	26,5	25,7	30,3	7,8	36,5	19,2	30,3	32,4

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Cuarenta años de inflación en la Argentina*, Buenos Aires, 1986.

Cuadro 8,7. Evolución de algunas variables relevantes (en tasas de variación mensual).

A quince meses de haber asumido, en marzo 1985, GRINSPUN debió renunciar, siendo reemplazado por el hasta ese momento secretario de Planeamiento, JUAN VITAL SOURROUILLE en una suerte de enroque, ya que el lugar que éste dejaba vacante fue cubierto por el ministro saliente.

8,6,3. El ajuste "heterodoxo": la gestión de SOURROUILLE y el Plan Austral

En enero de 1985, SOURROUILLE había dado a conocer un documento, denominado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico: 1985-1989*, que pretendía cubrir la ausencia de un plan de mediano plazo para la evolución deseada de la economía argentina, en el marco de las restricciones que imponía la difícil coyuntura, especialmente por la abultada deuda externa. El proyecto se fijaba, como objetivo de crecimiento alcanzable en las circunstancias dadas, una tasa del 4 % anual, por medio de lo que dio en llamarse el "ajuste positivo", es decir, el crecimiento basado en las exportaciones y en la inversión. Las proyecciones establecidas en dicho documento se mostraban sumamente optimistas ya que se basaban en el mantenimiento de altas demandas de nuestros productos exportables en los mercados internacionales y en un comportamiento favorable de la tasa de interés internacional, condiciones que pronto fueron desmentidas por la realidad. Se delineaba allí también la necesidad de reducir las tasas de inflación a fin de lograr niveles de inversión aceptables, mientras se manifestaba la necesidad de una coherencia entre las medidas económicas de corto y mediano plazo. Se preanunciaban de alguna manera en estos *Lineamientos* las pautas de trabajo del nuevo equipo económico.

Las primeras medidas del nuevo equipo apuntaron a recomponer los ingresos públicos y profundizar la inserción exportadora por medio de reajustes del tipo de cambio y de las tarifas públicas. Se redujeron también los plazos legales para el ingreso efectivo de los pagos impositivos y aduaneros, intentando paliar su depreciación a causa de la inflación. Los incrementos de salarios fueron vinculados a una pauta de ajuste del 90 % de la suba del índice de precios al consumidor del mes anterior, con una corrección trimestral posterior. En el mercado de la carne se impulsó un aumento importante, dejando actuar a la oferta y demanda en condiciones muy particulares (el gobierno anunció que se proponía comprar carne para tener un stock de intervención en el mercado). Asimismo, se dieron señales que incentivaron alzas de determinados precios industriales. Estas primeras medidas del nuevo equipo económico imponían una modificación de la estructura de precios relativos que preparaban la economía para el lanzamiento de un plan antiinflacionario con características de *shock*, desechando variantes gradualistas (88).

En junio de 1985, ALFONSIN declaró una "economía de guerra", anunciando la reducción del 12 % del gasto público, el congelamiento de vacantes en el sector público, un fuerte aumento de las tarifas y los precios de los combustibles y transportes, la paralización de las inversiones públicas y la privatización de empresas estatales.

Poco después, por medio de un decreto de necesidad y urgencia, se inició el denominado "Plan Austral". Este plan económico "heterodoxo" implicó un ajuste fuerte, aun mayor que lo solicitado por el FMI, con el objetivo explícito de evitar el peligro de una hiperinflación. Las medidas implementadas fueron las siguientes: cambio del signo monetario, introduciendo el austral, cuya unidad equivalía a 1.000 pesos; congelamiento de precios al 12 de junio, de las tarifas públicas (luego de haberlas reajustado fuertemente) y los salarios; reducción de las tasas de interés reguladas (de 28 y 30 % para depósitos y préstamos al 4 y 6 %, respectivamente); devaluación del 15 % y congelamiento posterior del tipo de cambio, fijándolo en 0,80 centavos por dólar, compensada con un incremento de los impuestos a las exportaciones, e implementación de una política monetaria y fiscal estricta, que comprendía una reducción significativa del déficit, del 11 % del PBI en junio al 4 % hacia fin de año. Esa pauta debía ser alcanzada por un recorte en los gastos, una mayor recaudación y un financiamiento por medio de nuevos créditos externos (89).

(88) CANITROT, ADOLFO, "Estabilidad primero, apertura después, ¿y luego qué?", en DE LA BALZE, FELIPE (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, pág. 419.

(89) La literatura sobre el contenido del plan es extensa. Cf., por ejemplo, HEYMANN, D. (1986); CANAVESE, ALFREDO y DI TELLA, GUIDO, "¿Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación? El caso del Plan Austral", en BRUNO, M.; DI TELLA, G.; DORNBUSCH, RÜDIGER y FISCHER, STANLEY (comps.), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México, 1988, JOZAMI, EDUARDO, "Plan Austral. El saldo de fin de año", *Realidad Económica* Nº 67, Buenos Aires, 1985; DAMILL, MARIO y FRENKEL, ROBERTO, *Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984*, Buenos Aires, 1992; MACHINEA, JOSE LUIS y FANELLI, JOSE, "El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987", en BRUNO, M. et al. (1988).

La originalidad o heterodoxia del plan en relación con los tradicionales del FMI consistía en la incorporación de una política de ingresos y el simultáneo lanzamiento de un nuevo signo monetario con el fin de actuar sobre la inercia inflacionaria. Para evitar transferencias de ingresos entre deudores y acreedores por el bruscó corte de la inflación y para eliminar la "inflación esperada" en las diversas cláusulas de indexación vigentes en todo tipo de contratos se aplicaron los coeficientes de una tabla de "desagio".

El programa reflejaba la concepción sobre la dinámica de los precios que exponían sus autores, quienes sostenían que las variaciones de éstos eran causadas por la evolución de los precios *flex* (los de aquellos sectores en los que los agentes son tomadores de precios, y que tienen marcadas oscilaciones estacionales, como las frutas y verduras frescas), el precio doméstico de los bienes exportables, el salario y las tarifas públicas. En particular, los salarios eran ajustados por la tasa de inflación del período pasado, y el precio interno de los bienes exportables, por la devaluación necesaria para compensar dicha inflación. Pero esos ajustes volvían a alimentar a la inflación, que reconocía, entonces, un fuerte componente inercial. El congelamiento de salarios, tarifas públicas y tipo de cambio permitía, en principio, quebrar esa inercia, y la variación posterior de los precios sólo podría originarse en cambios exógenos de los bienes exportables o en los ciclos de los precios *flex*, muy difíciles de controlar (90). El Plan Austral apuntaba, precisamente, a detener la fuerte inercia inflacionaria que registraba la economía argentina.

El congelamiento de salarios se realizó aplicando otra vez la pauta de un ajuste de sólo el 90 % del índice inflacionario del mes anterior (mayo). Las jubilaciones y las pensiones, en cambio, se ajustaron por el total de la inflación de mayo, y luego también fueron congeladas. Se pretendía que los ingresos de los asalariados y pasivos al inicio del nuevo plan fueran similares o levemente inferiores a los del mes anterior. Para el sector industrial, el congelamiento de precios se estableció a partir de los valores vigentes. Sin embargo, éstos incluían los altos costos financieros originados por las altas tasas de interés previas al plan. Al reducirse dichas tasas, las empresas incorporaron en sus márgenes de utilidad esa diferencia, con lo que disminuían los costos, pero no los precios de venta. Por esta razón, las empresas recibieron en los hechos una transferencia de ingresos importante, lo que explica su apoyo inicial a las nuevas medidas.

El plan tuvo un efecto favorable inmediato, que incluyó un incremento de las exportaciones; un aumento de las liquidaciones de divisas por parte de sus tenedores, lo que permitió el crecimiento de las reservas del Banco Central; la suba de la recaudación impositiva y tarifaria (sobre las que influyeron en forma favorable el efecto Olivera-Tanzi ante la brusca desaceleración inflacionaria, el incremento

(90) Cf. Frenkel, Roberto, "Salarios e inflación en América Latina. Resultados de investigaciones recientes en la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile", en *Desarrollo Económico*, Nº 100, enero-marzo de 1986.

de las retenciones agropecuarias y la aprobación de la Ley de Ahorro Forzoso, que inmovilizaba fondos de las empresas para financiar gastos del Estado); la disminución del déficit fiscal y de la emisión monetaria, y la reducción de la tasa de inflación al orden del 2 % mensual.

Tipo de déficit	Años					
	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Déficit operativo del sector público	8,0	4,8	2,4	4,8	5,0	6,2
Déficit cuasifiscal del Banco Central	2,5	2,8	1,1	0,9	1,4	1,4
Déficit global del sector público	10,5	7,7	3,5	5,7	6,4	7,6

Fuente: Ministerio de Economía y BCRA.

Cuadro 8,8. Finanzas públicas (en porcentaje del PBI).

El éxito de corto plazo, sin embargo, escondía las insuficiencias estructurales, ya que si bien se había logrado cierta estabilidad de precios, el programa no incluía realmente objetivos de reactivación o crecimiento, en contraposición a los *Lineamientos* en los que se había inspirado. Uno de los funcionarios de aquel gobierno señalaría más tarde que "la inestabilidad fue el rasgo dominante de la década de los años de 1980: condicionó todos los comportamientos y absorbió los esfuerzos de la política económica". Ejemplificaba esto refiriéndose a la política comercial: "No debe sorprender, por lo tanto, que este trabajo comience afirmando la inexistencia durante esa década de una política comercial definida. El tipo de cambio, su variable esencial, se movió reflejando los vaivenes de la coyuntura (...). La política comercial fue, por lo tanto, un subproducto de las políticas de corto plazo", "Este comentario (...) apunta a señalar (...) la escasa autonomía de la política comercial respecto de los acontecimientos de corto plazo" (91).

En ese sentido, la falta de un programa de largo plazo indicaba cierta debilidad, que se profundizaría más adelante. Como medidas complementarias al plan de ajuste, se plantearon algunos proyectos privatizadores, como los de SOMISA y Fabricaciones Militares, el traslado de la Capital Federal a Viedma y la reducción del empleo y del gasto público, proyectos que tuvieron muy lenta o nula concreción. Algo después se lanzó el denominado "Plan Houston": en una visita a esa ciudad estadounidense, epicentro de las empresas petroleras, Alfonsín las convocó a invertir en el país, marcando un profundo viraje frente a la tradición radical de conservar la explotación del sector petrolero en manos del Estado. Sin embargo, el proyecto comenzó a dilatarse en el tiempo, en parte debido a la lentitud en el establecimiento de un contrato tipo, pero también por causa de la falta de incentivos que la Argentina brindaba para un agresivo programa de inversiones. De allí que la propuesta no pasó de un discurso sin logros concretos significativos.

(91) Canitrot, A. (1989), pág. 419.

La ausencia de medidas que apuntasen a estimular la expansión de los sectores productivos se superponía al recorte en los programas de inversión pública y a los efectos restrictivos de la inestabilidad sobre la inversión productiva privada. Este último aspecto era particularmente influyente en la evolución económica de largo plazo. La característica de las ondas de precios asociadas al lanzamiento de un plan de ajuste en el pasado se componían de una aceleración inflacionaria inicial, que permitía generar una renta financiera de carácter especulativo de corto plazo y una estabilidad de precios posterior, que convalidaba la nueva estructura de precios relativos, produciendo un incremento de la tasa de ganancia de los sectores beneficiados por ella. Pero esas ganancias no eran inmediatas y dependían del nivel de realización de la producción, es decir, de la cantidad de bienes que se lograse colocar en el mercado, lo cual estimulaba una movilización de recursos impulsando un aumento de la tasa de inversión. A partir de mediados de los años '70, la economía argentina se caracterizó por rápidas rupturas de los congelamientos de precios, que impedían prolongar en el tiempo la apropiación de ese segundo tipo de ganancias. De allí que la inversión se canalizara cada vez más hacia la especulación financiera e impactara negativamente en la inversión productiva ([92]).

Año	IBIF	Tasa de variación	IBIF/PB
1983	21.781,0	-0,7	20,9
1984	23.497,0	-3,4	19,9
1985	15.525,8	-17,8	17,6
1986	18.468,2	15,2	17,5
1987	21.221,4	14,8	19,6
1988	23.632,4	-2,0	18,6
1989	12.842,0	-24,4	15,5

Elaboración propia.
Fuente: FIDE, *Informe económico mensual*, N° 11, 1994.

Cuadro 8,9. Evolución de la inversión (en millones de dólares corrientes).

La inversión constituye un barómetro importante de la evolución de largo plazo de la economía, por cuanto refleja el comportamiento de la capacidad de producción del país. En ese sentido, durante el período bajo análisis se observa con claridad el alejamiento progresivo de las etapas más dinámicas de los años '50 y '60, para culminar con tasas de inversión neta negativa. Esto significa que la inversión no alcanzaba a cubrir el desgaste de los bienes de capital, contrayendo la renta potencial del país.

Los efectos relativamente favorables del plan con respecto a la inflación concitaron un apoyo público mayoritario, expresado en el triunfo electoral de la UCR en octubre de 1985, aun cuando a mediados de ese año, el peronismo y los

(92) Vitelli, G. (1990), págs. 45 y 399.

sindicatos habían comenzado a desplegar un perfil cada vez más opositor. En contraposición, se produjo un descenso en los precios internacionales de los cereales por las ventas subsidiadas de los EE.UU. a la URSS, que volvía a afectar la rentabilidad de las exportaciones, mientras las privatizaciones y el traslado de la Capital Federal eran bloqueados por la oposición del peronismo en el Parlamento y jaqueados por las persistentes dificultades presupuestarias.

8,6,4. El deterioro del Plan Austral y los primeros reajustes

Luego del éxito inicial, comenzaron a visualizarse algunos efectos no deseados. Si bien la inflación se había contraído notablemente, persistía un crecimiento de precios que, en el mediano plazo, comenzaría a distorsionar la estructura de precios relativos. Es que la inflación remanente se originaba en el lento pero firme incremento del precio de un conjunto de artículos como la carne y las hortalizas (los precios *flex*), mientras otros (los productos industriales y el salario) permanecían más estables. El plan no incluía vías de escape para corregir esas distorsiones, desde el momento en que se pensaba que los precios *flex* encontrarían pronto un punto de equilibrio ([93]). También las tasas de interés activas nominales, aunque hubiesen bajado sustancialmente con respecto a sus valores previos a la aplicación del plan, terminaron situadas en un nivel positivo y elevado respecto de la inflación, lo que se constituyó en un freno para la reactivación económica.

El efecto del Plan Austral sobre los ingresos de los asalariados no fue homogéneo en todos los sectores. El más afectado fue, sin lugar a dudas, el sector público, ya que las remuneraciones estatales, junto con los retrasos en los pagos a proveedores del Estado formaron parte del ajuste de las cuentas públicas. En líneas generales, tomando como referencia los niveles salariales de 1984, similares a los de 1980 y algo más bajos que los de 1973-1974, el Plan Austral implicó una caída de las remuneraciones reales en casi todos los sectores de la economía. De cualquier manera, esta caída no fue tan profunda si se consideran los salarios efectivamente percibidos por los trabajadores en vez de los devengados, es decir si se toma en cuenta el efecto "desintegración" del salario real en los períodos de alta inflación entre el momento de su cobro y aquel en el cual se gasta.

(93) Cf. Schvarzer, J. (1998).

Año	PNB per cápita		Salarios reales	
	Australes reales 1970=100	Dólares de 1989	Salario mínimo 1984=100	Promedio general 1984=100
1984	96,0	2.883,5	89,4	95,2
1985	90,3	2.710,6	64,6	81,7
1986	93,8	2.815,7	78,2	83,5
1987	94,3	2.829,8	72,9	76,9
1988	90,0	2.701,9	48,7	66,3
1989	84,7	2.542,5	46,3	60,0

Elaboración propia.
Fuente: *Carta Económica*, INDEC y FIDE.

Cuadro 8,10. PNB per cápita y salarios reales.

Las empresas, como ya hemos planteado, se vieron favorecidas por la caída inicial en los costos financieros y la reducción de las expectativas de devaluación, que antes debían incorporar en sus cálculos de costos. Pero cuando estas ventajas quedaron absorbidas, reaparecieron los deslizamientos de precios y los pedidos de flexibilización de los controles.

Las tasas de interés positivas afectaban, en especial, a las empresas pequeñas y medianas, con menor acceso al crédito externo o a las franjas preferenciales del mercado interempresario. Esto, por supuesto, implicaba una presión recesiva, aunque simultáneamente los menores niveles de producción internos descomprimían la demanda de importaciones. Las tasas pasivas positivas también incentivaban el ingreso de capitales de corto plazo (con un dólar marginal con cotización relativamente estabilizada), lo cual tendía a reproducir en pequeña escala la situación vigente en épocas de la "tablita" de Martínez de Hoz. Para evitar el ingreso de capitales a muy corto plazo y maniobras especulativas con las divisas, el gobierno reglamentó su entrada y salida, para lo cual fijó plazos mínimos más extensos para créditos financieros y redujo el plazo máximo para la liquidación de cambio procedente de exportaciones.

El 4 de abril de 1986 se anunciaron correcciones al programa de ajuste, en procura de lograr cierta flexibilización. Las medidas consistían en nuevos aumentos de las tarifas públicas y los precios de los combustibles, incluyendo la primera devaluación del austral en relación con el dólar, eliminación de los controles de precios y autorización a las empresas para ajustar sus márgenes y transferir a precios los aumentos de salarios otorgados y reajustes de las tasas de interés reguladas.

A partir de este momento, la política de flexibilización se mantuvo, con reajustes periódicos de tarifas y precios de combustibles, minidevaluaciones cada vez más frecuentes, mayor liberalización de los precios y una política de tasas de interés positivas. Con esto se pasaba de una política de congelamiento a otra de administración o flexibilización de precios, lo que implicaba una indexación moderada. Pero la nueva fase del Plan Austral no sólo significaba la administración de los precios, sino también la del tipo de cambio, la de las tasas de interés, la de los salarios y la de los ingresos y egresos fiscales. En el caso particular de los

salarios, se anunció un aumento trimestral y se convocó a sindicatos y empresas a discusiones para la oficialización de las remuneraciones efectivamente pagadas, como paso previo a negociaciones colectivas en el año siguiente.

Durante gran parte de 1986, el Plan Austral pareció mantener una relativa estabilidad de los precios y favorecer el crecimiento económico, luego de la recesión de 1985. El PBI global creció un 5,3 % en ese año, con un 12,8 % de incremento del producto industrial. Esta expansión se basó en la estructura de precios que había creado el programa económico: retroceso de los salarios, redistribución regresiva del ingreso e incremento del consumo de los sectores de mayores recursos, traslación de ingresos desde el agro, y financiamiento del déficit fiscal mediante el endeudamiento externo y luego interno. La financiación del déficit a través del endeudamiento permitió, a su vez, mantener el pago de los intereses de la deuda externa, conformando a la banca acreedora, y sostener baja la inflación. Esta situación comenzó a hacerse cada vez más problemática, ya que a las tensiones mencionadas se sumaban dificultades en el balance comercial (caída en los precios internacionales de los granos y disminución de los volúmenes de la producción agropecuaria exportable por causa de fuertes inundaciones), ante lo cual el *establishment* y la banca acreedora comenzaron a presionar, pidiendo una maxidevaluación.

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo del balance comercial	Servicios financieros	Deuda externa	Términos del intercambio	Tasa libor nominal
1980	8.020	10.539	-2.519	-1.531	27.162	117,7	14,0
1981	9.143	9.430	-286	-3.700	35.671	124,6	16,6
1982	7.626	5.337	2.287	-4.719	43.634	105,2	13,5
1983	7.836	4.504	3.331	-5.408	45.069	101,9	9,8
1984	8.107	4.585	3.523	-5.712	46.903	110,3	11,3
1985	8.396	3.814	4.582	-5.303	49.326	95,1	8,6
1986	6.852	4.724	2.128	-4.416	51.422	80,7	6,9
1987	6.360	5.819	540	-4.485	58.300	69,4	7,3
1988	9.133	5.322	3.810	-5.127	58.500	74,4	8,1
1989	9.579	4.203	5.374	-6.422	63.300	75,7	9,3

Elaboración propia.
Fuentes: INDEC y BCRA.

Cuadro 8,11. Indicadores del sector externo (en millones de dólares. Términos del intercambio 1970=100).

Al finalizar agosto de 1986, se mostraba una lenta aceleración del ritmo de incremento de los precios. El gobierno intentó, entonces, un segundo ajuste, interpretando que las presiones inflacionarias se debían a una política monetaria demasiado laxa. El presidente del Banco Central, Alfredo Concepción, fue reemplazado por José Luis Machinea, quien propuso una política más restrictiva en el manejo de la oferta de dinero. Las tasas de interés reales activas, que venían descendiendo casi ininterrumpidamente desde hacía doce meses, comenzaron a elevarse otra vez, y pasaron del -2,38 % en agosto al 7,03 % en diciembre. Por consiguiente, el nivel de

billetes y monedas en poder del público descendió con respecto al PBI, mientras las mayores tasas estimularon un crecimiento de los depósitos a plazos, con el consiguiente aumento del agregado M_2, como puede verse en el cuadro siguiente.

Año	M_1 Privado (Billetes y monedas + Dep. a la vista)	M_2 (M_1 + Dep. a plazos)
1980	7,6	25,0
1981	5,9	22,3
1982	5,3	17,4
1983	4,4	14,4
1984	3,9	12,5
1985	4,6	11,7
1986	6,6	18,2
1987	5,5	17,0
1988	3,6	14,5
1989	2,8	13,4

Elaboración propia.
Fuente: BCRA.

Cuadro 8,12. Activos monetarios en poder del público (en porcentaje del PBI).

Pero esta política monetaria se conjugó en el último trimestre del año y comienzos de 1987 con un salto hacia arriba en el déficit fiscal. Es que para ese entonces había caído la recaudación aduanera, debido a la reducción de los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales y a la contracción en las cantidades exportadas, la Ley de Ahorro Forzoso había caducado y las tarifas públicas se deterioraban en términos reales. El gasto, por su parte, mostraba un alto grado de inflexibilidad, originada en el importante peso de los intereses de la deuda pública. Por otra parte, las compras de divisas del gobierno para cancelar sus compromisos con el exterior generaban una expansión monetaria que se trataba de esterilizar (a fin de evitar mayores tensiones inflacionarias) por medio de altas tasas de interés.

Sin embargo, la política monetaria contractiva también afectaba a las cuentas públicas; por un lado, su presión recesiva reducía la recaudación, dependiente de la magnitud de la actividad productiva; por otro, incrementaba la remuneración a los encajes del sistema bancario, lo que aumentaba el gasto. La sumatoria de estos factores tuvo como resultado una duplicación de la relación entre el déficit fiscal y el PBI entre 1986 y 1988, que alejaron el resultado fiscal de los niveles que las autoridades habían considerado compatibles con la estabilidad al inicio del plan.

En consecuencia, arreciaron las tensiones inflacionarias, mientras las "anclas" que las contenían comenzaban a desprenderse: los salarios se ajustaban en virtud de negociaciones de los sindicalistas con los empresarios, las tarifas públicas y el tipo de cambio estaban indexados y los precios se encontraban "flexibilizados".

El contexto económico daba claras señales de una fuerte puja distributiva, que tenía como centro las transferencias del Estado. Al no existir una negociación

colectiva que organizara de antemano el presupuesto, los diversos sectores se encontraban en una relación bilateral con el gobierno, en la que utilizaban su capacidad de presión para pedir transferencias o concesiones impositivas en forma independiente, lo cual incrementaba el gasto público global y las distorsiones macroeconómicas medidas en términos de impuesto inflacionario. "En última instancia, el problema básico radica en que el sistema descentralizado de las «ventanillas» crea incentivos individuales que llevan a aumentar las pérdidas agregadas, porque enmascara la competencia entre los grupos por la distribución de ingresos (haciendo parecer que los grupos se enfrentan con el gobierno y no entre sí) y hace que ellos ejerzan su capacidad de presión de un modo que no permite tener en cuenta plenamente el costo social del conjunto de demandas" (94).

Las crecientes complicaciones indujeron a la adopción de nuevas medidas. Así, en noviembre de 1986, se creó un "Directorio de Empresas Públicas", que nucleaba a todas las empresas del Estado. El objetivo de ese holding se orientaba a reorganizar y racionalizar las compañías con criterios de eficiencia propios del sector privado, planteándose, inclusive, la posibilidad de su privatización total o parcial (95).

En febrero de 1987 el equipo económico lanzó, para paliar la situación, un congelamiento de precios y salarios (lo que después fue asumido como un error), ante el crecimiento de los desequilibrios en los sectores externo y público, y la incapacidad de tomar medidas más de fondo para frenar una posible espiral inflacionaria. Hubo intentos de intervenir en algunos mercados cuyos precios influían particularmente sobre el costo de vida, como, por ejemplo, el de los pollos. La Secretaría de Comercio Interior, a cargo de Ricardo Mazzorin, importó un stock considerable de pollos desde Europa Oriental. Sin embargo la calidad de dichas aves no era la acostumbrada para el público argentino y la cantidad comprada resultó muy superior a la demanda nacional. En consecuencia, el gobierno se encontró con el problema de enormes existencias de pollos sin vender para las cuales había que pagar el frío para su conservación. Este error de cálculo en la magnitud del stock de intervención necesario fue explotado políticamente por la oposición.

El congelamiento de precios y salarios se combinó con una minidevaluación, y se mantuvo el constreñimiento monetario a través de la política del Banco Central, pero las expectativas desfavorables del público, la ausencia de una desindexación de contratos y la inexistencia de un colchón en tarifas y precios equivalente al que existía en junio de 1985, hizo fracasar el intento rápidamente.

A pesar de todo, la interpretación del gobierno sobre la situación económica a principios de 1987 no era totalmente pesimista. En el mensaje que acompañaba el proyecto de ley de presupuesto para 1987 se enumeraban un conjunto de dificultades, pero se confiaba que a través de determinadas medidas estructurales podrían ser sorteadas. Se planteaba que pese a los éxitos parciales logrados en la

(94) Cf. Heymann, Daniel, "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987", en *Desarrollo Económico*, Nº 115, octubre-diciembre de 1989, pág. 324

(95) Ossona, J. (1992), pág. 41.

lucha por la estabilidad de precios y la recuperación del crecimiento económico, los resultados aún no eran definitivos y estaban cuestionados por pautas de comportamiento perversas de los actores económicos.

Sin embargo, en opinión del equipo económico, algunas medidas de fondo encaradas por el gobierno podrían evitar la vuelta a una puja distributiva de suma cero. Entre estas medidas el equipo económico proponía una mayor integración de la economía al comercio mundial, a través de una apertura exportadora; el aliento a la inversión privada, brindando un marco de expectativas estables con apoyo tecnológico; la reestructuración del mercado de capitales y del sistema financiero, y la reforma del Estado. Esta última suponía una transformación del régimen de salarios y empleo público, la privatización de empresas públicas, una reforma tributaria que suplantase el impuesto inflacionario por gravámenes explícitos y la reducción del gasto provincial excesivo.

No obstante, las propuestas tuvieron un cumplimiento parcial, debido a la difícil coyuntura internacional con la cual se debía enfrentar el país (la caída de las cotizaciones de granos y oleaginosas en un 25 %, las medidas proteccionistas y los subsidios por parte de los gobiernos de los países centrales, y las altas tasas de interés internacionales) y las resistencias internas por parte de distintos factores de poder, como los contratistas del Estado, los beneficiarios de regímenes de promoción industrial, los gobiernos provinciales y los empleados públicos.

La situación económica comenzó así a dar signos de un mayor deterioro. Influían en ello la puja sindical por mayores salarios y contra la racionalización del sector público; la presión de la banca privada internacional por el pago total de los servicios de la deuda (aunque los organismos financieros internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, se mostraban algo más flexibles); la lentitud en la ejecución de las privatizaciones de las empresas del Estado; y las dificultades para controlar los contratos del Estado con diversas empresas que conformaban la llamada "patria contratista" y tenían gran incidencia económica (96). Así, en julio, el acuerdo con el FMI, que estipulaba una corrección de los precios relativos a través de aumentos de tarifas públicas y del tipo de cambio, empujó a los precios rápidamente al alza, mientras que los acuerdos entre empresarios y sindicalistas alimentaban la inflación, que alcanzaba otra vez tasas del 15 % mensual.

También existían problemas de financiamiento en el sector público. El compromiso de mantener bajo control la cantidad de dinero se veía contrariado por el creciente déficit fiscal y por la necesidad de comprar divisas para cancelar los compromisos externos, lo cual implicaba inyectar el contravalor en australes en el mercado. Esto obligaba a recurrir de manera casi abusiva a herramientas de política económica que podían ser explosivas en el mediano plazo, como tratar de esterilizar parte de la nueva masa monetaria con la colocación de títulos públicos,

(96) Cf. Ossona, J. (1992) y Schvarzer, J. (1998).

canjeando, en definitiva, deuda externa por deuda interna. En la misma dirección operaba el incremento de los encajes del sistema bancario, que eran remunerados con un interés. Estos intereses, como ya explicamos, constituían un gasto que alimentaba el déficit y se denominaba "déficit cuasifiscal"; su evolución alimentaba la expectativa de un relajamiento futuro de la oferta monetaria. En definitiva, el sostenimiento de esta política dependía del atractivo de los títulos de deuda por parte de los posibles tomadores.

A medida que el mercado de esos títulos se fue saturando, que la deuda crecía (y, por consiguiente, las dudas sobre la solvencia del Estado a la hora del vencimiento) y que la inflación se recalentaba, el gobierno se veía forzado a incrementar las tasas de interés para que sus bonos no perdieran atractivo. Pero esto volvía a repercutir sobre el volumen de la deuda, al capitalizarse crecientes masas de ganancia financiera, e influía sobre la actividad económica, ya que las tasas de interés de todo el sistema se veían arrastradas por este mecanismo. Ahora bien, las tasas de interés crecientes y las dificultades en la oferta alimentaban la inflación, presionando otra vez sobre las tasas de interés nominales. Un perverso círculo vicioso comenzaba a horadar las bases del Plan Austral.

A pesar de estas dificultades, el gobierno intentó profundizar las reformas estructurales ya programadas: propuso al Parlamento un conjunto de medidas, entre las cuales se incluían una nueva ley de coparticipación federal, la desregulación de servicios públicos y de la actividad petrolera, la venta del 40 % de la empresa Aerolíneas Argentinas, la reforma del régimen de promoción industrial y la reducción de la protección arancelaria y paraarancelaria en determinados sectores económicos.

Aunque en algunos casos tuvieron aprobación parlamentaria, estas propuestas sufrieron, en general, fuerte oposición, tanto por parte del peronismo como de los *lobbies* afectados. En consecuencia, el margen de acción del gobierno se fue acotando: las medidas se demoraban, y, simultáneamente, las herramientas de política económica en manos del equipo se iban limitando. El Ministerio de Trabajo logró la aprobación de un paquete de leyes laborales y la convocatoria para Convenciones Colectivas de Trabajo para comienzos de 1988, quedando, entonces, la fijación de los salarios privados fuera del manejo gubernamental. También se debieron desregular totalmente las tasas de interés y se creó un tipo de cambio libre para las transacciones de capital.

A pesar de los signos negativos, se logró concluir las largas negociaciones con la banca acreedora, permitiendo la llegada de recursos financieros externos que aliviaron un tanto el panorama (97). Pero la caída del saldo del balance comercial

(97) Cf. Machinea, José Luis y Sommer, Juan F., *El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos*, mimeo, Buenos Aires, 1990; Damill, Mario y Frenkel, Roberto, *Hiperinflación en Argentina: 1989-1990*, mimeo, Buenos Aires, 1990.

condujo al agotamiento de las reservas de divisas del Banco Central a principios de 1988. El Fondo Monetario Internacional retiró su apoyo a causa del deterioro de los indicadores fiscales y monetarios y, en abril, el gobierno suspendió el servicio de la deuda a los bancos comerciales, ingresando el país en una moratoria de hecho [98].

. . . . .

3.6.5. La última tentativa de control de la economía: el Plan Primavera

A mediados de 1988, la economía argentina se encontraba en una situación crítica, en la que se combinaban la recesión, la inflación (440 % acumulados del semestre), la caída salarial (33 % desde 1984) y la desocupación (6,5 % de la PEA, además de un 8,9 % de subocupación), mientras que la deuda interna alcanzaba los 46.000 millones de dólares. El retroceso salarial generó un conjunto de huelgas en distintos sectores, y un paro general de los trabajadores de servicios públicos terminó con un importante desorden en la Plaza de Mayo y actos de vandalismo en los alrededores.

Curiosamente, en tanto la situación económica y política interna se deterioraba, el sector externo mostraba signos de mejoría: una sequía en el Hemisferio Norte elevaba los precios internacionales de algunos productos agrícolas. Ante esta compleja situación, se presentó una nueva versión de plan de shock, el llamado "Plan Primavera" de agosto de 1988, que contaba con el apoyo de diversas entidades empresarias, como la UIA, la CAC y la CGI, pero, dadas las medidas implementadas, se granjearía la oposición de otras entidades de no menor peso, como la SRA.

El plan incorporaba varias medidas no implementadas hasta entonces. Por un lado, ante la promesa de Alfonsín a los productores rurales de no aplicar nuevos impuestos a las exportaciones agropecuarias (que habrían solucionado, al menos parcialmente, el problema de caja gubernamental), se desdobló el mercado cambiario, quedando aquéllas en el segmento regulado con un tipo de cambio menor. El segundo mercado, llamado "financiero", fue liberado formalmente, pero se anunció que el Banco Central intervendría en el mismo para que la diferencia entre ambos no superase el 25 %. En el primer mercado se liquidarían el total de las exportaciones agrícolas y el 50 % de las industriales, mientras que en el segundo se negociarían las divisas correspondientes al otro 50 % de las exportaciones manufactureras, de las importaciones y los intereses de la deuda externa de los particulares. Se esperaba un exceso de demanda en el mercado libre, ya que la mitad del valor de las exportaciones no cubriría el valor de las importaciones más

(98) Machinea, J. L. y Sommer, J. (1990).

intereses, y ese exceso sería financiado por ventas diarias de divisas por las autoridades monetarias (originadas en el exceso de oferta del mercado comercial), de forma tal de mantener la brecha prevista [99]. Por medio del desdoblamiento cambiario, el gobierno trataba, entonces, de redistribuir a su favor una parte del incremento del precio de los productos agrícolas sin recurrir a las retenciones; de allí la oposición de la SRA.

La estabilidad de precios se basaba esta vez en un acuerdo desindexatorio con las empresas líderes y refrendado por las cámaras patronales más importantes, y no en un congelamiento. El gobierno debió resignar a cambio tres puntos en la tasa del impuesto al valor agregado (del 18 al 15 %), lo cual era contradictorio en un plan cuyo objetivo era la elevación de los ingresos fiscales. Por eso, se incrementaron, como compensación, las tarifas públicas en un 30 %.

Dado que el Congreso había aprobado a fines de 1987 una ley en la que restablecía las negociaciones paritarias libres, los salarios no podían ser fijados unilateralmente por el gobierno. Se esperaba que los acuerdos entre sindicatos y cámaras empresarias respetaran las pautas de corrección de precios planteadas entre el gobierno y los empresarios. También en esta ocasión el tipo de cambio y las tarifas públicas fueron corregidos en sentido ascendente antes del anuncio del plan [100].

El efecto antiinflacionario del programa se prolongó esta vez por un período mucho más corto (de agosto de 1988 a febrero de 1989), aunque la inflación mensual bajó del 25 % al comienzo del plan al 6,8 % en diciembre. A su vez, tanto las tarifas públicas como el tipo de cambio tendieron a retrasarse, acentuando los efectos negativos sobre el desequilibrio fiscal y el del sector externo. Las tasas de interés resultaban altas en términos reales, debido a la restrictiva política monetaria y al empuje ascendente por parte de los rendimientos de los títulos públicos que intentaba colocar el gobierno. La cantidad y variedad de documentos de deuda pública emitidos, en general a plazos cada vez más breves y con todo tipo de cláusulas de indexación, fue *in crescendo*, dando lugar a un fenómeno conocido como "el festival de bonos", entre los cuales se contaban los BONOR, BONIN, BARRA, BAGON, TIDOL, DENOR, VAVIS y TCD.

El control sobre la oferta monetaria por el Banco Central se fue debilitando dado el creciente déficit fiscal, el renovado superávit comercial y la caída en la demanda de títulos gubernamentales. Ante ello, se optó por la colocación forzosa de deuda en el sistema financiero, a través de encajes remunerados.

Las cuentas fiscales también fueron saliendo de su cauce, ya que se generalizó un masivo incumplimiento fiscal ante la expectativa de un futuro "blanqueo impositivo", luego del próximo cambio de gobierno. Asimismo, una parte de las leyes impositivas ingresadas al Parlamento para aumentar la recaudación no fueron aprobadas. Finalmente, las tendencias recesivas también presionaban a la baja la recaudación impositiva, al reducir la base imponible.

(99) Cf. Machinea, J. L. (1989).

(100) Cf. Fanelli, José María y Frenkel, Roberto, *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*, Buenos Aires, 1990.

En el marco de la campaña electoral, creció la incertidumbre política y la debilidad del gobierno. La escasa capacidad del mismo para administrar los desequilibrios económicos y la presión de los grupos de poder económicos que buscaban consolidar posiciones futuras, trababan cualquier proyecto de reforma y quitaban al equipo económico la posibilidad de fijar incluso políticas de corto plazo.

. . . . .

8.6.6. La hiperinflación: la especulación financiera, la crisis social y el golpe de mercado

A comienzos de 1989 las expectativas inflacionarias crecieron; colaboraban para ello causas tanto económicas como políticas ([101]). El Banco Mundial, que al principio había apoyado el programa económico, en vista de las dificultades y ante los nuevos aires que soplaban en la recientemente asumida Administración Bush en el gobierno norteamericano, suspendió los desembolsos prometidos ([102]). Para mayo de 1989 era previsible el triunfo peronista y se esperaba una política redistribucionista moderada, con discurso populista pero sin modificar el modelo económico en marcha. Sin embargo, para muchos esa perspectiva era preocupante. Eduardo Angeloz, el candidato oficialista, planteaba abiertamente la profundización de un modelo privatizador y liberalizante. Las expectativas de cambios en la política económica por parte del futuro gobierno y la impotencia de las autoridades económicas ante la cercanía de su partida incrementaron la incertidumbre. Los tenedores de depósitos . dólares comenzaron a acudir a los bancos en busca de sus fondos ([103]).

Durante los últimos días de enero, se produjo una corrida especulativa contra el austral (de la que no eran ajenos algunos grupos financieros) y el Banco Central vendió 900 millones de dólares en quince días (entre agosto de 1988 y enero de 1989 las ventas públicas de la divisa norteamericana sumaron 1.738 millones), tratando de defender el valor de la moneda, en una estrategia altamente discutible. En efecto, el éxito de tal política en un contexto de gran inestabilidad y volatilidad depende de la existencia de importantes reservas por parte del Banco Central, ya que de lo contrario puede ocurrir que la demanda de divisas supere a su oferta y el intento de control derive en un agravamiento de las condiciones iniciales y deje simultáneamente al gobierno sin capacidad de intervención ([104]). El país reconocía ya numerosos antecedentes similares, entre los que merecen destacarse la crisis

(101) Cf. Fanelli, J. y Frenkel, R. (1990); Fernandez, Roque, "Qué han aprendido los populistas de la hiperinflación?", en Dornbusch, R. y Edwards, S. (comps.), *Macroeconomía del populismo en América Latina*. México, 1992, Heymann, Daniel, *Sharp Disinflation to Hyper, Twice: the Argentine Experience, 1985-1989*, Buenos Aires, mimeo, 1990.

(102) Cf. Botzman, Mirta y Tussie, Diana, "Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial", en *Boletín Informativo Techint*, Nº 265, Buenos Aires, 1991.

(103) Cf. Damill, M. y Frenkel, R. (1990).

(104) Schvarzer, J. (1998), pág. 118.

de 1890 y los fenómenos ocurridos en el mercado cambiario durante 1930, que condujeron finalmente a la adopción del régimen de control de cambios. Como en aquellas experiencias, el intento del gobierno por preservar el valor del austral concluyó en un fracaso. A estas dificultades en el sector externo se sumaron los vencimientos de la deuda del Tesoro, lo que complicaba el manejo monetario.

El 6 de febrero de 1989, las autoridades monetarias ya no contaban con suficientes reservas para intervenir en el mercado cambiario por lo que procedieron a reorganizarlo nuevamente, abriendo dos segmentos con precios regulados para exportaciones e importaciones respectivamente y un tercero libre para operaciones financieras. En los hechos, la reorganización del mercado cambiario significaba una devaluación encubierta, que, sin embargo, no fue suficiente para detener las protestas de los grupos económicos opositores, liderados por la Sociedad Rural Argentina. Pero además, provocó el rechazo de buena parte de quienes habían apoyado el Plan Primavera, ya que las nuevas medidas les habían provocado importantes pérdidas financieras. Se inició, entonces, una fuerte fuga de capitales, que fue calificada como el golpe económico más importante desde el retorno de la democracia ([105]). La burbuja especulativa fue imparable; la cotización del dólar libre se disparó, incrementando la brecha cambiaria entre ambos mercados y reforzando la corrida cambiaria. A su vez, los precios comenzaron a acompañar la evolución del dólar, por lo que se ingresó en un proceso hiperinflacionario.

Las causas de la hiperinflación fueron múltiples y generaron gran controversia en la literatura económica, de la que puede concluirse que resulta simplista atribuirla a un solo factor. Antes bien, se trató de una confluencia de elementos, que, en conjunto, dieron lugar a una incontrolable corrida de los precios. Entre ellos, tuvieron especial relevancia la crítica situación del balance de pagos, la exacerbación de la puja por la distribución del ingreso, el comportamiento especulativo de importantes sectores económicos y el encadenamiento de aceleraciones crecientes de la inflación y períodos de estabilización cada vez más cortos y limitados en el pasado inmediato. A ello contribuyó también una errática política de contención por parte del gobierno ([106]).

A fin de marzo, a pedido del candidato oficialista, renunció el equipo económico de Sourrouille; frente al Ministerio de Economía fue nombrado Juan Carlos Pugliese (a la sazón, presidente de la Cámara de Diputados, pero con una experiencia al frente de dicha cartera que data de la época de Illia), quien puso en práctica una nueva reforma cambiaria.

En las siguientes semanas se desaceleró el aumento del precio del dólar, pero la inflación continuó ascendiendo. A partir de la tercera semana de abril, luego de la liberación completa del mercado de divisas, tanto el valor del dólar como los índices de precios crecieron conjuntamente hasta principios de junio. En contra

(105) Ossona, Jorge, *Empresarios, Estado y estabilidad (1989-1993)*, Buenos Aires, 1995, pág. 8.

(106) Vitelli, G. (1999), págs. 663-672, donde se reseñan las principales posturas de la controversia.

de lo previsto por los partidarios de la flotación de la divisa, los mayores aumentos en el tipo de cambio se produjeron a partir de este momento. PUGLIESE reconoció su impotencia, criticando ácidamente a los operadores económicos que continuaban especulando contra el austral. Luego de recriminarles que "les hablé con el corazón y me contestaron con el bolsillo", renunció a su cargo.

En consecuencia, el 27 de mayo asumió JESUS RODRIGUEZ, quien reintrodujo un régimen de control de cambios y una regla de *crawling peg* (ajuste del tipo de cambio por la inflación pasada). Las nuevas medidas, sumadas al anuncio por parte del presidente electo de la nominación de su futuro ministro de economía (MIGUEL ROIG, gerente de Bunge y Born, un tradicional grupo empresario), a la negociación de la renuncia de ALFONSIN y el consecuente recambio anticipado de autoridades, y a la restricción de los retiros en efectivo de las cuentas bancarias, lograron controlar temporariamente la evolución del dólar. Sin embargo, los precios prosiguieron su acelerada marcha ascendente, a tasas cada vez mayores. El 8 de julio, ALFONSIN entregó la banda presidencial a CARLOS MENEM.

Tipo de cambio	Tasas de interés	Costo de vida	Precios industriales	Salarios nominales	Salarios reales
3.639,7	1.669,8	2.576,9	3.207,3	1.772,2	-30,1

Fuente: VITELLI, GUILLERMO, *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, Buenos Aires, 1999.

Cuadro 8,13. La primera ola hiperinflacionaria febrero-agosto de 1989 (en porcentaje de variación).

El traspaso del poder se concretaba en el marco de un recrudecimiento hiperinflacionario. Los precios subieron en julio un 197 %, los salarios, entre 110 y 160 %, y las tarifas de gas, electricidad y teléfonos (que habían quedado rezagadas frente a los otros precios), un 700 %. Medio salario obrero se debía destinar al pago de servicios. Aunque en agosto la inflación descendió, la transferencia de recursos se había concretado: la participación de los asalariados en el ingreso cayó al 20 % (del 43 % en 1974 y el 27 % en 1988) Las consecuencias de la hiperinflación fueron graves: la monetización de la economía cayó a valores ínfimos (el 3,7 % del PBI en el primer trimestre de 1989 y el 1,7 % en el segundo), la deuda pública interna creció en forma exponencial (a una tasa del 60 % mensual promedio entre febrero y junio) y los ingresos de la Tesorería General de la Nación se redujeron violentamente en términos reales.

8,6,7. Los sectores productivos

La década del '80 resultó particularmente fatídica para la Argentina. Es difícil encontrar en el pasado otro período en el cual el deterioro fuese tan persistente y profundo. Es que nunca se habían conjugado al mismo tiempo un contexto internacional tan desfavorable con una situación interna tan crítica como la que había dejado la dictadura militar, mientras una lógica de valorización financiera atentaba contra la acumulación productiva, la base de un crecimiento genuino de

la riqueza de un país. En ese marco, las dificultades para trazar una política económica que lograra revertir la crisis eran poco menos que titánicas, y el gobierno de ALFONSIN no logró dar con los lineamientos adecuados para ello. De allí que los principales indicadores macroeconómicos continuaron reflejando casi sin interrupción un panorama desalentador, en el que la recesión, la inflación y la inestabilidad fueron moneda corriente.

Año	Tasa de crecimiento del PBI	Inflación minorista	Salarios reales industriales	Tipo de cambio real	Desempleo (en % de la PEA)	Subempleo (en % de la PEA)
1980	1,0	87,5	100,0	100,0	2,6	4,5
1981	-7,0	131,2	90,8	136,1	4,2	5,0
1982	-5,8	209,7	80,8	135,8	6,0	6,7
1983	2,6	433,6	106,5	155,3	5,5	5,9
1984	2,2	686,8	129,5	148,4	4,7	5,4
1985	-4,6	385,4	104,1	167,6	6,3	7,5
1986	5,8	81,9	106,3	186,0	5,6	7,2
1987	1,8	174,8	99,9	213,0	6,0	8,2
1988	-3,0	387,7	95,0	192,4	6,5	8,9
1989	-4,4	4.923,3	86,2	212,6	8,4	9,3

Elaboración propia.

Fuentes: INDEC y BCRA.

Cuadro 8,14. Indicadores macroeconómicos.

Sin embargo, tampoco puede hablarse de una economía carente por completo de rumbo, de un modelo absolutamente sin perfil, de la ausencia de estrategias empresariales o de un cuadro que afectaba a todos los sectores por igual. La política de MARTINEZ DE HOZ había iniciado una profunda transformación de las estructuras económicas de la Argentina que implicaba el fin del modelo de sustitución de importaciones; pero esto no significaba que algunos sectores no continuaran avanzando en la producción local de bienes que previamente se importaban, aunque la dirección del proceso ya no apuntaba a completar los espacios vacíos de la matriz insumo-producto, en el camino hacia una economía más integrada, ni estaba orientada fundamentalmente hacia el mercado interno. El país parecía encaminarse hacia la especialización en un conjunto determinado de bienes más reducido que en la posguerra y en una creciente salida exportadora de los sectores correspondientes. Al mismo tiempo, se observó un proceso de concentración económica de un grupo de empresas, que ganó peso en el mercado, desarrolló en muchos casos una estrategia de diversificación de la producción y trabó fuertes vínculos con el Estado como proveedor, como fuente de financiamiento, como receptor de cuantiosos subsidios abiertos o encubiertos y como factor de presión política.

En ese sentido, el gobierno radical no produjo modificaciones sustanciales ni en el nuevo balance de poder entre los diferentes sectores económicos, ni en la orientación general del proceso económico. De hecho, cabe preguntarse sobre los grados de libertad que tenía para revertir un proceso que ya había desequilibrado

la relación de fuerzas a favor de un "nuevo poder económico", que había aprovechado sus sólidos vínculos con el gobierno de facto para romper el equilibrio social de la posguerra y ahora estaba en condiciones de consolidarse aun en un contexto democrático.

Por eso, es posible afirmar que el patrón de acumulación que comenzó a perfilarse durante la dictadura se prolongó durante la etapa de ALFONSÍN, para consolidarse por completo durante la posterior experiencia menemista. Algunas demandas de este nuevo poder económico no colisionaban con la ideología que, en parte por convencimiento y en parte por las necesidades fiscales, expresó el radicalismo. A pesar de que el discurso radical se encontraba atravesado por las necesidades de una indomable coyuntura, se destacó su permanente prédica a favor de una propuesta "modernizadora" (entendida como el proceso mediante el cual una economía aumenta su productividad incorporando nuevas técnicas de producción) que apuntaba al desarrollo de un modelo exportador, en cuyo contexto las colocaciones de productos en el mercado mundial debían erigirse en el eje dinámico del crecimiento. Sin embargo, aun cuando ese crecimiento no se produjo, las actividades exportadoras se beneficiaron claramente con las políticas radicales por diversos factores.

En primer lugar, por la consolidación de las pautas de distribución funcional del ingreso que se habían perfilado durante la dictadura. A excepción de la etapa inicial, los salarios reales se mantuvieron en torno a los niveles de 1980, con tendencia declinante a medida que se acrecentaba la inflación. Si la depresión del consumo interno perjudicaba a los sectores que se concentraban en el mercado interno, los que desarrollaban estrategias exportadoras lograban mejorar su competitividad. Por ese motivo, la inflación también tendía a favorecerlos.

En segundo término, a partir de la sanción de la ley 23.101, en octubre de 1984, y la posterior reglamentación de sus diversos artículos, se impuso una legislación que creaba o perfeccionaba diversos mecanismos de promoción de las exportaciones. Los exportadores contaron así con incentivos fiscales impositivos (tales como devolución del IVA, reembolsos, *draw back* y exención del pago de impuestos internos), incentivos financieros (prefinanciación, financiación y posfinanciación de exportaciones), beneficios en el marco de la promoción industrial (reembolsos del Area Aduanera Especial Tierra del Fuego, reembolsos Puertos Patagónicos, reembolso Patagónico) y estímulos varios (plantas llave en mano, ajuste compensador, intercambio compensado y diversos sistemas de promoción) ([107]). Estos mecanismos tuvieron un importante impacto sobre las cuentas públicas, en un momento en que el déficit fiscal resultaba de difícil control.

(107) Cf. MAKUC, ADRIAN, "Mecanismos de promoción de exportaciones en la década de 1980: análisis del marco legal, su funcionamiento y evaluación de sus resultados", en DE LA BALZE, FELIPE (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, 1991.

Año	Reembolsos	*Draw back*	Reembolso Tierra del Fuego	Reembolso patagónico	Incentivos financieros
1980	362	0,3	0,5	20,5	76
1981	424	0,8	2,5	77,9	207
1982	303	2,3	3,5	96,5	155
1983	90	2,9	3,5	52,8	81
1984	278	2,1	6,5	212,9	173
1985	63	3,8	3,8	52,9	103
1986	62	5,6	1,8	139,7	46
1987	318	1,6	1,8	104,0	54

Fuente: MAKUC, ADRIAN, "Mecanismos de promoción de exportaciones en la década de 1980: análisis del marco legal, su funcionamiento y evaluación de sus resultados", en DE LA BALZE, FELIPE (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, 1991.

Cuadro 8,15. Costo fiscal de mecanismos de promoción de exportaciones (en millones de dólares).

Por último, a nivel oficial se trató de fortalecer los vínculos con los socios comerciales de la Argentina. En ese sentido, se destacó el Programa de Integración y Cooperación Económica con el Brasil, firmado en julio de 1986, al que luego nos referiremos, que inició el camino de la integración económica de ambos países. Se trataba de una iniciativa que buscaba una integración gradual y flexible, tratando de que los sectores económicos internos pudiesen adaptarse progresivamente a las nuevas condiciones, mientras se estimulaba el crecimiento del comercio bilateral. Se adoptaba para ello un enfoque sectorial, basado en acuerdos en diversas ramas de la producción, tratando de lograr una complementación en cada una de ellas antes que una especialización intersectorial. Aunque los acuerdos se fueron debilitando en el marco de la coyuntura crítica tanto de la Argentina como del Brasil, se logró un aumento efectivo del comercio y una transformación de su composición. Además, quedaron sentadas las bases para el nuevo enfoque que prevalecería a partir de 1990 con la creación del Mercosur ([108]).

Las nuevas condiciones acentuaron los cambios en el perfil exportador iniciados en la segunda mitad de los años '70. En ese marco, se produjo un rápido crecimiento de las exportaciones del sector primario. Sin embargo, el mayor dinamismo exportador se registró en el sector manufacturero, aunque asociado en gran medida a la producción agropecuaria, como vimos en el capítulo anterior. También crecieron significativamente las colocaciones del sector pesquero y de pasta de papel. Aun así, algunas manufacturas de origen industrial, como los insumos de uso difundido, aportaron una cuota importante de participación en el comercio exterior, hasta alcanzar magnitudes del orden del 30 % sobre el total de los productos argentinos comercializados en el exterior.

(108) Cf. RAPOPORT, MARIO y MUSACCHIO, ANDRES (coords.), *La Comunidad Europea y el Mercosur, una evaluación comparada*, Buenos Aires, 1993.

Año	Productos pecuarios	Productos agrícolas	Pesca	Productos industriales
1982	1.464	3.645	188	2.327
1983	1.171	4.899	165	1.601
1984	1.020	5.210	132	1.745
1985	945	4.985	148	2.318
1986	1.067	3.762	215	1.808
1987	1.231	2.908	260	1.961
1988	1.360	4.500	253	3.020
1989	1.462	3.996	274	3.841

Fuente: MAKUC, ADRIAN, "Mecanismos de promoción de exportaciones en la década de 1980: análisis del marco legal, su funcionamiento y evaluación de sus resultados", en DE LA BALZE, FELIPE (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, 1991.

Cuadro 8,16. Composición de las exportaciones (en millones de dólares corrientes).

De esa forma, se produjo una fuerte concentración de las actividades exportadoras en un reducido grupo de productos asociados a la explotación de recursos naturales, que revirtió el lento pero firme proceso de diversificación registrado en la última etapa del modelo sustitutivo. Por eso, se redujo el grado de transformación de los productos exportados, disminuyendo su valor agregado. La concentración también afectó a la cantidad de empresas que participaban activamente del comercio exterior, cuyo número declinó. Mientras tanto, algunos productos que en el pasado habían comenzado a realizar exportaciones de manera incipiente dejaron de hacerlo, como en el caso de las maquinarias agrícolas, los aparatos electrónicos y los bienes de capital ([109]).

Las transformaciones aludidas pueden verse en los siguientes cuadros, que analizan la evolución de la composición de las exportaciones industriales entre 1974 y 1989, divididas en dos grandes grupos. El primero es el de las manufacturas de origen agropecuario (MOA), en el que se aprecia el veloz ascenso de la exportación de aceites vegetales y la importante reducción de las exportaciones de productos tales como el azúcar, lácteos, hortalizas y legumbres, fibras de algodón, etc. Por otra parte, mientras que en el período 1974-1976 los tres primeros rubros representaban algo más del 58 % de las exportaciones de las MOA, en 1988-1989 superaban el 71 %.

(109) Cf. KOSACOFF, B. (1995).

Actividad	Exp. promedio 1974-1976	Partici-pación	Actividad	Exp. promedio 1988-1989	Partici-pación
Frigoríficos	432,7	31,24	Aceites vegetales	2.242,0	46,78
Aceites vegetales	225,3	16,27	Frigoríficos	759,5	15,85
Azúcar	163,4	11,80	Curtiembres	402,0	8,39
Curtiembres	97,2	7,02	Elab. de pescados	245,7	5,13
Molinos de legumbres y cereal	74,1	5,35	Fiambres y embutidos	186,0	3,88
Frutas, hortalizas y legumbres	48,0	3,47	Fibras de algodón	128,1	2,67
Lácteos y helados	41,5	3,00	Alim. para animales	109,1	2,28
Lavaderos de lana	39,3	2,84	Hilados de fibras textiles	101,3	2,11
Fibras de algodón	38,8	2,80	Azúcar	79,4	1,66
Elab. de pescados	30,8	2,23	Papel y cartón	65,6	1,18

Fuente: BISANG, R. y KOSACOFF, BERNARDO, "Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino", en KOSACOFF, BERNARDO, *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, Buenos Aires, 1993.

Cuadro 8,17. Composición de las manufacturas de origen agropecuario (en millones de dólares).

En el caso de las manufacturas de origen industrial (MOI), se observa el ascenso de las exportaciones de productos estandarizados, como la transformación de metales y petróleo, o las sustancias químicas básicas. Mientras tanto declinaba la exportación de productos más complejos y con mayor valor agregado, como automotores o maquinarias y equipos. La concentración en un reducido grupo de productos también se hizo sentir aquí, ya que mientras los tres primeros rubros contribuían en 1974-1976 con menos del 32 % de las exportaciones de MOI, en 1988-1989 el porcentaje se había elevado al 47 %.

Actividad	Exp. promedio 1974-1976	Partici-pación	Actividad	Exp. promedio 1988-1989	Partici-pación
Automotores	108,4	14,57	Ind. básicas del hierro	786,4	24,05
Ind. básicas del hierro	81,6	10,96	Ref. de petróleo	399,6	12,22
Sust. químicas básicas	45,7	6,13	Sust. químicas básicas	356,8	10,91
Maq. de oficina	45,3	6,09	Metales no ferrosos	234,1	7,16
Maq. y equipos excl. elec.	41,3	5,55	Fab. de plásticos y resinas	185,1	5,66
Maq. y equipos agrícolas	36,5	4,90	Autopartes	114,1	3,49
Maq. y equipos industriales	34,6	4,65	Maq. de oficina y cálculo	111,9	3,42
Autopartes	30,2	4,05	Automotores	92,1	2,82
Curtiembres	27,1	3,63	Maq. y equipos excl. elec.	86,1	2,63
Prendas de piel	26,2	3,52	Maq. y equipos industriales	81,1	2,48

Fuente: BISANG, R. y KOSACOFF, BERNARDO, "Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino", en KOSACOFF, BERNARDO, *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, Buenos Aires, 1993.

Cuadro 8,18. Composición de las manufacturas de origen industrial (en millones de dólares).

La inserción exportadora permitió a un conjunto de ramas, y especialmente a algunas de las principales empresas de dichas ramas, independizarse en parte de la evolución del mercado interno y evitar los efectos de la inestabilidad y de la reducida demanda interna. De allí que se observen notorias disparidades en el comportamiento de los distintos sectores, algunos de los cuales fueron alcanzados de manera más significativa por la coyuntura interna, mientras otros encontraban una válvula de escape en el comercio exterior.

Sector	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Industria manufacturera	7,9	2,7	-10,6	12,2	2,3	-4,9	-9,8
Alim., bebidas y tabaco	5,1	4,2	-4,0	8,3	1,4	-3,1	-1,8
Textiles, confecc. y cueros	12,8	6,1	-9,8	12,3	-8,3	0,9	-5,4
Madera y muebles	20,4	-0,1	-4,9	15,4	-2,9	-2,0	0,5
Papel, imprenta y editoriales	16,6	-0,1	-8,7	13,9	3,7	-9,5	-0,1
Químicos, refinería, caucho y plástico	6,5	-1,8	-15,4	23,6	2,7	-4,5	-6,5
Minerales no metálicos	2,9	-10,9	-19,1	22,4	9,6	-12,0	-26,3
Ind. metálicas básicas	10,2	1,0	-21,9	27,9	10,5	2,0	-8,0
Maquinarias y equipos	6,8	7,2	-10,3	3,7	6,1	-8,5	-21,9
Otras industrias	7,3	2,7	-9,2	11,3	2,8	-4,8	-9,8

Fuente: FIDE.

Cuadro 8,19. Evolución de la industria manufacturera (en tasas de variación anuales).

Si bien los datos globales ocultan las diferencias en la dinámica de las distintas empresas y los comportamientos de subramas específicas (el sector de alimentos, bebidas y tabaco, por ejemplo, agrega la producción de gaseosas, vinculada más al mercado interno, con la de aceites vegetales destinados en gran parte a la exportación), se puede apreciar el diferente comportamiento ante cambios en la coyuntura, cuya suma derivó en cambios morfológicos que acentuaron las características de la estructura de la producción, de la acumulación y del comercio que habían comenzado a perfilarse durante la dictadura, mientras se consolidaban los grandes grupos económicos. Sin embargo, el Estado todavía jugaba un rol significativo en el nuevo modelo, pero su progresivo debilitamiento y su ahogo financiero impedían el despliegue de todo el potencial de los nuevos grupos dominantes. Por eso, comenzó una fuerte prédica a favor de una profunda reforma del Estado, que se tornó imprescindible con el estallido hiperinflacionario. Los nuevos lineamientos y cursos de acción corresponderían, en este terreno, al nuevo gobierno justicialista que asumiría en julio de 1989.

8,7. LA EVOLUCION POLITICA: LOS GOBIERNOS DE CARLOS MENEM

Carlos Saul Menem asumió el 8 de julio de 1989. La conformación de su gabinete deparó no pocas sorpresas: junto a conocidos dirigentes del justicialismo como Italo A. Luder en el Ministerio de Defensa, se encontraban otros allegados al presidente como Eduardo Bauza, en Interior, y Julio Corzo, en Salud y Acción Social.

También el economista de la Fundación Mediterránea, Domingo F. Cavallo, en Relaciones Exteriores; el juez que había participado en el juzgamiento de los miembros de las Juntas de la dictadura militar, Leon C. Arslanian, en Justicia; el sindicalista Jorge Triaca, en Trabajo; el dirigente midista Antonio F. Salonia, en Educación; el abogado Roberto Dromi, en Obras Públicas, y el directivo de la empresa transnacional argentina Bunge y Born, Miguel Angel Roig, al frente del Ministerio de Economía. Esta última designación anticipaba el rumbo liberal de las recetas económicas a implementarse, ratificado con el nombramiento al frente de la Secretaría de Comercio Exterior del ucedeísta Alberto Albamonte y del líder liberal Alvaro Alsogaray como asesor presidencial. El nuevo gobierno se mostraba decidido a asegurar lazos conciliatorios y tranquilizantes con el *establishment* económico ([110]).

Los acuerdos que adelantaron el recambio presidencial no alcanzaron a los nuevos integrantes del Parlamento. El nuevo presidente debía esperar seis meses —hasta el 10 de diciembre— para que asumieran los diputados electos, en su mayoría justicialistas. En medio de la crisis económica, Menem envió al Congreso dos proyectos de ley para intentar conjurar la situación. En ese estado de emergencia, radicales y peronistas acordaron impulsar la sanción de las leyes que fueron aprobadas sin que la oposición obstaculizara su tratamiento. Eran las leyes de Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica. A partir de entonces, argumentando la lentitud del Congreso y aun contando con la mayoría parlamentaria, el Poder Ejecutivo intensificaría la sanción de decretos de necesidad y urgencia, a través de los cuales adoptaría medidas cuyo tratamiento eran resorte exclusivo del Congreso ([111]).

A mediados de 1989, sólo la Corte Suprema de Justicia estaba fuera del control gubernamental. Para ampliar su influencia en el Tribunal, el gobierno presionó para lograr la renuncia de algunos de sus miembros. Al fracasar en sus propósitos, el Ejecutivo envió al Senado un proyecto de ampliación del número de miembros de la Corte de cinco a nueve. El Senado aprobó la iniciativa en setiembre de 1989 y la remitió a la Cámara de Diputados que, por su parte, la aprobó en abril de 1990. De inmediato, con acuerdo del Senado, el presidente Menem designó los nuevos miembros del Máximo Tribunal, asegurando, de esa manera, el respaldo judicial a su política.

En muy poco tiempo, la administración menemista quedó involucrada en varios escándalos. En marzo de 1990, el Ministerio de Salud —por entonces a cargo de Bauza— dispuso una compra de más de un millón de guardapolvos a una empresa con domicilio falso, propiedad de un dirigente justicialista, a un precio que duplicaba el valor de mercado y que fueron entregados fuera del plazo convenido. En febrero de 1991, se descubrió que Emir Yoma, cuñado y asesor del presidente, recibió una comisión para aprobar la instalación de un frigorífico de la

(110) Cf. Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, 1996.

(111) Palermo, V. y Novaro, M. (1996), págs. 261 y 262.

empresa Swift. En marzo, a pedido del juez español BALTASAR GARZON, fueron detenidos, por lavado de dinero proveniente del narcotráfico, AMIRA YOMA, cuñada y jefa de audiencias del presidente, IBRAHIM AL IBRAHIM, funcionario de la Aduana, y MARIO CASERTA, presidente del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento. IBRAHIM se fugó; AMIRA resultó sobreseída por la jueza MARIA SERVINI DE CUBRIA, y CASERTA fue encarcelado, saliendo en libertad en 1995. Estos hechos de corrupción se agregaron a las dudas generadas por ciertos procesos de privatización que constituyeron el punto de partida de otras "desprolijidades" —como las denominó el oficialismo— que se repitieron con el correr del tiempo.

En otro orden, el asesinato de una adolescente catamarqueña desencadenó una crisis que adquirió proyección nacional. En setiembre de 1990, la joven estudiante MARIA SOLEDAD MORALES fue encontrada muerta y desfigurada en los alrededores de la capital de Catamarca. La investigación del crimen, llena de desprolijidades, puso en evidencia la existencia de complicidades policiales y políticas que involucraban a la familia SAADI, a cargo del gobierno provincial. Las movilizaciones populares transformaron el escándalo judicial en político, precipitando el derrumbe del poder de los SAADI y obligando al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir la provincia.

El 3 de diciembre de 1990, se produjo un nuevo levantamiento de los "carapintadas". Obedecían las órdenes del fundamentalista coronel SEINELDIN. Fue la asonada más cruenta desde la restauración de la democracia: su represión provocó 13 muertos y más de 20 heridos. SEINELDIN fue procesado y condenado a prisión perpetua. A fin de mes, el presidente decidió indultar a los comandantes del Proceso (junto al líder montonero FIRMENICH). El aplastamiento de los carapintadas por tropas leales al gobierno y los siguientes indultos descomprimieron el frente militar y desdibujaron el protagonismo político de los uniformados ([112]).

La necesidad de descomprimir el frente militar determinó que el gobierno decidiera una medida controvertida. El presidente indultó el 29 de diciembre de 1990 a 216 militares entre los que se encontraban GALTIERI, BIGNONE, RICO y SEINELDIN, procesados o condenados por causas como la Guerra de Malvinas, violaciones a los derechos humanos y por las sublevaciones de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli. También se indultó a 64 civiles, entre ellos, a los ex dirigentes de Montoneros, FERNANDO VACA NARVAJA y ROBERTO PERDIA.

Entre agosto y octubre de 1991, se realizaron elecciones para elegir gobernadores en varias provincias. En la de Buenos Aires triunfó el candidato justicialista, EDUARDO DUHALDE, quien previamente había renunciado a la Vicepresidencia. Dos candidatos impulsados por MENEM triunfaron en Tucumán y en Santa Fe: el ex cantante RAMON ORTEGA, que se impuso al otrora gobernador del Proceso militar Gral. DOMINGO BUSSI, y CARLOS REUTEMANN, ex corredor de la Fórmula 1. El justicialismo también triunfó en Formosa, Misiones, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, La Pampa

(112) ACUÑA, CARLOS H. y SMULOVITZ, CAROLINA, "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en ACUÑA, CARLOS H. (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, 1995, págs. 185 y 186.

y Santa Cruz. Por su parte, el radicalismo ganó en Córdoba, donde, previa reforma de la Constitución provincial, fue consagrado por tercer período consecutivo EDUARDO ANGELOZ. En la Capital Federal, en comicios para diputados, el candidato de la UCR, FERNANDO DE LA RUA, venció al justicialista CARLOS RUCKAUF. El amplio triunfo del oficialismo descansaba sobre los éxitos iniciales del Plan de Convertibilidad lanzado en abril de 1991.

En marzo de 1992, un artefacto explosivo detonó en el edificio de la Embajada de Israel en Buenos Aires. El estallido provocó la muerte de 29 personas y más de 250 heridos. Una organización chiita pro iraní del Líbano se atribuyó el atentado, aunque hubo evidencias de que contaba con la colaboración de elementos locales. Dos años después, en julio de 1994, un nuevo atentado destruyó el edificio de la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA), en el que murieron 86 personas y se produjeron más de 100 heridos. Una vez más se insistió en la pista iraní, aunque las investigaciones policiales y judiciales no condujeron al esclarecimiento de esos trágicos atentados y sólo arrojaron algunas sospechas sobre el involucramiento, en ambos episodios, de sectores internos.

Durante 1993, el gobierno inició las acciones destinadas a la reforma de la Constitución Nacional. El tema —instalado a principios del año anterior— comenzó a ser debatido por el Senado en setiembre. Con la reforma se pretendía acortar el mandato de los senadores, la elección directa del intendente de la ciudad de Buenos Aires por parte de sus habitantes y, principalmente, la posibilidad de reelegir al presidente, aunque abreviando su mandato a cuatro años. La necesidad de acentuar la concentración de poder en manos del presidente —ejercida a través de innumerables decretos de necesidad y urgencia— sus ambiciones hegemónicas y los éxitos en la lucha contra la inflación estimularon al primer mandatario a buscar su reelección en 1995.

A principios de octubre, se llevaron a cabo nuevas elecciones para renovar parcialmente la Cámara de Diputados. El justicialismo obtuvo un nuevo triunfo, reuniendo el 42 % de los votos contra el 30,7 % del radicalismo. En la provincia de Buenos Aires se impuso por veinte puntos, y la Capital Federal consagró la candidatura de ANTONIO ERMAN GONZALEZ. El liderazgo y el poder político de MENEM parecieron consolidarse, y de inmediato se lanzó la idea de un plebiscito para legitimar la reforma de la Constitución, asegurando los propósitos reeleccionistas.

En noviembre y diciembre de 1993, se realizan gestiones entre MENEM y el titular del radicalismo, RAUL ALFONSIN. El Senado había aprobado la reforma constitucional, pero el oficialismo no contaba entre los diputados con la cantidad de legisladores necesaria (dos terceras partes) requerida por la Constitución para consagrar la reforma. El radicalismo, como primera oposición, se encontraba ante la disyuntiva de privilegiar la legalidad y no convalidar la reforma o afrontar los posibles resultados adversos del plebiscito planteado por el gobierno. En consecuencia, ALFONSIN, con el aval de algunos gobernadores y dirigentes de la UCR, acordó con MENEM la aceptación de la reforma constitucional, incorporando la reelección presidencial. Por su parte, el presidente aceptó la proposición radical de crear un Consejo de la Magistratura para elegir los jueces, la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, la figura de un "Jefe de Gabinete", la elección de tres senadores por provincia, de los cuales uno debía pertenecer a la minoría, y la

incorporación del balotaje cuando en las elecciones presidenciales ninguna fuerza alcanzara el 45 % de los votos con una brecha de diez con la segunda fuerza política, entre otras cosas. De esta manera, el 13 de diciembre, ambos líderes firmaban el *Pacto de Olivos* ratificando las aspiraciones oficialistas.

El 10 de abril de 1994, se efectuó la elección de convencionales para reformar la Constitución. El justicialismo se impuso una vez más sobre un debilitado radicalismo. La Asamblea Reformadora deliberó en Santa Fe desde el 25 de mayo hasta el 22 de agosto, cuando finalmente fue sancionada la nueva Carta Magna. El flamante texto constitucional consagró la reforma más profunda de la Constitución de 1853; fue aprobado por primera vez en la historia argentina por medio de un acuerdo entre la mayoría y la primera minoría, y contemplaba todos los puntos establecidos en el *Pacto de Olivos*, entre ellos la habilitación de MENEM para que aspire a un segundo mandato ([113]).

Pocos días antes de la elección de constituyentes, fue hallado en un cuartel el cadáver del soldado OMAR CARRASCO. Las investigaciones judiciales pudieron comprobar que la víctima había experimentado maltratos que, en definitiva, determinaron su muerte. Ante el reclamo enérgico de la justicia, el Gral. MARTIN BALZA, comandante del Ejército, debió dar explicaciones por televisión a los humildes padres del conscripto. Esta circunstancia, inimaginable años atrás, revelaba el cambio acontecido en las relaciones entre los militares y la sociedad civil. Por otra parte, las investigaciones permitieron conocer los entretelones del episodio y comprometieron a oficiales de la guarnición donde CARRASCO cumplía con su servicio como conscripto. Capitalizando el malestar social generado por estos hechos, el 11 de junio, MENEM suprimió el servicio militar obligatorio vigente desde la sanción de la Ley Ricchieri en 1901.

Las elecciones presidenciales se realizaron el 14 de mayo de 1995. La fórmula justicialista encabezada por CARLOS MENEM y CARLOS RUCKAUF obtuvo casi el 50 % de los votos y fue elegida directamente conforme a la reciente reforma constitucional que eliminó el papel del Colegio Electoral. El Frente País Solidario (FREPASO), con las candidaturas de JOSE OCTAVIO BORDON y CARLOS "Chacho" ALVAREZ reunió casi el 30 %, mientras que la candidatura radical no alcanzó a cosechar el 17 % de los sufragios. La candidatura justicialista recibió el apoyo de la liberal Ucedé y de la gran mayoría de los partidos provinciales. Junto a las clases altas, los sectores medios acomodados seducidos por la estabilidad económica y las capas pobres y marginales ganadas por la política asistencialista apuntalaron el triunfo menemista.

El 8 de julio MENEM asumió su segunda presidencia. Su gabinete ministerial presentaba escasas novedades con respecto al que lo acompañaba al terminar el primer mandato. Aparecía la figura de "Jefe de Gabinete", creada en la reforma constitucional, a cargo de EDUARDO BAUZA. Conservaban sus cargos el ministro del

(113) ACUÑA, CARLOS H., "Política y economía en la Argentina de los 90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", en ACUÑA, CARLOS H. (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, 1995, págs. 347 y 348.

Interior, CARLOS V. CORACH; de Relaciones Exteriores, GUIDO DI TELLA; de Defensa, OSCAR CAMILION; de Salud y Acción Social, ALBERTO J. MAZZA; de Trabajo y Seguridad Social, JOSE A. CARO FIGUEROA; de Economía y Obras y Servicios Públicos, DOMINGO F. CAVALLO; de Justicia, RODOLFO C. BARRA y de Educación, JORGE A. RODRIGUEZ ([114]).

Pronto la tensión política se instaló en el interior del gobierno. Paradójicamente, el triunfo electoral lejos de homogeneizar al oficialismo dio lugar a un enfrentamiento por los espacios de poder. Los viejos recelos de MENEM y del ala política del justicialismo contra el ministro CAVALLO comenzaron a manifestarse más abiertamente. La reelección del presidente se había desarrollado en un marco caracterizado por la crisis más seria que experimentaba el plan económico. Desde fines de 1994 se hacía evidente el costo social de su aplicación y el "efecto tequila" agudizó la recesión. La desocupación se constituyó en el centro del escenario político-social. Tanto DUHALDE, que comenzaba a despuntar sus aspiraciones para suceder a MENEM en 1999, como el ala política del gobierno —CORACH, RUCKAUF, varios diputados oficialistas y gobernadores justicialistas, etc.— plantearon la necesidad de "peronizar" el gobierno, tratando de evitar la eventualidad de un estallido social y buscando paliar el costo social del ajuste que pretendía impulsar CAVALLO. Los apoyos empresariales y de centros inversores extranjeros al ministro cuestionado obligaron a MENEM a ratificarlo "hasta el fin de su mandato".

Sin embargo, a fines de julio de 1996, el ministro CAVALLO se vio obligado a renunciar. La situación económica seguía sin mejorar y el ministro acusó a los legisladores de demorar la sanción de las leyes que estimaba necesarias para afrontar la crisis. Por otra parte, CAVALLO se negaba a negociar con la CGT una profunda reforma laboral como paso previo a la segunda reforma del Estado. Mientras, el ala política del gobierno privilegiaba la concertación con la dirección menemista de la central obrera, y los diputados oficialistas no se mostraban dispuestos a respaldar el paquete de leyes propuesto por el ministro de Economía. En esta oportunidad, el presidente decidió desembarazarse del controvertido ministro, nombrando en su reemplazo a ROQUE FERNANDEZ.

La renuncia de CAVALLO no impidió el deterioro de la situación socioeconómica. La desocupación y el subempleo se mantuvieron en niveles altos. La CGT organizó tres paros nacionales entre agosto y diciembre de 1996. Al año siguiente, a partir de los episodios de protesta social en Cutral-Có y Plaza Huincul (Neuquén), las puebladas y los cortes de rutas se generalizaron en todo el país protagonizados por los desocupados. En abril de 1997, los docentes de la Confederación de Empleados y Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), instalaron la carpa blanca en la Plaza Congreso, de cara al edificio del Parlamento, donde grupos de maestros de todo el país desarrollaron ayunos rotativos en demanda de mejoras salariales y de una nueva ley de educación nacional. Finalmente, un nuevo paro general, al margen de la conducción menemista de la CGT, se desarrolló el 14 de agosto bajo la consigna "contra el modelo y la flexibilización".

(114) La Nación, *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, 1997, pág. 324.

Un alevoso crimen adquirió graves implicancias políticas. En la madrugada del 25 de enero de 1997 fue asesinado en la ciudad balnearia bonaerense de Pinamar el reportero gráfico JOSE LUIS CABEZAS: su cuerpo fue hallado baleado en la cabeza, esposado y calcinado dentro de un auto intencionalmente incendiado. La conmoción provocada por el hecho movilizó a entidades del periodismo, de derechos humanos y al público en general. La investigación judicial descubrió la complicidad en el crimen de bandas de marginales y de grupos de la Policía Bonaerense. Asimismo, aparecieron involucrados miembros de la custodia personal del empresario postal ALFREDO YABRAN por lo que, de inmediato, recayeron sobre su persona las sospechas de haber instigado el asesinato.

El crimen de CABEZAS tuvo varios efectos. Por un lado, precipitó una profunda reforma en la Policía Bonaerense. Por otro, provocó la renuncia del ministro de Justicia de la Nación, ELIAS JASSAN, luego de que se comprobaran sus vínculos con YABRAN. También obligó al empresario a desprenderse de sus compañías, entre ellas OCA y OCASA. En abril de 1998, cuando pesaba sobre su persona una orden de captura por la presunta autoría intelectual del asesinato, YABRAN se suicidó en una de sus estancias en Entre Ríos. Asimismo, el asesinato del fotógrafo tuvo repercusiones en la interna partidaria del justicialismo en la que se enfrentaban el presidente MENEM con el gobernador DUHALDE, quien se convirtió, junto con el ex ministro CAVALLO, en tenaz adversario del empresario. Finalmente, el episodio contribuyó a aumentar las chances electorales de la oposición al oficialismo ([115]).

Otro escándalo que estalló en 1997 fue un caso de cohecho, por 37 millones de dólares, en un contrato suscripto entre la empresa norteamericana IBM y el Banco Nación, presidido en ese entonces por ALDO DADONE, íntimo colaborador de CAVALLO. Ese caso de corrupción se superponía con otros hechos no menos resonantes, que se habían iniciado con el proceso de privatizaciones y se habían extendido con rapidez. Como ejemplos, sobresalieron el contrabando de oro y la venta de armas a Croacia y a Ecuador. Especialmente este último acontecimiento salpicó a varios ministros del gobierno y a altas autoridades del Ejército.

En este contexto, se celebraron elecciones legislativas en octubre de 1997. Por primera vez desde que MENEM iniciara su gestión presidencial, el oficialismo fue derrotado. Una alianza integrada por la UCR y el FREPASO logró reunir casi el 46 % de los votos contra el 36 % de las preferencias justicialistas. El triunfo aliancista fue notorio en la provincia de Buenos Aires, y especialmente en el Gran Buenos Aires. Mientras la oposición pudo celebrar el éxito de su estrategia de unificación, el justicialismo experimentó la pérdida de votos provenientes de sectores liberales que venían acompañando a MENEM y de sectores de sus bases obreras. A través del voto castigo, el electorado mostró su disconformidad ante la corrupción y el elevado índice de desempleo.

(115) Clarín, *El gran libro del siglo*, Buenos Aires, 1998, págs. 708 y 709, y 712.

El presidente desechó asumir las responsabilidades por el resultado electoral y reabrió el tema de su posible reelección para los comicios presidenciales de 1999. Por su parte, el gobernador bonaerense, EDUARDO DUHALDE, comenzó la campaña para consolidar su candidatura a la presidencia para las elecciones de 1999 chocando con los sectores partidarios que, a pesar de las disposiciones constitucionales, promovían la candidatura de MENEM. La lucha interna puso en evidencia cómo el proceso de toma de decisiones y negociación en el interior del justicialismo se desplazaba desde el presidente de la Nación hacia el conjunto de gobernadores y aparatos políticos provinciales. DUHALDE sostuvo la caducidad del modelo menemista y ganó el apoyo de varios gobernadores afirmando su candidatura. La interna comenzó a definirse a mediados de 1998, cuando DUHALDE promovió una consulta popular para ratificar la legitimidad de las intenciones reeleccionistas de MENEM. En marzo de 1999, tanto el duhaldismo como la Alianza coincidieron en el Congreso en el rechazo de dichas intenciones. Finalmente, en junio, con la consagración de la fórmula justicialista encabezada por DUHALDE y el ex gobernador tucumano RAMON ORTEGA, se cerró el capítulo abierto por las aspiraciones menemistas a forzar las instituciones para obtener un tercer mandato. MENEM debió aceptar al candidato menos querido para sucederlo, ya que el eventual triunfo de DUHALDE en las elecciones presidenciales de octubre significaría su propio relevo como líder del justicialismo.

En el marco de un creciente descrédito gubernamental, la oposición, pese a la heterogeneidad de sus componentes y luego de una interna poco traumática, definió su fórmula presidencial encabezada por el radical FERNANDO DE LA RUA, jefe del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, y el frepasista CARLOS "CHACHO" ALVAREZ. Así consolidada su estrategia, resultó previsible el triunfo de la Alianza opositora en las elecciones presidenciales del 24 de octubre. Reunió más del 48 % de los sufragios, superando a la fórmula justicialista, encabezada por DUHALDE y ORTEGA, que obtuvo el 38 % de los votos. En tercer lugar se ubicó DOMINGO CAVALLO, cuyo partido —Acción por la República— alcanzó el 10 % de los votos; por otra parte, la elección para diputados nacionales significó un incremento de 19 diputados para la Alianza —que la aproximó al número necesario para contar con quórum propio— y una pérdida de 21 diputados para el justicialismo. Las elecciones marcaron dos hechos inéditos: por un lado, por primera vez, el justicialismo debería ceder el gobierno a una agrupación política de distinto signo; por otro, la coalición gobernante elegida debería convivir con gobiernos provinciales justicialistas o de partidos locales. En consecuencia, en el nuevo escenario político no habrá un poder hegemónico, y para asegurar la gobernabilidad será fundamental la búsqueda de consensos.

Con la entrega del poder al nuevo presidente, en diciembre de 1999, se va a cumplir el período de democracia plena más prolongado del siglo. En su primer tramo, iniciado en 1983, ALFONSIN no pudo construir una coalición de poder que asegurara la gobernabilidad del país y debió asistir al desmoronamiento de un gobierno aislado y debilitado. Por el contrario, MENEM logró una acumulación de poder significativa que no sólo estuvo por encima de los partidos políticos, sino que también los marginó parcialmente. De esta manera, consiguió dividir a sus adversarios y usó el poder hasta el borde mismo de la legalidad. Si bien fue uno de los pocos presidentes que gobernó sin estado de sitio, estableció un considerable control sobre el Poder Judicial, concentrando poder en sus manos, y su período presidencial estuvo cargado de numerosos casos irresueltos de corrupción de funcionarios públicos. En consecuencia, en los últimos meses del gobierno menemista, mientras la democracia restaurada parecía consolidada y se reforzaba el apego por la institucionalidad, los índices de credibilidad social alcanzaban sus niveles más bajos.

8.8. EL MOVIMIENTO OBRERO

El gobierno de MENEM buscó capitalizar el apoyo cegetista para su estrategia económica. Para ello contaba con el control que ejercían los sindicalistas peronistas sobre la mayoría de las organizaciones gremiales y la CGT. Sin embargo, las divisiones internas de la central obrera no facilitaban la concreción de dicho objetivo. Mientras el "Grupo de los 15" se mostró dispuesto a concertar con el gobierno justicialista, el ubaldinismo, con el discreto apoyo de las "62 Organizaciones", no quería comprometerse a acordar un pacto social con el gobierno que implicara la subordinación a los planes del gobierno, la suspensión del derecho de huelga y la declinación de su lucha en defensa de los derechos de los trabajadores.

En octubre de 1989, la CGT se dividió. Durante un Congreso, un intento de "los 15" por desalojar a UBALDINI derivó en la división de la central obrera. Los sectores partidarios de concertar con el gobierno se aglutinaron en la "CGT San Martín" bajo la conducción del dirigente mercantil ANDREONI, en tanto que el ubaldinismo, apoyado por el miguelismo, trató de mantener la autonomía de la "CGT Azopardo", dirigida por el propio UBALDINI. Sin embargo, las pautas económicas del Plan "BB", que ponían un tope a las demandas salariales, llevaron a ambas centrales a unificar sus acciones contra dicho tope. Por otra parte, las discusiones paritarias dieron lugar a numerosos conflictos que involucraron a trabajadores del transporte colectivo, ferroviarios, metalúrgicos, docentes y judiciales. Muchos de estos conflictos se resolvieron con la contemplación los reclamos de los trabajadores, lo que fortaleció la posición más combativa de la central de Azopardo.

La política de privatizaciones fue otro disparador del malestar de los trabajadores. En marzo de 1990, los gremios estatales convocaron al paro y a la movilización reclamando mejoras salariales y rechazando la privatización de las

empresas estatales. Este accionar constituía el primer enfrentamiento abierto a la política económica del gobierno. No contó con el apoyo de la "CGT San Martín" ni de los sectores independientes y miguelistas de la "CGT Azopardo"; sólo los ubaldinistas acompañaron la protesta de los estatales. El gobierno reaccionó con el envío al Congreso de un proyecto de ley por el que reglamentaba el derecho de huelga en los servicios públicos. En lo sucesivo, las huelgas de los gremios estatales se desarrollarían de manera aislada y obteniendo triunfos parciales.

Frente a la conflictividad, en abril de 1990, el presidente MENEM prometió castigos ejemplares para los sectores sindicales que hicieran "huelgas políticas", amenazando con el quite de personerías gremiales, declarando la ilegalidad de algunos paros y mediante la represión directa de movimientos de lucha en distintas partes del país ([116]).

Hacia fines de 1991, el gobierno decidió el recorte de varias conquistas laborales. Fortalecido por la estabilidad alcanzada y los recientes triunfos electorales, MENEM obtuvo del Congreso la sanción de una nueva Ley de Empleos —sobre la base de un proyecto ingresado al Parlamento a principios de 1990— y de una norma que fijaba topes a los resarcimientos por accidentes de trabajo. Por su parte, el ubaldinismo y los sectores más duros del sindicalismo vacilaban en confrontar con el gobierno y apoyar a los gremios estatales, porque temían aislarse de los sectores populares que habían votado a MENEM. Mientras el gobierno presionaba sobre el movimiento trabajador, la conducción azopardista se enredaba en una lucha por el control de la central obrera. Las luchas internas desembocaron en una escisión. En diciembre de 1991, una serie de sindicatos nucleados tras la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), CTERA y los obreros navales se separaron de la "CGT Azopardo". Cuestionando la inmovilidad de la central obrera, los escindidos —que estaban decididos a confrontar con el gobierno— se encaminaron hacia la creación de otra central obrera, más combativa, la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

Poco después, en un marco de retroceso del movimiento trabajador, las dos centrales obreras decidieron su reunificación. En marzo de 1992, la languideciente "CGT San Martín" —cuyo apoyo al gobierno recibía fuertes críticas de los trabajadores—, en el Congreso de Parque Norte, decidió su unión con los de Azopardo. La unificación fue coronada con un documento que reconocía las frustraciones del movimiento obrero y planteaba la necesidad de tener mayor gravitación en la toma de decisiones para impedir "que la balanza se desequilibre contra el pueblo". Reivindicaba una acción más decidida del Estado en "cuestiones esenciales como salud, educación, defensa, seguridad, justicia y acción social". Cuestionaba la apertura económica y defendía el desarrollo del mercado interno. También reclamaba la libre discusión de los convenios colectivos de trabajo sin interferencias del Estado. De todos modos, el nuevo secretario general de la CGT unificada, el dirigente lucifuercista OSCAR LESCANO, manifestó su disposición a negociar aunque advertía que de no alcanzarse la concertación se optaría por la confrontación.

---

(116) POZZI, PABLO y SCHNEIDER, ALEJANDRO, *Combatiendo el capital. Crisis y recomposición de la clase obrera argentina (1985-1993)*, Buenos Aires, 1994, pág. 136.

No obstante, la intención negociadora de la conducción cegetista tropezó con la escasa disposición gubernamental a aceptar sus demandas. En consecuencia, el 9 de noviembre de 1992 la CGT realizó el primer paro nacional al gobierno de MENEM. El paro fue acompañado, mayoritariamente, por los sectores obreros del Gran Buenos Aires y del interior. En cambio, la CTA —integrado por los sindicatos escindidos de la CGT— no se sumó orgánicamente al paro, aunque los estatales de ATE, conducidos por VICTOR DE GENNARO, adhirieron a la medida cegetista.

En los primeros meses de 1993 se incrementó la actividad huelguística. Nuevos paros docentes, huelgas de señaleros ferroviarios, de los trabajadores de los subterráneos y de los del transporte, paros en la aerolínea Austral, etc., amenazaban desbordar los cauces orgánicos del movimiento obrero. En tanto, la etapa de negociación y de presión al gobierno, desarrollada por la nueva conducción cegetista, se estrellaba contra la intransigencia gubernamental.

A fines de año, el interior se constituyó en escenario de la protesta social. Los atrasos en los pagos de salarios fueron los factores desencadenantes de un estallido social en Santiago del Estero. En 1994, las protestas se hicieron extensivas al Noroeste: Jujuy, Salta y Tucumán. Este activismo, expresión de la crisis de las economías regionales, tuvo su desenlace en julio de 1994. Frente a la pasividad cegetista, la CTA, la Corriente Clasista Combativa (CCC) y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) —sector rebelde de la CGT que agrupaba a los camioneros y a la UTA (colectiveros)— organizaron una Marcha Federal desde todo el país que confluyó en la Plaza de Mayo y culminó en un acto que reunió una masiva concurrencia. Los mismos sectores organizaron, a principios de agosto, un paro nacional contra la política del gobierno. La medida de fuerza fue importante entre los sectores convocantes, vinculados a los servicios: camioneros, transporte automotor, docentes, trabajadores del Estado, judiciales, etc. Sin embargo, la clase obrera industrial, enrolada en los gremios pertenecientes a la CGT, no adhirió a la huelga. Luego de este paro, la protesta social volvió a decaer.

Desde fines de 1994, el "efecto tequila" y los nuevos ajustes económicos estimularon la renovación de las protestas. El recorte de la ayuda a las provincias, los despidos en las empresas telefónicas, las suspensiones en el sector automotor y el quebranto de la industria electrónica fueguina fueron algunos de los capítulos que contribuyeron a las manifestaciones de protesta, a la ocupación de fábricas y a numerosos conflictos.

En setiembre de 1995, se produjo un nuevo paro nacional. La inestabilidad laboral, los recortes salariales y el alto índice de desocupación movilizaron a la CGT a realizar el paro. El MTA y la CTA se plegaron a la medida de fuerza. La coincidencia sindical para desarrollar un accionar común se tradujo en los efectos intensos que alcanzó la medida, particularmente en la industria y en el interior. Como consecuencia, se fortalecieron los sectores más confrontativos del MTA, de la CTA y de la CCC, que dispusieron una movilización y un acto en Plaza de Mayo para el 20 de noviembre en contra de la política económica oficial. El encuentro no tuvo la masividad esperada y el compromiso para realizar un nuevo paro en diciembre no se efectivizó.

Entre agosto y diciembre de 1996 se realizaron tres nuevos paros impulsados por la CGT. La renuncia de CAVALLO pareció abrir el camino hacia negociaciones entre el ala política del gobierno y la CGT. Sin embargo, el acuerdo no fue posible: MENEM ratificó la política económica y amenazó con imponer leyes laborales por decreto. Esta actitud descolocó a los dirigentes gremiales ultramenemistas, que perdieron la hegemonía que conservaban en la dirección cegetista, haciendo posible la incorporación del MTA a la conducción de la central. Esta organizó un paro de 24 horas en agosto y otro de 36 horas en setiembre. La contraofensiva del gobierno se tradujo en la sanción de decretos que suprimían la renovación automática de los convenios colectivos y en la habilitación para que las pequeñas y medianas empresas negociaran sus convenios con las comisiones internas de las empresas sin la participación de los sindicatos nacionales. Los decretos apuntaban a debilitar el poder sindical, marginándolo en favor de las negociaciones por empresa y eliminando una conquista laboral obtenida en 1945. El 26 de diciembre, la CGT respondió con un nuevo paro que, como en los dos casos anteriores, fue acompañado por la CTA y la CCC.

En 1997, la lucha interna en la CGT se agudizó. Mientras los sectores menemistas acordaron con el gobierno cambios en la ley de reforma laboral, el sector del MTA y los sectores de las "62" liderados por LORENZO MIGUEL se opusieron a todo acuerdo con el gobierno. Finalmente, el MTA volvió a renunciar a la conducción cegetista y el representante de la UOM miguelista se negó a firmar el pacto. De inmediato, ambos sectores, junto la CTA y la CCC organizaron el 11 de julio una movilización a Plaza de Mayo durante la que se propuso un paro nacional para el 14 de agosto. La huelga repercutió en varias provincias, aunque su acatamiento fue parcial en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

En líneas generales, las organizaciones sindicales no pudieron articular una oposición consistente y unificada a la política gubernamental. Frente a las reformas estructurales, en general, y la reforma laboral, en particular, el sindicalismo adoptó tres tácticas diferentes. En primer lugar, varios gremios y sectores de gremios adoptaron una actitud de colaboración con los planes reformistas, partiendo de una lectura novedosa de las transformaciones producidas en la estructura social, económica y política desde el colapso del tercer gobierno peronista en 1976. El antecedente de este comportamiento fue la participación del "Grupo de los 15" con el gobierno de ALFONSIN. En tanto se concebían como parte del sistema de poder, estos sectores se asociaron —de manera subordinada— a la coalición con los empresarios impulsada por el menemismo. Captados por ideologías provenientes de Europa y los EE.UU., incorporadas en cursos de formación sindical, para estos sectores sindicales la transnacionalización y los fenómenos especulativos restaban al trabajador organizado capacidad de presión a través de los medios convencionales. Tanto la huelga como el sindicalismo por rama de industria tenían pocas posibilidades de éxito. Para esta visión, los movimientos populistas o laboristas eran utopías del pasado. Incluso, la unidad sindical horizontal —como la CGT— se convertía en secundaria ante la prioridad de las relaciones verticales con empresarios y funcionarios. De una entidad de defensa y representación de los

trabajadores, el sindicato debía constituirse en un proveedor de servicios para sus afiliados: prácticamente una empresa ([117]).

Sin embargo, la disposición de estos sectores a secundar las reformas no fue completamente pasiva. Si bien la colaboracionista "CGT San Martín" prestó su acuerdo a la flexibilización de los contratos establecidos por la Ley de Empleo de 1991, como contrapartida obtuvo la sanción de la ley 24.070, por la cual el Estado se hizo cargo de las deudas de los sindicatos y las obras sociales. Por otra parte, a diferencia del resto del sindicalismo, el sector colaboracionista abandonó la puja por la distribución de los ingresos hasta tanto la inversión empresaria empujara el crecimiento económico.

Otra parte del sindicalismo adoptó la postura de negociación más dura. Este sector constituyó una continuidad de la táctica "vandorista" de tomar distancia del poder oficial, preservando la suficiente autonomía y capacidad para "golpear y negociar". Frente a la política de reformas del menemismo, ofreció un respaldo condicionado que implicaba la posibilidad de pasar a una abierta oposición si las iniciativas del gobierno no eran satisfactoriamente negociadas.

Un tercer campo del sindicalismo se opuso de manera frontal a las reformas impulsadas por el gobierno. Las políticas de privatizaciones y ajuste afectaron a los gremios de empresas a privatizar y a los trabajadores de la administración pública, obreros industriales, etc. Entre 1990 y 1991, las coordinadoras gremiales ligadas a la "CGT Azopardo" desplegaron una intensa movilización, sobre todo en el interior, tendiente a frenar el ajuste fiscal. Sin embargo, los sectores gremiales comprometidos en esta postura no pudieron capitalizar el descontento por la política económica constituyendo un amplio movimiento de resistencia con la oposición política afín. Las conducciones nacionales de los gremios de empresas a privatizar se inclinaron por la negociación o por la participación en los procesos licitatorios. Las seccionales rebeldes quedaron aisladas, y sus dirigencias, desarticuladas. Por otra parte, tras el triunfo oficialista en las elecciones de setiembre y octubre de 1991, tanto las coordinadoras gremiales como la CGT de Ubaldini perdieron gravitación. Por el contrario, la CTA, el MTA y la CCC, a los que ya nos referimos, constituyeron el nuevo núcleo duro de la oposición sindical.

Los recursos empleados por el gobierno contribuyeron, en parte, a neutralizar las resistencias a las reformas. En el escenario sindical trató de profundizar las divisiones aunque las mismas afectaran a sindicatos conducidos por peronistas. Por otro lado, Menem manifestó, a quienes optaron por la confrontación, su decisión de no negociar bajo la presión de medidas de fuerza, ilegalizando las huelgas de los empleados estatales, reteniendo los fondos sindicales y amenazando con el quite de la personería a los gremios del sector. Inclusive presentó denuncias penales contra los dirigentes y cesanteó a numerosos empleados ferroviarios. En términos generales, el presidente contrapuso la legitimidad de los reclamos sectoriales con la del consenso mayoritario proporcionado por la sociedad.

(117) Pozzi, P. y Schneider, A. (1994), págs. 136 y 137.

El gobierno también recurrió a la distribución de incentivos para cooptar a los dirigentes. En momentos en que los quebrantos financieros afectaban a algunos sindicatos u obras sociales, el gobierno puso en manos de dirigentes adictos el manejo de la ANSSAL, organismo recaudador de los fondos de las obras sociales. En otros casos, distribuyó posiciones de poder entre dirigentes de gremios de la administración pública, asignándoles apreciables recursos para pagar indemnizaciones, retiros voluntarios, etc., amortiguando las tensiones en los sectores sujetos a "racionalización". En los casos de privatizaciones, incorporó a los dirigentes al proceso de negociación, como el caso de los Programas de Propiedad Participada donde se insinuó una convergencia de intereses entre sindicatos y trabajadores. A través de estas distintas modalidades de distribución de incentivos, el gobierno logró que varios sindicatos desistieran de la confrontación, optaran por la colaboración y, a la vez, aseguraran su supervivencia como organizaciones.

Sin embargo, el gobierno tuvo dificultades para satisfacer la demanda empresaria de una reforma laboral. En este terreno, los intentos gubernamentales por flexibilizar los contratos de trabajo y reforzar el posicionamiento empresario en las negociaciones colectivas de trabajo, no alcanzaron los resultados pretendidos. Hasta 1994, un considerable bloqueo legislativo —al cual no fueron ajenos los diputados sindicalistas del peronismo— impidió una reforma laboral integral, por lo que los logros en este campo de reformas fueron parciales. Sólo pudieron introducirse reformas sectoriales, consensuadas previamente por empresarios y sindicatos, que segmentaron el mercado laboral y que, en definitiva, constituyeron flexibilizaciones limitadas. En estos casos, el gobierno trató de no tensar al máximo las relaciones con el sindicalismo colaboracionista y con su propio bloque parlamentario.

A partir de 1994, la política laboral se caracterizó por una búsqueda de acuerdos entre la UIA, la CGT, representantes de las PyMEs y el gobierno, antes de enviar las iniciativas al Congreso. De esta manera, se lograron aprobar en el Parlamento, entre otras leyes, una reforma laboral para las PyMEs, una nueva flexibilización de las modalidades de contratación, una reforma integral del régimen de Accidentes de Trabajo y algunas reformas en las obras sociales. A pesar de estos avances en favor de una reforma laboral, el empresariado siguió considerando que aún estaban insatisfechas sus aspiraciones.

No obstante, la flexibilidad laboral avanzó pese a no haberse alcanzado una legislación integral como la pretendida por las grandes empresas. Muchas empresas extranjeras al invertir en el sector productivo firmaron convenios con sindicatos nacionales para flexibilizar las condiciones laborales. Tanto General Motors como FIAT y Toyota acordaron —a nivel de empresa— con el sindicato SMATA normas flexibilizadoras al margen de los convenios colectivos nacionales de trabajo. Por otra parte, la desocupación se constituyó en el factor decisivo para precarizar las condiciones de trabajo y facilitar la reducción de los costos laborales.

8,9. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

El triunfo de CARLOS MENEM en mayo de 1989 significó un nuevo paso en el proceso de transición democrática, constituyendo la primera alternancia de los partidos en el poder a través del voto ciudadano. A partir de entonces, el bipartidismo UCR-PJ instalado en 1983 pareció convertirse en una realidad inmutable.

Al asumir la presidencia, MENEM debió afrontar el problema de la gobernabilidad del país. Sin embargo, el candidato electo venía acompañado de una considerable cuota de imprevisibilidad. Durante la campaña electoral sus propuestas habían sido poco claras, y sus afirmaciones en cuanto a la forma de tratar la deuda externa y sus propuestas de un "salariazo" y una "revolución productiva" no dejaban de ser contradictorias. En el entorno del presidente electo, la presencia de algunos grupos partidarios de una moratoria de la deuda externa y de la tradicional fórmula de fortalecimiento del mercado interno y del rol del Estado despertaba fuertes incógnitas entre el empresariado. Muchas de estas incertidumbres, en el marco de la extremada vulnerabilidad del sector público, contribuyeron al proceso hiperinflacionario iniciado un mes antes de las elecciones. Pero el nivel de crisis económico-social que expresaba dicho proceso convenció al grupo de asesores menemistas de mayor peso de que había que desestimar una política de enfrentamiento con los acreedores internacionales y los empresarios locales dado que el Estado se encontraba sin recursos ni poder político para sustentar con éxito dicha estrategia. En consecuencia, al asumir el gobierno, MENEM trató de aventar toda duda en cuanto al rumbo de las políticas económico-sociales a encararse: la designación de un representante de uno de los grupos oligopólicos multinacionales de origen argentino más poderosos —Bunge y Born— al frente del Ministerio de Economía fue una señal clara en ese sentido. Igualmente lo fueron el nombramiento de asesores de organizaciones como la UIA y la CAC, y líderes del principal partido de la derecha liberal, la Ucedé. De esta manera, el gobierno comenzó a acentuar, de manera más ortodoxa, la política iniciada por el radicalismo en dirección a una reforma del modelo de acumulación ([118]).

La estrategia menemista de construcción de poder significó una ruptura con parte de las concepciones peronistas. La doctrina y la práctica históricas del peronismo se habían caracterizado por un patrón de comportamiento político de enfrentamiento con las empresas y grupos económicos más poderosos y con sus organizaciones representativas, como la UIA y la SRA. Para evitar el aislamiento político que sufrió ALFONSIN, MENEM conformó un gabinete con aquellos poderes que en la vida política y social del país no podían ser ignorados sin pagar un alto costo. Los resultados de esta estrategia no se hicieron esperar: a poco más de un mes de asumir, el presidente había logrado el apoyo prácticamente mayoritario del empresariado, perceptible tanto en la inauguración de la exposición de la SRA

(118) ACUÑA, C. H. (1995), pág. 333.

como durante la celebración del "Día de la Industria". A esta altura, el rumbo económico gubernamental gozaba de mayor apoyo entre las filas empresarias y los partidos de derecha que entre las del partido gobernante y del sindicalismo.

Frente al sindicalismo, el gobierno trató de neutralizar a los sindicatos más combativos. Para ello nombró en el Ministerio del Trabajo —reiterando la experiencia intentada por ALFONSIN— a sindicalistas del "Grupo de los 15" más dispuestos a negociar con el Poder Ejecutivo y con fluidas relaciones con los empresarios. Por otra parte, precipitó la fractura de la CGT, empujando a la conducción confrontacionista de la CGT de "Azopardo", liderada por UBALDINI, a un proceso de creciente endurecimiento y de aislamiento político. De esta manera, el gobierno dio a los empresarios una poderosa señal en relación con la determinación de llevar adelante el rumbo adoptado.

Empero, la relación entre el gobierno y los empresarios no estuvo exenta de altibajos. La presión impositiva durante la gestión económica del representante de Bunge y Born, NESTOR RAPANELLI, fue cuestionada públicamente por uno de los titulares del grupo. A fines de 1989, el "Grupo de los 8" (UIA, SRA, ADEBA, ABRA, Bolsa de Comercio, UAC, CAC y Cámara de la Construcción) apoyó las medidas de liberación del mercado cambiario y de los controles de precios dispuestas por el ministro ERMAN GONZALEZ. Pero, cuando éste trató de detener la caída del dólar y frenar la inflación, contrayendo la emisión monetaria, o cuando generalizó la aplicación del IVA, el empresariado mostró sus reservas frente a su gestión. Durante 1990, los industriales y los sectores de la construcción se vieron afectados por la recesión y la presión impositiva, mientras que el empresariado agropecuario manifestó su desacuerdo con la presión impositiva y con el tipo de cambio, acentuando su creciente distanciamiento de la política económica. Si bien el acuerdo empresario se manifestaba con respecto a la línea económica general, no siempre había conformidad con las medidas de corto plazo.

Al iniciar su gestión, CAVALLO, en enero de 1991, también encontró resistencias. Su política impositiva fue objetada por el bloque de diputados peronista, lo que obligó al presidente a presionar a los legisladores para lograr su aprobación en el Parlamento. En el sector sindical, la huelga ferroviaria en demanda de mejoras salariales fue reducida; fue declarada la ilegalidad del paro, se intervino el sindicato ferroviario, se dispusieron despidos masivos, etc. En el sector agropecuario, la resistencia a la política impositiva desembocó en un llamado a un paro por parte de la CONINAGRO, la CRA y la FAA, no participando la SRA. En este caso, tras amenazar con proceder con igual firmeza que con los ferroviarios, el gobierno mostró mayor flexibilidad, logrando la suspensión del paro a cambio de una serie de concesiones al sector. En marzo de 1991, la apuesta más importante del ministro CAVALLO, el Plan de Convertibilidad, fue aprobada por la mayoría de los diputados peronistas y los partidos de derecha.

Sin embargo, el nuevo escenario que se configuró desde entonces no pudo ser aprovechado por todos los grupos empresariales. Los que quedaron descolocados

frente a la competencia externa, promovida por la apertura económica, no encontraron en sus organizaciones representativas una mayor capacidad contestataria. Con una CGE debilitada, pasaron a depender de la disposición de la UIA para articular sus demandas dentro de un reducido margen de acción y privilegiando la búsqueda de canales de diálogo con el gobierno. Por otra parte, ante sectores específicos de la producción que no estaban dispuestos a acompañar sus políticas, el gobierno amenazó con sanciones, como la mayor apertura económica en esos sectores. En cuanto a los grupos económicos fortalecidos durante la dictadura y que manifestaron su poder económico y político durante el gobierno de ALFONSIN, vieron sus intereses afectados con el achicamiento del Estado. Estos grupos, que se diversificaron y ampliaron su capacidad exportadora a partir de su papel como grandes proveedores del Estado, perdieron esta condición de abastecedores de organismos oficiales al privatizarse las empresas públicas. A manera de compensación, pudieron participar del proceso privatizador, apropiándose de dichas empresas en condiciones monopólicas u oligopólicas ([119]). Por otra parte, el gobierno estrechó vínculos con el *establishment* económico y financiero internacional y con los sectores locales ligados al mismo.

Durante la gestión de MENEM, el radicalismo vio complicado su rol de partido opositor. Los costos políticos que significaron para el gobierno radical la administración de la crisis y las dificultades en diseñar una política opositora se tradujeron en la pérdida de caudal electoral a lo largo de la década del '90. A partir de 1991, cuando el radicalismo trató de recomponer su perfil opositor, el gobierno recurrió a tres medios para neutralizar esta postura. Primero, mediante la mayoría propia en el Senado o constituyendo mayorías en Diputados a través de acuerdos con partidos de centroderecha. Luego, apelando a los decretos de necesidad y urgencia y a los vetos a las decisiones parlamentarias, lo que tuvo un impacto negativo sobre el nivel de colaboración alcanzado entre ambos partidos mayoritarios durante el gobierno de ALFONSIN. Finalmente, desde una posición de fuerza y aprovechando la debilidad del principal partido opositor, luego de dos años de creciente tensión entre ambas fuerzas políticas por las aspiraciones reeleccionistas de MENEM, el Poder Ejecutivo forzó, en 1993, un acuerdo con ALFONSIN para lograr la reforma constitucional que posibilitaba la reelección ([120]).

El debilitamiento del perfil opositor del radicalismo fue aprovechado por una fuerza política de centroizquierda, el Frente Grande. Integrado por grupos disidentes del peronismo y sectores de izquierda, en las elecciones de constituyentes de abril de 1994, el Frente pasó a constituirse en la tercera fuerza a nivel nacional, obteniendo el 13 % de los sufragios. En camino hacia las elecciones presidenciales de 1995, el Frente se vio fortalecido por dos hechos. En primer lugar, la ruptura del senador y ex gobernador mendocino JOSE OCTAVIO BORDON con el peronismo y su integración al Frente, ahora denominado "Frente País Solidario" (FREPASO). La interna para la elección del candidato a presidente, ganada por BORDON, brindó al

(119) ACUÑA, C. H. (comp.) (1995), pág. 357.

(120) ACUÑA, C. H. (comp.) (1995), pág. 361.

Frente un candidato moderadamente progresista con llegada a los sectores medios. En segundo lugar, los radicales, convencidos de sus escasas posibilidades electorales, dejaron la candidatura presidencial en manos de un candidato políticamente débil, el rionegrino HORACIO MASACCESI. En consecuencia, los resultados de la elección presidencial de 1995 ubicaron en segundo lugar al FREPASO, quedando relegada la UCR al tercer puesto.

La presencia del FREPASO tuvo una influencia considerable en el sistema de partidos. En primer lugar, forzó la revisión de las estrategias de las fuerzas políticas tradicionales, en especial del radicalismo. Por otra parte, abrió la puerta a la formación de coaliciones de gobierno y a un juego más abierto de competencia y colaboración entre partidos, algo improbable en el bipartidismo anterior ([121]). Desde 1995, un acuerdo implícito entre radicales y frepasistas les permitió actuar como bloque opositor. En 1997, conformaron una alianza, que se tradujo en la victoria electoral de octubre y, posteriormente, en el acuerdo para la conformación de la fórmula presidencial que, integrada por FERNANDO DE LA RUA y CARLOS "Chacho" ALVAREZ, se dispuso a competir en las elecciones de octubre de 1999.

Desde 1989, las relaciones entre el gobierno menemista y el propio peronismo no estuvieron exentas de tensiones. La aprobación de las leyes de emergencia económica y reforma del Estado demandó arduas discusiones en el interior de la bancada oficialista. No tardó en conformarse un bloque de diputados peronistas disidentes con la línea gubernamental (el "grupo de los 8", que con posterioridad confluiría en el FREPASO). El presidente MENEM, para neutralizar las reacciones dentro de las filas partidarias, aprovechó los márgenes de maniobra que le permitieron las circunstancias de la crisis que precipitó su asunción, desestimando las críticas de los cuadros partidarios y argumentando la falta de alternativas y el escaso margen de acción existente y copando la conducción del partido con sus allegados. Por otra parte, no dudó en incorporar candidatos extrapartidarios o sin militancia previa —RAMON ORTEGA, CARLOS REUTEMANN, DANIEL SCIOLI, etc.— que, en algunos distritos, tenían mayores probabilidades electorales y mayor disposición a aceptar la dirección económica impulsada por el gobierno, marginando a la propia dirigencia peronista. De esta manera, MENEM fue disciplinando y vaciando políticamente la estructura partidaria para transformarla en una eficiente máquina electoral.

En realidad, el menemismo, como identidad política, comenzó a desdibujarse desde 1995. La alianza social sobre la que se sustentó —gestada durante la primera presidencia— mostró sus primeras fisuras tras la reelección de aquel año. Basada en los sectores populares, mayoritariamente peronistas, y en los grupos de poder económico, los costos de la política de MENEM terminaron erosionando los apoyos de aquellos sectores. La desocupación, la pobreza, la corrupción, la falta de justicia, la multiplicación de las protestas y el traspié electoral de octubre de 1997 a manos de la Alianza, formada por el radicalismo y el FREPASO, marcaron el ocaso del menemismo.

(121) NOVARO, MARCOS, "Los partidos políticos en los '90. Los desafíos de la competencia, la sucesión y la alternancia", en Estudios Sociales, Nº 15, Santa Fe, segundo semestre, 1998, pág. 139.

8.10. LAS RELACIONES EXTERIORES DURANTE EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM

8.10.1. Los fundamentos teóricos de la política exterior

La política exterior del gobierno menemista tuvo como sustento teórico al denominado "realismo periférico". Este esquema plantea las estrategias de política exterior adecuadas para Estados periféricos, dependientes, vulnerables y escasamente relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias. Sus principios básicos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Un país vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica debe evitar toda confrontación con las grandes potencias, salvo en aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con su bienestar y su base de poder; en suma, necesita adaptar sus objetivos a los de la potencia dominante.
- La política exterior debe formularse teniendo en cuenta un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales y atendiendo a los riesgos resultantes de otros costos eventuales.
- La autonomía relativa de un Estado no debe definirse como una mera libertad de acción o de decisión, sino en términos de los costos relativos del ejercicio de sus facultades que un Estado mediano, aun el más dependiente, casi siempre tiene. Debe reformularse en términos de los costos relativos de la confrontación y de los posibles resultados del uso de esa libertad de acción frente a un problema o conflicto determinado.
- En el cálculo de los costos deben incluirse las percepciones negativas generadas en los países acreedores y capaces de exportar capitales. Esas percepciones tienen un costo material no cuantificable por cuanto conducen a la pérdida de inversores potenciales y aumentan la importancia del componente político del valor riesgo país ([122]).

En síntesis, para esta concepción, el principal objetivo de la política de un Estado dependiente debe ser la reducción de costos y riesgos, lo que supone el alineamiento con las grandes potencias o con la potencia hegemónica de turno. La confrontación política con los países centrales resulta altamente contraproducente para naciones vulnerables y poco estratégicas.

Por otra parte, debe renunciarse al concepto de autonomía, entendida como libertad de decisión o de acción de los Estados, es decir, como búsqueda de mayores márgenes de independencia. Esto marca claramente los límites de una política exterior propia, condicionada a los avatares de un escenario internacional conducido y diseñado por otros países, de cuya voluntad, y la de sus inversores,

(122) Cf. Escude, Carlos, Realismo periférico, Buenos Aires, 1992, en donde se exponen los fundamentos de estas ideas.

depende el financiamiento externo. Queda la libertad de elegir de qué manera quiere establecerse una vinculación funcional, teniendo en cuenta estas restricciones que suponen, además, el no cuestionamiento del orden internacional.

Las críticas a esta teoría apuntan a diversas cuestiones:

- El llamado "realismo periférico" parte de una lectura de la historia de las relaciones internacionales de la Argentina y, en particular, de la política norteamericana hacia América Latina, basada en la adaptación forzada de ciertas hipótesis a los hechos históricos. Una de las más importantes es la de la irrelevancia estratégica de un país dependiente. La crítica histórica ha demostrado que esta supuesta irrelevancia no se corresponde con el pasado de la Argentina ni con el de otras naciones vecinas. La conducta de los EE.UU. hacia la región, en distintos casos y circunstancias históricas, ha mostrado su impronta estratégica mediante intervenciones directas o indirectas. Por otra parte, la actitud menos confrontacionista o colaboracionista de algunos países no se tradujo tampoco en ventajas ostensibles, tal como ocurrió con el Brasil después de la Segunda Guerra Mundial ([123]).
- De todos modos, no se puede inferir que la conducta internacional histórica de la Argentina fue de permanente confrontación con la potencia hegemónica. Hasta los años '40, mantuvo un vínculo privilegiado con el Reino Unido. La tesis del alineamiento se transforma más bien en una crítica a la conducta posterior de la Argentina por no haber transferido "oportunamente las acciones del vínculo privilegiado de Londres a Washington" ([124]). Por otra parte, si hubo confrontación con los EE.UU., estuvo enmarcada durante largo tiempo en función de las relaciones con Europa y de la falta de complementariedad de las economías de los dos países.
- No es posible renunciar *a priori* a la defensa de intereses propios cuando, de hecho, persisten la violencia o los conflictos en la política internacional y subsiste la ecuación "hegemonía-subordinación" como característica principal de las relaciones entre países periféricos y centrales ([125]).
- La historia ha demostrado que, aun en un marco de dura bipolaridad y alineamiento, existieron intersticios que pudieron ser aprovechados por los países periféricos y que el margen de maniobra de estos últimos aumenta cuando participan de bloques regionales o procesos de integración ([126]).

(123) Cf. Rapoport, Mario, "El factor político en las relaciones internacionales..." (1984), y Rapoport, Mario, "Argentina y la Segunda Guerra Mundial..." (1995).

(124) Paradiso, José, "Brasil-Argentina: las complejas vías de la convergencia", en Llados, José María y Pinheiro Guimarães, Samuel (edits.), *Perspectivas. Brasil y Argentina*, Buenos Aires, 1999, pág. 113.

(125) Bernal Meza, Raul, *América Latina en la economía política mundial*, Buenos Aires, 1994, págs. 200 y 201.

(126) Bernal Meza, R. (1994), págs. 203, 253 y sigtes.

- El grado de confiabilidad de un país (aunque este mismo término debe estar sujeto a crítica, pues la medida de la confiabilidad depende de un conjunto de intereses y de sus opciones estratégicas) no se debe, en todo caso, a una política exterior inspirada en el "realismo periférico", sino, principalmente, a las condiciones institucionales, económicas, políticas y sociales internas. En el caso de la Argentina, fue la degradación de esas condiciones lo que debilitó su presencia internacional en diversos períodos de su historia, a pesar de haber tenido, en distintos momentos, gobiernos militares que suscribían a la doctrina del alineamiento automático. Esa situación impidió contar, asimismo, con una política exterior consecuente y eficaz.
- La política de "realismo periférico" implica *de facto* la aceptación pasiva (o activa, si se interviene en los acontecimientos) de la arbitrariedad y el autoritarismo entre los Estados al contrario del objetivo siempre vigente de democratizar el poder internacional ([127]). Y ello en un mundo marcado, como muestra la historia —e incluso la de la posguerra fría—, por la existencia de visibles desigualdades de poder económico y político, que se tradujeron en guerras, revoluciones, crisis de hegemonía, catástrofes sociales y ecológicas, y el ascenso y caída de grandes potencias ([128]).
- Desde un punto de vista teórico, reducir la política internacional a un cálculo de costos y beneficios constituye una interpretación simplista que no toma en cuenta el conjunto de elementos que integran una teoría de las relaciones internacionales, en la cual intervienen sistemas de finalidad (objetivos, medios y actores), por un lado, y sistemas de causalidad (estructuras, relaciones económicas, sociales y políticas, fuerzas profundas y fuerzas organizadas), por otro. No reconoce tampoco la existencia de actores no estatales en las relaciones internacionales y de los nuevos poderes surgidos de la globalización y la regionalización ([129]).

(127) Cf. Moniz Bandeira, Luiz Alberto, "Política y relaciones internacionales en el Mercosur", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 11, segundo semestre de 1996.

(128) Para una visión histórica de la política internacional ver: Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, 1987. Para la política internacional de la posguerra fría ver: Gobbi, Hugo, *Estado, identidad y libertad. Casuística de Kosovo a Malvinas*, Buenos Aires, 1999; Perez Llana, Carlos, *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*, Buenos Aires, 1998.

(129) Cf. Duroselle, Jean-Baptiste, *Tout empire périra. Théorie des relations internationales*, París, 1992; Rapoport, Mario, "¿Una teoría sin historia? El estudio de las relaciones internacionales en cuestión", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 3, segundo semestre de 1992.

8,10,2. Las relaciones con los Estados Unidos

La adopción de estos conceptos del "realismo periférico" por parte del gobierno de Menem se tradujo en el alineamiento con los Estados Unidos. El diseño de la política exterior se vinculó con la percepción de que el orden internacional emergente tras el fin de la Guerra Fría suponía el establecimiento de una plena hegemonía norteamericana. Por lo tanto, desde dicha perspectiva, la aceptación realista de ese liderazgo permitiría alcanzar beneficios económicos entre los que se contaban la atracción de inversiones y una mayor fluidez en las negociaciones con los bancos y los organismos financieros.

Al optar por el alineamiento automático, Menem se apartó de la dirección tradicional del justicialismo. La decisión apuntaba a la construcción de una "relación especial" con la potencia hegemónica, partiendo del supuesto de que los históricos desencuentros entre la Argentina y los Estados Unidos no aportaron beneficios al país del Plata. De esta manera, la agenda de la diplomacia argentina quedó subordinada a la relación privilegiada con los Estados Unidos.

Este alineamiento determinó un cambio en la política exterior. El 17 de setiembre de 1990, el Poder Ejecutivo anunció el envío de naves y tropas argentinas al Golfo Pérsico para participar en el bloqueo contra Irak. Con esta decisión, rompió con la tradicional neutralidad del país ante los conflictos que no le afectaban directamente. Sin embargo, las acciones argentinas en el Golfo no significaron grandes beneficios materiales para la Argentina: se recibieron las felicitaciones de los gobiernos de los EE.UU. y Gran Bretaña, el especial agradecimiento del emir de Kuwait y se logró la participación de algunas empresas privadas argentinas en actividades ligadas indirectamente a la reconstrucción del país invadido ([130]).

La modificación de la política nuclear argentina también se inscribió en el marco del alineamiento con los EE.UU. En 1992, luego de coordinar posiciones con el Brasil y Chile, el gobierno argentino ratificó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, firmado en Tlatelolco. Posteriormente adhirió, mediante un acuerdo, a los principios de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), satisfaciendo otro de los reclamos históricos de Washington. En este marco, a principios de setiembre del mismo año se inicialó un Acuerdo de Cooperación Nuclear con los Estados Unidos para la construcción de reactores, la investigación aplicada en la medicina y la industria, el estudio del ciclo de combustible y la administración de residuos nucleares.

Cambios igualmente significativos se produjeron en la política misilística. El proyecto de construcción del Cóndor II estaba a cargo de la Fuerza Aérea Argentina, y su nacimiento se hallaba ligado a la Guerra de Malvinas. Su desarrollo fue posible

(130) Busso, Anabella y Bologna, Alfredo Bruno, "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación", en CERIR, *La política exterior del gobierno de Menem*, Rosario, 1994, pág. 36.

gracias a la transferencia de tecnologías e insumos provenientes de países desarrollados, en particular de una empresa estatal alemana, y en alianza con el Oriente Medio a través de Egipto, el tercer socio en cuestión. El pasaje de la dictadura militar al gobierno de ALFONSIN no afectó a la continuidad del proyecto. Pero Washington consideraba que dicha continuidad constituía una amenaza para su política global de control de misiles, por lo que ejerció crecientes presiones para la desactivación del emprendimiento.

A fines de mayo de 1991, MENEM decidió abandonar el proyecto Cóndor II. La decisión generó tensiones en el interior del gabinete nacional y recibió fuertes críticas de la oposición radical. El Poder Ejecutivo fue respaldado por los ministros CAVALLO y DI TELLA, pero la determinación fue resistida por el titular de Defensa, ERMAN GONZALEZ, y por la Fuerza Aérea. Pese a estas resistencias, en enero de 1993 se concretó el desmantelamiento final del misil. Para compensar los efectos desfavorables que la medida generó en la Fuerza Aérea, se trató de lograr un *linkage*, intentando vender aviones Pampa a los Estados Unidos. Por otra parte, el gobierno norteamericano ofreció como contrapartida a la destrucción del misil el apoyo a la política económica nacional, la cooperación militar y la transferencia de tecnología. Sin embargo, el episodio dejó como saldo concreto el establecimiento de un precedente por el cual todo intento argentino de desarrollo de tecnología sensitiva recibirá presiones para su cancelación por parte de los países centrales ([131]).

El retiro del Movimiento de los No Alineados fue otro cambio en la política exterior argentina. El presidente MENEM, en 1989, asistió a la IX reunión cumbre celebrada por el Movimiento en Belgrado, manteniendo la postura tradicional del país dentro del mismo. Con la llegada de DI TELLA a la Cancillería y el afianzamiento de los principios del "realismo periférico", se anunció el retiro argentino del Movimiento. La medida se concretó en setiembre de 1991 cuando varias enmiendas propuestas por el ministro DI TELLA, durante la X Reunión de Cancilleres del NOAL en Ghana, no fueron apoyadas por la mayoría de los países miembro. La decisión se produjo cuando ingresaban al NOAL otros países latinoamericanos, por lo que, de esta manera, la Argentina se retraía de un ámbito propicio para la discusión y la cooperación, razón por la cual los costos del retiro parecieron mayores que los beneficios internacionales obtenidos. Por otra parte, ésta fue una determinación coherente con el perfil de la política exterior de la administración de MENEM más que una respuesta a requerimientos de Washington.

La reorientación de sus votaciones en la ONU se transformó en otra ruptura de la Argentina con su postura tradicional. Para revertir lo que el canciller DI TELLA interpretaba como el viejo vicio de votar en la ONU en disidencia con los EE.UU., a partir de marzo de 1991 se modificó esa tendencia. En consecuencia, en las votaciones clave para los intereses norteamericanos las votaciones argentinas alcanzaron un notable grado de coincidencia con las de los EE.UU. Este comportamiento expresado en muchas oportunidades a través de decisiones unilaterales no tomó en cuenta a los principales socios regionales de la Argentina, provocando que muchos países latinoamericanos percibieran al gobierno de MENEM como un actor individual que se desentendía de la región.

(131) BUSSO, ANABELLA, "Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina", en CERIR, *La política exterior del gobierno de Menem*, Rosario, 1994, págs. 93-95.

Luego de la Guerra del Golfo, el gobierno argentino decidió un mayor involucramiento en los operativos de paz de la ONU. Para ello, las Fuerzas Armadas comenzaron a participar en dichos operativos en función del mecanismo de seguridad posguerra fría auspiciado por la ONU e impulsado políticamente por los EE.UU.

El gobierno argentino también intentó deslizar el rol de las Fuerzas Armadas hacia otros compromisos. En diciembre de 1996, MENEM, durante su encuentro con CLINTON, solicitó que se considerara la posibilidad de que la Argentina fuera considerado un aliado extra OTAN, fundamentalmente para combatir el narcotráfico y el terrorismo. Esto significaba involucrar a las Fuerzas Armadas en dicha lucha. Este anuncio provocó repercusiones negativas en los partidos de oposición, contradecía la postura de los militares argentinos y rompía con la posición conjunta de los países de la región. Por otra parte, la solicitud argentina parecía una nueva concesión a los reclamos de Washington.

En el marco del alineamiento argentino con los EE.UU. se concretó un significativo intercambio de visitas de alto rango. En este sentido, se destacan los encuentros oficiales entre jefes de Estado a que dieron lugar cuatro de los viajes de MENEM al país del Norte (en setiembre de 1989, en noviembre de 1991, en junio de 1993 y en diciembre de 1996) y las visitas de los presidentes GEORGE BUSH (en diciembre de 1990) y WILLIAM CLINTON (en octubre de 1997) a la Argentina. MENEM fue el primer presidente peronista que visitó los EE.UU., concretando un encuentro con el presidente BUSH en Washington. Por su parte, la visita de BUSH a la Argentina fue la primera de un presidente norteamericano desde 1960.

El primer encuentro entre MENEM y BUSH se desenvolvió alrededor de una agenda nutrida. Incluyó como tema económico fundamental la búsqueda de apoyo norteamericano a las negociaciones argentinas con el Club de París, el Banco Mundial y el FMI. Entre las cuestiones de seguridad se abordaron el aprovisionamiento de equipos militares argentinos a terceros países, la venta del avión IA 63 Pampa, la cuestión de la energía nuclear, la ratificación del Tratado de Tlatelolco, la desactivación del proyecto Cóndor II, la situación política en Panamá y Centroamérica, Colombia y el narcotráfico, la normalización de las relaciones con Gran Bretaña, la crisis de Oriente Medio y el terrorismo. La resolución de varios de estos temas se alcanzó durante la primera mitad del primer gobierno menemista.

A partir de entonces, se multiplicaron los gestos norteamericanos de apoyo al gobierno argentino. Además del respaldo a la democracia argentina fue particularmente notorio el brindado al ajuste económico, al reordenamiento financiero y a la reforma del Estado, piloteados por CAVALLO. Los frutos del intenso relacionamiento bilateral parecieron visualizarse durante la segunda visita de MENEM a Washington, donde logró conseguir el crédito de facilidades extendidas del FMI —llave para ingresar al Plan Brady—, la firma del Acuerdo de Protección y Garantía de Inversiones, la reunión con los petroleros de Houston —quienes prometieron

invertir en la Argentina— y el anuncio del Eximbank adelantando la reapertura de una línea de créditos ([132]). Todo indicaba que la credibilidad del gobierno se debía, más que a una política exterior inspirada en el "realismo periférico", a los resultados alcanzados hasta entonces por la política económica.

El relacionamiento con la nueva administración demócrata, tras las fluidas relaciones con el republicano Bush, se logró de manera menos traumática de lo esperado. Menem se convirtió en el primer presidente latinoamericano recibido privadamente por Clinton luego de su asunción. Al igual que Bush, el mandatario demócrata consideró a Menem como "un líder en la región", como un modelo ante otros países latinoamericanos por su política económica y su adhesión al libre mercado. Sin embargo, pronto reaparecieron dos temas que complicaban la agenda bilateral. Por un lado, el interés estadounidense por la pronta sanción de la ley de patentes medicinales y, por el otro, el tradicional interés argentino por la eliminación de los subsidios agrícolas.

La presión de los EE.UU. para modificar la legislación argentina sobre el patentamiento de productos medicinales no era nueva. Con la llegada de Menem a la presidencia se incrementó: las exigencias para patentar estos productos se tradujeron en acciones que iban desde pedidos de indemnizaciones hasta amenazas de sanciones sobre las exportaciones argentinas. Ante estas presiones, el gobierno argentino envió al Congreso en 1993 un proyecto de ley de patentes sin comprometerse sobre el destino que correría en la Legislatura. El tratamiento del tema en las Cámaras permitió que se abriera un espacio para que quienes se oponían al patentamiento —funcionarios y empresarios— ejercieran *lobby* para demorar su tratamiento. A fines de marzo de 1995, el Congreso, tras modificar el proyecto originario, sancionó la Ley de Patentes que —al estar alejada de las demandas de los norteamericanos— llevó a nuevas presiones y al establecimiento de sanciones comerciales a la Argentina en 1997.

El aspecto comercial se constituyó en el plano más controvertido de la relación entre los dos países. A partir de 1993, el creciente saldo comercial negativo se convirtió para la Argentina en un tema que motivó frecuentes reclamos. Uno de los desacuerdos más importantes se generó a partir de la práctica de subsidios agrícolas implementada por los sucesivos gobiernos norteamericanos, cuya prédica en contra de los subsidios en el GATT y el Grupo CAIRNS no fue acompañada con una política consecuente. Por otro lado, la venta de trigo subsidiado al Brasil por parte de los EE.UU. en 1991, motivó el reclamo argentino obteniendo el compromiso posterior de Clinton de no vender trigo al Brasil y Venezuela. A partir de 1996, el gobierno argentino intentó vincular la solución del tema de las patentes medicinales al cambio de la política de subsidios estadounidense y, a la vista de superávit comercial acumulado por los EE.UU., trató de demostrar que la economía argentina era más abierta que la norteamericana, tanto desde el punto de vista arancelario como paraarancelario ([133]). Los condicionamientos

(132) Diario *La Capital*, Rosario, 6 y 7 de agosto de 1991.

(133) Bonelli, Marcelo, "Documento secreto. Conflictos en las relaciones comerciales con los Estados Unidos", en *Clarín*, 2 de octubre de 1996.

estructurales derivados de la escasa complementariedad de ambas economías seguían complicando la agenda bilateral y tornando problemática la posibilidad de establecer una "relación especial" como la mantenida con Gran Bretaña en el pasado.

En este marco, se produjo la visita del presidente Clinton a la Argentina. Durante su estadía, entre el 15 y el 18 de octubre de 1997, el mandatario estadounidense se comprometió ante las autoridades de la comunidad judía argentina a apoyar sus demandas en favor de un esclarecimiento de los atentados contra la embajada israelí y la AMIA. Por otra parte, ante los representantes de los medios de prensa, manifestó su disposición para proponer, en el marco de la OEA, la designación de un ombudsman que controle las violaciones a la libertad de prensa en el continente. Lo más sustantivo de la visita fue un cambio de actitud con respecto al Mercosur: en lugar de verlo como un desvío indeseable, Clinton lo consideró un paso convergente hacia la construcción de su proyecto de Area de Libre Comercio de las Américas ([134]).

Dos nuevos encuentros entre ambos presidentes se concretaron privadamente. El primero tuvo lugar el 18 de abril de 1998 en Santiago de Chile, mientras se desarrollaba la II Cumbre de las Américas. En esa oportunidad, Menem disipó las inquietudes de Clinton, quien veía con preocupación un posible acercamiento argentino a Cuba. Las señales de intranquilidad para Washington habían surgido a partir de la propuesta del embajador argentino ante la OEA de reincorporar a Cuba al organismo y por la visita de Fidel Castro a la embajada argentina en La Habana. El otro encuentro se realizó el 6 de octubre del mismo año en Washington, durante la Asamblea Anual del FMI y el Banco Mundial. Entonces, Clinton ratificó el apoyo de su país a la política económica argentina, aunque advirtió los riesgos de la crisis de los mercados mundiales ([135]).

El balance de la política exterior argentina con respecto a los EE.UU. presentó una curiosa paradoja. En un contexto diferente, la Argentina retomó la conducta internacional adoptada hasta los años '40, antes de la llegada del peronismo al gobierno: en este caso, en lugar del Reino Unido, se buscó a los EE.UU. como socio privilegiado. Este relacionamiento se fundamentó en un diagnóstico del contexto internacional caracterizado por una unilateralidad estratégica que obligaba a países escasamente relevantes, como la Argentina, a evitar los conflictos políticos, reduciendo toda controversia al ámbito económico y a mostrarse como el "mejor alumno" en América Latina. Por otra parte, otro aspecto del diagnóstico consideraba que la globalización significaba la desaparición de la entidad de los espacios nacionales y el debilitamiento del papel de los Estados en el proceso económico. En este aspecto, tal perspectiva contrastaba con lo que efectivamente ocurría en los países centrales, donde los Estados siguieron conservando un rol significativo y se mantuvieron muchas de las tendencias históricas características de la relación entre países centrales y periféricos. Sin embargo, es necesario también tener en

(134) Clarín, Anuario 97-98, Buenos Aires, pág. 41.

(135) Clarín, Anuario 98-99, Buenos Aires, pág. 44.

cuenta la importancia creciente de los procesos de regionalización, y, frente a este panorama, el camino para poder fortalecer el poder de negociación ante los EE.UU. pasa necesariamente por el Mercosur y tiene como uno de sus vértices insoslayables al socio brasileño ([136]).

. . . . .

8.10.3. Las relaciones con Europa

La recomposición total de las relaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE) requería que la Argentina normalizara sus relaciones con Gran Bretaña. Desde la Guerra de Malvinas, el veto británico impedía a la Argentina regularizar su comercio con el mercado comunitario y acceder a líneas de créditos preferenciales. En consecuencia, el gobierno de Menem inició un operativo diplomático tendiente a superar el *statu quo* en el que se mantenían las relaciones con Londres.

Los primeros pasos de dicho operativo se concretaron a partir de octubre de 1989. Reuniones con representantes británicos en Madrid culminaron con la decisión de congelar la discusión del tema de la soberanía en Malvinas a partir de la figura del "paraguas" y acordaron la renuncia mutua al uso de la fuerza, la reanudación de las relaciones consulares y la normalización de los vínculos económicos y de transporte. Por otra parte, los británicos se comprometieron a facilitar la recomposición de los vínculos comerciales entre la Argentina y la CEE.

Una segunda ronda de negociaciones en la capital española se desarrolló en febrero de 1990. Durante la misma, la Argentina restableció las relaciones diplomáticas con el Reino Unido y los ingleses levantaron la zona de exclusión impuesta en torno de las Malvinas. El resultado de estos acuerdos permitió una llamativa aceleración de las negociaciones con la CEE, iniciadas por el canciller Cavallo en el mismo mes.

En abril de 1990, la CEE y la Argentina firmaron en Luxemburgo el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica. El Acuerdo estableció una cláusula evolutiva referida a las posibilidades de acuerdos sectoriales futuros, la concesión mutua del trato de nación más favorecida, la posibilidad de creación de empresas conjuntas, la cooperación en el sector agropecuario, la implementación de iniciativas conjuntas para la protección del medio ambiente y la cláusula democrática que ligaba la continuidad del tratado al mantenimiento de las formas democráticas de gobierno. Sin embargo, el Acuerdo no incluyó un protocolo financiero ni un compromiso de cooperación científico-tecnológica debido, probablemente, a las necesidades globales de la estrategia externa del gobierno argentino y al apremio por conseguir apoyo para sus programas económicos internos ([137]).

(136) Rapoport, Mario, "Argentina y Estados Unidos: un balance descarnado", en *Clarín*, 27/12/98.

La firma del Acuerdo Marco derivó en otro hecho de significación. En noviembre de 1991, se abrió en la Argentina una delegación de la CEE. Hasta entonces la delegación se encargaba del seguimiento de las relaciones entre ambas partes desde la sede de Santiago de Chile. De esta manera, la CEE reconocía la política del gobierno, otorgando una mayor importancia formal a la Argentina y abriendo la posibilidad de mejorar las relaciones bilaterales.

El gobierno menemista revisó la política pesquera de la administración radical. Los acuerdos con la URSS y Bulgaria fueron evaluados como escasamente beneficiosos en lo económico y muy insatisfactorios en lo político, en razón de los resquemores que despertaron entre los países occidentales. Por el contrario, la Unión Europea (UE), nuevo nombre que adoptó la CEE como consecuencia del Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, fue percibida como una respuesta económica y también política frente a la presencia británica en el Atlántico Sur. Por ello, en 1993, se firmó con la UE el Acuerdo de Pesca que procuraba aprovechar la condición europea de primer mercado mundial de pescado y acrecentar la presencia argentina en el litoral atlántico. Por este tratado, la Argentina permitía a los barcos de la Unión pescar 250.000 toneladas anuales de peces en el Mar Argentino. Se preveía la cooperación bilateral para promover la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos e inversiones europeas en programas de investigación sobre pesca, en el mejoramiento de instalaciones portuarias argentinas y en la formación profesional del sector. Por su parte, la Unión concedió una reducción de los aranceles aduaneros para facilitar la importación de pescado argentino al mercado único europeo. Sin embargo, pese a los compromisos de la Unión para rebajar los aranceles sobre la merluza argentina, en la práctica las reducciones distaron de alcanzar los niveles prometidos.

La necesidad de inversiones fue un tema reiterado en las numerosas visitas oficiales realizadas por Menem a los Estados miembro de la UE. En procura de atraer inversiones otorgando condiciones que favorecieran su inserción en la economía argentina se firmaron acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones con Alemania, Bélgica, Francia, Finlandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. Asimismo, se suscribieron acuerdos para evitar la doble tributación con Alemania, Francia e Italia.

En otra instancia, el gobierno argentino, al encarar el programa de privatizaciones de empresas públicas, procuró despertar el interés europeo en dichas compras.

(137) Romero, Pedro, "Argentina ante el año de Europa", en CERIR, *La política exterior del gobierno de Menem*, Rosario, 1994, págs. 174 y 175.

De esta manera, los capitales europeos participaron del programa con presencia destacada en los sectores de telefonía y del transporte aéreo, entre otros. También, se canalizaron inversiones del mismo origen hacia la actividad privada en los sectores industriales, bancarios y de servicios. Entre 1990 y 1998, las inversiones europeas superaron los 32.000 millones de dólares, destacándose las de origen español, francés, británico e italiano. . . . . .

Estos logros en las relaciones bilaterales contrastaron con los escasos avances en el comercio tradicional argentino. Si bien, a principios de 1992, se logró firmar en Bruselas el Acuerdo de Control Fitosanitario, Veterinario y de Higiene Alimentaria para armonizar las normas sobre el comercio de productos de origen animal y vegetal entre la Argentina y la UE, procurando remover los obstáculos a las exportaciones alimentarias argentinas, los resultados siguieron siendo magros. La Política Agrícola Común (PAC) aplicada por la Comunidad Económica Europea desde 1962 para defender su producción agrícola frente a la competencia internacional, aunque flexibilizada en 1992, no eliminó totalmente los incentivos estatales a sus productores. Los subsidios y las barreras paraarancelarias continuaron formando parte del arsenal proteccionista que debieron enfrentar las exportaciones argentinas hacia Europa.

Sin embargo, la importancia creciente de los países del Cono Sur para el comercio y las inversiones europeas, en especial de España, Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia y las distintas políticas de acercamiento de la UE con la región expresadas en la firma de acuerdos marcos regionales, como en 1995, y de convenios particulares con los distintos países (entre 1980 y 1997, se firmaron ocho acuerdos con la Argentina), expresan el interés de Europa Occidental por el cono sur del continente latinoamericano. Esto quedó ratificado durante la realización de la Cumbre de Europa-América Latina —en junio de 1999— en donde los europeos insistieron en la creación de una asociación interregional entre los dos bloques. Circunstancia que ratifica la tradicional importancia de Europa como vértice de un triángulo económico y estratégico, cuyos otros dos lados son los EE.UU. y los países del Mercosur, en particular el Brasil y la Argentina ([138]).

8.10.4. Las relaciones con América Latina

La dimensión regional de la política exterior menemista mantuvo la continuidad con la del gobierno anterior. Por un lado, trató de buscar consensos como la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde el Mercosur. Por otro, la relación con el Brasil fue privilegiada, siendo el destino más frecuentado por MENEM en sus viajes por la región. De esta manera, se fue afianzando uno de los logros más significativos de los gobiernos democráticos a partir de 1983: la construcción del Mercosur que, mediante una mayor coordinación de políticas, podía encaminarse hacia el logro de un mayor poder de negociación relativo.

(138) VENTURA, DAISY, "Le Mercosur et la stratégie européenne pour l'Amérique Latine", en *Cahiers des Amériques Latines*, Nº 27, París, 1999.

Sin embargo, el alineamiento automático de la Argentina con los EE.UU. generó diferencias con otros países de la región. En 1990, a poco de firmarse el Acta de Buenos Aires, entre el presidente argentino y su par del Brasil, FERNANDO COLLOR DE MELLO, la Argentina se incorporó al bloqueo del Golfo Pérsico sin avisar y sorprendiendo al gobierno brasileño, cuyo embajador estaba gestionando en Bagdad la liberación de sus compatriotas residentes en Irak. La Argentina tampoco acompañó la decisión del Grupo de los 8, compartida por el gobierno del Brasil, que repudiaba la prohibición estadounidense a las filiales de sus empresas para hacer negocios con Cuba ([139]). En 1991, la cancillería argentina apoyó una propuesta norteamericana en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para investigar supuestas violaciones a los derechos humanos en Cuba, mientras que el resto de los países de América Latina con representación en la Comisión —excepto Panamá— se abstuvo o votó en contra. En 1992, MENEM manifestó la posibilidad de la incorporación conjunta de Chile y la Argentina al NAFTA, lo que en círculos políticos y económicos del Brasil fue interpretado como el anticipo de una renuncia al Mercosur. En 1994, la Argentina respaldó la intervención en Haití, una de las resoluciones más controvertidas impulsadas por Washington; esta actitud no fue compartida por el Brasil y fue resistida por otros países de la región. Ese mismo año, mientras la Argentina impulsaba la integración de Chile al Mercosur y enfatizaba la unión con el Brasil, MENEM y CAVALLO se tentaban con la posibilidad de acceder al NAFTA.

Algunos relacionamientos personales de MENEM con figuras del escenario político latinoamericano carecieron de tono diplomático. Así puede caracterizarse el envío de un telegrama de felicitación al ex dictador AUGUSTO PINOCHET cuando perdió el plebiscito con el que comenzó la transición a la democracia en Chile; su manifestación de simpatía por HUGO CHAVEZ, luego del intento de golpe que comandó en Venezuela; su recepción en la residencia de Olivos al golpista general paraguayo LINO OVIEDO y al ex presidente ABDALA BUCARAM, luego de haber sido destituido por el Congreso ecuatoriano. Finalmente, el relacionamiento de MENEM con el presidente del Perú, ALBERTO FUJIMORI, se resintió por la venta ilegal de armas al Ecuador durante su conflicto con aquel país y desdibujó el rol de la Argentina como garante del acuerdo de paz entre ambos países ([140]).

La aspiración argentina a integrarse como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas precipitó un desacuerdo con el Brasil. En 1989, el entonces presidente brasileño, JOSE SARNEY, propuso a su país como miembro permanente —sin derecho a veto— de dicho Consejo. En 1994, el Brasil oficializó su propuesta, argumentando su condición de candidato natural para equilibrar al Consejo con su presencia. Entonces, la Argentina se contrapuso a la pretensión brasileña sosteniendo que la misma generaría graves desequilibrios regionales. En 1997, el Brasil sostuvo que el rechazo argentino contradecía la alianza estratégica que unía

(139) MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO (1996), págs. 112-116.

(140) O'DONNELL, MARIA, "El profeta halagado", en *La Nación*, sección Enfoques, 4 de julio de 1999.

a ambos países. Como alternativa, MENEM propuso una representación rotativa entre los grandes países de la región supeditada al consenso latinoamericano. En el marco de la reunión del Grupo Río, realizada en Asunción en agosto de 1997, pareció arribarse a una solución de compromiso: se reclamarían dos lugares permanentes para América Latina en el Consejo de Seguridad consensuados por toda la región.

Sin embargo, durante el debate en las Naciones Unidas —en setiembre de 1997— los dos países sostuvieron sus posiciones originales. Ambos pensaban contar con el apoyo norteamericano, pero CLINTON —pese a haber elegido a la Argentina como aliado extra OTAN y a haber reconocido el liderazgo brasileño en la región— sólo se limitó a admitir, en ocasión de su visita al Brasil, el derecho de América Latina a decidir cómo cubrir su representación en el Consejo siempre que la misma fuera consensuada por todos los países de la región.

Las relaciones con Chile adquirieron un decidido perfil de cooperación. A partir de 1990, en acuerdo con el gobierno democrático de PATRICIO AYLWIN comenzó a plantearse, entre otros, el objetivo de lograr la solución definitiva de los problemas limítrofes junto al impulso a la integración bilateral. En consecuencia, tuvo inicio un período durante el cual, por primera vez en el siglo, se gobernó sin problemas limítrofes con Chile.

El punto de inflexión en las relaciones bilaterales se concretó en 1991. En agosto, el presidente argentino MENEM y el chileno PATRICIO AYLWIN firmaron la declaración que estableció los mecanismos para dar solución a los veinticuatro puntos en conflicto que impedían la delimitación definitiva de la frontera común. La declaración incluyó el acuerdo que ponía fin a veintidós de las disputas limítrofes y la decisión de recurrir a un arbitraje para resolver la delimitación en la zona de Laguna del Desierto y un Tratado bilateral para la región de los Hielos Continentales.

La delimitación de Laguna del Desierto favoreció a la Argentina. En octubre de 1995, desechando dos apelaciones previas del gobierno chileno, el Tribunal Arbitral falló por unanimidad, covalidando un laudo de 1994 en favor del país del Plata. El gobierno chileno, si bien lamentó el resultado del arbitraje, resolvió el acatamiento del fallo.

La resolución de la cuestión de los Hielos Continentales resultó más dificultosa. En el acuerdo de 1991 se había dividido la zona conforme a una poligonal que marcaba una línea media entre las máximas pretendidas por ambos países. Ante la falta de ratificación del tratado por parte de los parlamentos de los dos países, ambos presidentes firmaron —en diciembre de 1996— un Protocolo Adicional para salvar los obstáculos que impedían su aprobación. Pero fue el reconocimiento del gobieno argentino del error cometido al dividir los Hielos Continentales mediante una poligonal cuestionada por los expertos y sin consenso en el Congreso lo que permitió la solución. A partir de entonces, la participación de los

parlamentos de ambos países en la búsqueda de la solución permitió la ratificación del acuerdo en junio de 1999 y puso fin a una era de conflictos ([141]).

El proceso de integración entre la Argentina y Chile se desarrolló alrededor de tres ejes. En primer lugar, la cooperación y la complementación económica; luego, la integración física y, por último, la complementación energética. En lo referente al primer eje, el objetivo de la creación de un mercado ampliado se inició a través de la asociación de Chile con el Mercosur mediante la constitución de una zona de libre comercio el 1º de octubre de 1996, lo que permitió un notable crecimiento del intercambio bilateral. Por otra parte, la firma del Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, en agosto de 1991, otorgó un marco de seguridad jurídica y económica a las inversiones mutuas. De esta manera, las empresas y los fondos de pensiones chilenos fueron atraídos por la apertura económica y la privatización de los servicios públicos encaradas por la Argentina. En cuanto a las inversiones argentinas, se destacaron la efectuada por YPF para comercializar combustibles y lubricantes en el mercado chileno, y las incursiones de bancos argentinos en el área trasandina de servicios.

La integración física fue concebida como un vehículo para la materialización del espacio económico ampliado. Para facilitarla, el 15 de diciembre de 1992, ambos países acordaron el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos. El Plan preveía mutuas inversiones, y entre sus avances se contó la inauguración de un puente internacional a la altura de Chubut y un corredor bioceánico en Jujuy. También se adelantó el proceso para la habilitación de un túnel a baja altura en el sistema del Cristo Redentor y se concertó el establecimiento de controles integrados en varios puntos. Por otra parte, dentro del marco constituido por la asociación de Chile con el Mercosur, se incluyó al Plan Maestro estableciendo como prioritario el acondicionamiento de doce pasos cordilleranos fronterizos. El mejoramiento de estos pasos apuntaba a permitir la utilización de los puertos chilenos tanto por la Argentina como por los otros miembros del Mercosur.

El tercer aspecto básico de la integración contempló la complementación energética. Tras este objetivo se convino y construyó un gasoducto entre Neuquén y Santiago para la venta de gas argentino a Chile. Asimismo, el tendido de un propanoducto desde Tierra del Fuego permitirá abastecer a Chile de gas licuado. Como contrapartida, desde el lado chileno se realizó una conexión binacional en Balmaceda para la transmisión de energía eléctrica hasta un paso de frontera en la provincia de Chubut.

También se buscó la integración en otros niveles. Así se firmaron acuerdos para la cooperación antártica, prevención y represión del narcotráfico, telecomunicaciones, etc. En materia nuclear, se suscribió un acuerdo entre la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Comisión Chilena de Energía Nuclear, a fin de intensificar la cooperación bilateral en la aplicación pacífica de la energía nuclear ([142]).

(141) Clarín, Anuario 1999-2000, Buenos Aires.

(142) BRAGAGNOLO, JORGELINA, "Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales", en CERIR, *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario, 1998, págs. 245-252.

En materia de política nuclear, antes de ratificar el Tratado de Tlatelolco, algunos países de la región desarrollaron acciones en común. La Argentina, el Brasil y Chile (con posterioridad se sumó México) promovieron una serie de reformas al tratado con el objetivo de actualizarlo y hacerlo efectivo para toda la región. Esas enmiendas —entre ellas, otorgar sólo a la OEA la facultad para efectuar inspecciones especiales a pedido consensuado de los signatarios— fueron aprobadas y firmadas por los Estados parte, en la ciudad de México, durante las sesiones de la Conferencia General de la OPANAL (Organización para la Prescripción de Armas Nucleares en América Latina) en agosto de 1992.

En cuanto a las armas químicas, se firmó el Compromiso de Mendoza. El 5 de setiembre de 1991, los cancilleres de la Argentina, Brasil y Chile acordaron una Declaración sobre la Prohibición Completa (Uso o Producción) de las Armas Químicas (o Biológicas). Al Compromiso adhirieron Paraguay, Uruguay, Bolivia y Ecuador.

Sin embargo, como en otros casos, la alineación argentina con los EE.UU. generó ruidos en la relación con otros países de la región. En 1997, el anuncio de la Secretaría de Estado de los EE.UU., otorgando a la Argentina el *status* de aliado extra OTAN, complicó los intentos de cooperación con Chile en materia de defensa. Entre los chilenos surgió la preocupación por la posibilidad que se le abría a la Argentina para la adquisición de armas letales. Por otra parte, en la percepción de diplomáticos y políticos del Cono Sur —como los ex presidentes del Brasil, José Sarney, y de la Argentina, Raúl Alfonsín— en el anuncio norteamericano subyacía la intención de desestabilizar los procesos de integración en la región ([143]).

8,10,5. El conflicto de Malvinas

Desde la asunción de Menem, se modificó el tratamiento del tema dentro de la agenda diplomática. Por un lado, se lo mantuvo en los carriles de la negociación bilateral con el Reino Unido, y por otro, se congeló el debate en la Asamblea General de las Naciones Unidas, aunque se lo continuó en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas y en la Asamblea General de la OEA.

En agosto de 1989, el nuevo gobierno comenzó a recomponer las relaciones con Gran Bretaña. Si bien durante la campaña electoral Menem tentó a los sectores nacionalistas con la promesa de la recuperación de las Malvinas a "sangre y fuego", una vez convertido en presidente logró que una reunión entre los representantes de ambos gobiernos, acordaran en Madrid la reanudación de las relaciones consulares, los vínculos económico-financieros, las comunicaciones aéreas y marítimas y el cese de las hostilidades entre ambos países. Las relaciones diplomáticas se restablecieron en febrero de 1990, dejándose sin efecto la zona de exclusión establecida durante el conflicto de 1982.

(143) *Clarín*, 24 de agosto de 1997.

Los Acuerdos de Madrid permitieron un mejoramiento sustantivo de las relaciones bilaterales. La fórmula del "paraguas" adoptada en dichos Acuerdos permitió el congelamiento de las posiciones de ambas partes en lo relativo a sus derechos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. A partir de entonces, las relaciones bilaterales siguieron un curso óptimo que culminó en 1998 con la visita del presidente argentino al Reino Unido. Sin embargo, los británicos mantuvieron el embargo para la venta de armas a la Argentina y presionaron a otros Estados para que hicieran lo mismo.

Dos cuestiones vinculadas a las Islas Malvinas fueron objeto de negociación entre la Argentina y el Reino Unido. Ambas se referían a temas económicos: la pesca y el petróleo. En ninguno de los casos se logró un acuerdo a largo plazo, y en el caso de los acuerdos parciales alcanzados, se ha cuestionado si los mismos no perjudicaban los derechos soberanos de la Argentina ([144]).

La cuestión pesquera se transformó en conflictiva desde 1986. Con el establecimiento de la Zona de Administración y Conservación Pesquera por parte del gobierno británico, el gobierno de las Islas Malvinas comenzó a otorgar licencias de pesca a embarcaciones de varios países. Como consecuencia, los ingresos de los isleños crecieron y la economía del archipiélago, basada hasta entonces en las actividades pastoriles, adquirió una mayor dinámica. Por otra parte, los isleños comenzaron a presionar al Reino Unido para que firmara con la Argentina un tratado a largo plazo que asegurara su prosperidad económica.

La existencia potencial de petróleo fue otra fuente de conflictos. La situación en ese ámbito se complicó con la decisión del gobierno británico, en noviembre de 1991, autorizando al gobierno de las Malvinas a conceder licencias a empresas privadas para efectuar relevamientos sísmicos. A su vez, los británicos ratificaron la declaración de octubre de 1986, por la que anunciaban la pretensión de establecer una zona económica exclusiva de doscientas millas alrededor de las Islas.

La decisión unilateral británica provocó tensiones en la relación bilateral. Luego que la Argentina se negó a aceptar la jurisdicción que se atribuyeron los británicos sobre la plataforma continental, a fines de 1991 se reunieron funcionarios de ambos países sin arribarse a acuerdo alguno. En tanto el Reino Unido amenazó con iniciar unilateralmente la búsqueda de petróleo en la zona, el canciller argentino, en setiembre de 1992, rechazó en la Asamblea General de la ONU los propósitos británicos.

La realización de nuevas negociaciones culminaron, luego de varios años, con una Declaración Conjunta. En setiembre de 1995, según la información oficial argentina, la Declaración era un paso fundamental para el establecimiento de un *modus vivendi*, basado en la adopción de acciones coordinadas de los dos gobiernos para desarrollar actividades de exploración y explotación de hidrocar-

(144) Bologna, Alfredo Bruno, "La incidencia del conflicto de Malvinas en la política exterior argentina", en CERIR, *La política exterior argentina, 1994/1997*, Rosario, 1998, págs. 221 y 222.

buros en las Islas. La oposición manifestó su desacuerdo con la naturaleza jurídica de la Declaración y cuestionó la facultad del Poder Ejecutivo para hipotecar los recursos del mar adyacente sin consultar al Congreso. Finalmente, objetó la interpretación gubernamental de la Declaración que afirmaba la facultad de la Argentina de percibir regalías por la explotación petrolífera en las áreas licitadas por los isleños. De hecho, no existía en el texto ninguna alusión a la participación económica de la Argentina y el propio gobierno británico desestimó todo reclamo argentino para imponer cargas económicas a las empresas que participaran del negocio petrolero en las Islas.

A partir de 1996, el gobierno malvinense otorgó varias licencias para buscar petróleo en los sectores Norte y Sur de su plataforma, y las empresas beneficiadas comenzaron a operar, manifestando los directivos de varias de ellas que no pagarían regalías a los argentinos. La Argentina sólo podría compartir las regalías en la denominada por la Declaración "Area de Cooperación Especial", donde aún no se llamó a licitación internacional.

En cuanto al tema de la soberanía de las Islas Malvinas, luego de varios años de congelamiento bajo la figura del "paraguas", aparecieron inquietudes con respecto a la parálisis en el tratamiento de la cuestión. En el interin, se conocieron varias propuestas oficiales para solucionar el tema: el recurso al arbitraje (en 1991), la idea de un Condominio (en 1993 y 1995), la aplicación de la figura de Estado Libre Asociado (1993), la indemnización compensatoria a los isleños para que abandonen las Islas (1994 y 1995) y la independencia del territorio en cuestión. Esta última propuesta se fundamentó en un cambio sustancial del criterio tradicional sustentado por la Argentina frente al conflicto de soberanía: hasta entonces se había planteado la necesidad de tener en cuenta "los intereses de los habitantes" de las Islas. Pero, a partir de 1992, el canciller Di Tella expresó que se debían contemplar "los deseos de los habitantes". Sobre la base de este nuevo criterio, el asesor de la cancillería Carlos Escude planteó —en un memorándum enviado a Di Tella, y que se conoció públicamente— la independencia de las Islas Malvinas, si la misma se correspondía con los deseos de los *kelpers*. Ante las críticas de funcionarios y académicos, el canciller le restó seriedad a la propuesta. Sin embargo, el propósito de tener en consideración los deseos de los isleños abría la posibilidad de poner en manos de éstos el futuro de las Islas ([145]).

La doctrina de la seducción instrumentada por el canciller pareció encuadrarse dentro de esta perspectiva. Las prestaciones y las manifestaciones de amabilidad del gobierno argentino hacia los *kelpers* apuntaban a persuadir a los isleños para que aceptaran la soberanía argentina, convirtiéndolos, de esta manera, en protagonistas de la decisión final acerca de la misma. Sin embargo, la población de las Islas no sólo ratificó sus vínculos culturales con el Reino Unido, sino que, en el documento *South Atlantic Occasional Papers* de febrero de 1998, se pronunció en favor de la soberanía británica a la vez que formuló severas críticas al sistema político argentino. Este documento había sido precedido por una declaración del canciller británico, en

(145) Bologna, A. B. (1994), pág. 364.

enero de 1998, negando la posibilidad de una soberanía compartida en la región. En última instancia, la política de seducción otorgaba a los isleños el protagonismo que los propios ingleses querían asignarle ([146]).

Por otra parte, una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se incorporó a la Constitución Nacional. En 1994, al aprobarse el nuevo texto constitucional, se incluyó por primera vez una referencia a la soberanía en las Islas Malvinas, ratificando la "legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, por ser parte integrante del territorio nacional". Asimismo, se sostiene que la recuperación pacífica de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía "constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino".

La soberanía también fue abordada en el marco del Mercosur. En junio de 1996, los presidentes de los países miembro con la adhesión de los mandatarios de Bolivia y Chile suscribieron en la provincia de San Luis una Declaración donde respaldan los legítimos derechos de la Argentina en la disputa de soberanía sobre las Malvinas, recordando que es interés del hemisferio que la disputa se solucione de conformidad con las resoluciones de la ONU y de la OEA ([147]).

La política de la cancillería argentina en el tema mereció severas críticas. La fórmula del "paraguas", al sustraer el problema del ámbito de las Naciones Unidas colocó el conflicto en el terreno bilateral, preferido por los ingleses. Por otra parte, la fórmula no impidió que los británicos encararan el aprovechamiento unilateral de los recursos naturales de las Islas ni la extensión de la jurisdicción marítima del archipiélago de manera de ensanchar la zona pesquera y emprender la exploración petrolera. En definitiva, nada se avanzó en el afianzamiento de las pretensiones argentinas de mantener sus derechos de soberanía, respetando los intereses de los isleños ([148]).

Las expectativas de un acuerdo sobre Malvinas crecieron con la visita de Menem a Gran Bretaña. El 27 de octubre de 1998, por primera vez desde 1960 y a deiciséis años de la guerra, un presidente argentino viajaba a Londres. Durante su estadía, que se prolongó por seis días, almorzó con la reina Isabel II, se entrevistó con el primer ministro Tony Blair —quien protestó por el proyecto legislativo argentino de sancionar a las firmas que operaran en las Malvinas— y homenajeó a los soldados británicos caídos en el enfrentamiento de 1982. Si bien la reconciliación quedó afianzada, ambos países mantuvieron sus respectivas posturas en torno a la soberanía de las Islas. En concreto, se firmaron seis acuerdos de cooperación en defensa, transporte, comercio e inversiones, deportes, educación y actividades espaciales. La gira también permitió que la comitiva empresarial que acompañó al presidente estableciera relaciones de las que podrían derivarse nuevos negocios ([149]).

(146) Gobbi, Hugo, *Estado, identidad y libertad. Casuística de Kosovo a Malvinas*, Buenos Aires, 1999, págs. 282 y 283.

(147) Gobbi, H. (1999), págs. 227-241.

(148) Gobbi, H. (1999), págs. 289-291.

(149) *Clarín, Anuario 98-99*, Buenos Aires, 1999, págs. 26 y 27.

Al año siguiente, ambos gobiernos firmaron un acuerdo recreando algunas de las condiciones previas a la guerra. Desde 1982, los *kelpers* se habían opuesto al ingreso de ciudadanos argentinos al archipiélago y a todo acercamiento a la Argentina continental. En marzo de 1999, la decisión chilena —a raíz de la detención de PINOCHET en Londres— de prohibir los vuelos desde Punta Arenas a Puerto Argentino, a menos que hicieran escala en territorio argentino, determinó el aislamiento de los isleños y precipitó la necesidad de un entendimiento con los argentinos. Luego de dos reuniones infructuosas, el 14 de julio, los gobiernos de la Argentina y Gran Bretaña, con anuencia de los *kelpers*, arribaron a un acuerdo bilateral. Por el mismo, los ciudadanos con pasaporte argentino tendrían acceso libre al archipiélago, el avión de LanChile —de frecuencia semanal— haría escala en Río Gallegos una vez por mes y se construiría un monumento en el cementerio de Darwin en homenaje a los argentinos caídos en 1982. El convenio incluyó un compromiso para incrementar la cooperación bilateral en la conservación de los recursos pesqueros y en el control de la pesca ilegal en la región. Si bien la Alianza opositora apoyó el acuerdo, manifestó su crítica a la obligatoriedad de que los visitantes argentinos tuvieran que presentar pasaporte cuando se trataba del ingreso a una parte del territorio nacional.

8.11. LA POLITICA ECONOMICA DE LOS GOBIERNOS MENEMISTAS

A fines de la década del '80, el proceso de acumulación basado en la valorización financiera comenzó a dar muestras inequívocas de agotamiento. Este régimen de acumulación se había consolidado a partir de la reforma financiera de 1977 y de la apertura comercial y financiera de 1979, y se había caracterizado por la drástica redistribución del ingreso en contra de los asalariados durante la dictadura militar y con el rol del Estado como canalizador de recursos a los sectores más concentrados del capital nacional y extranjero, a través de subsidios como la promoción industrial, las transferencias al sistema financiero y el pago de intereses a los titulares de la deuda externa. Entre 1989 y 1990 se asistió a la virtual quiebra del Estado, hecho reconocido de inmediato por MENEM [150]. A través de un conjunto de políticas económicas que desembocaron en el Plan de Convertibilidad, el gobierno justicialista intentó encontrar una salida a esta situación de bancarrota, con la economía sumida en una brutal crisis hiperinflacionaria y recesiva, adaptando sus políticas económicas a los intereses de los acreedores externos y de los grandes conglomerados locales y extranjeros.

La traumática experiencia de hiperinflación y recesión, el deterioro de las cuentas fiscales, el elevado endeudamiento, el retroceso de las reservas y la huida de capitales persuadieron a MENEM a abandonar sus promesas electorales de "salariazo" y "revolución productiva", y a buscar el apoyo de los principales agentes económicos, tanto internos como externos. De esta manera, priorizando el retorno

(150) BASUALDO, EDUARDO M., "El impacto económico de las privatizaciones", en *Realidad Económica*, Nº 123, 1994, págs. 27-29.

a la estabilidad, se produjo un rápido viraje hacia un programa económico neoliberal, que reflejaba los intereses del *establishment*, es decir, las grandes empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, la gran banca nacional y los representantes de los acreedores externos.

La búsqueda de credibilidad incidió en la selección de su primer ministro de Economía. El nombramiento de MIGUEL ROIG y, ante el deceso de éste a la semana de haber asumido, de NESTOR RAPANELLI, ambos directivos de la empresa Bunge y Born, implicaba un reconocimiento temprano por parte de MENEM de los cambios estructurales que había sufrido la Argentina a partir de la dictadura militar y los condicionamientos externos e internos heredados. También nombró, como parte de esta búsqueda del aval del poder económico, a ALVARO ALSOGARAY como asesor presidencial para el tema de la deuda externa. Se acercó, entonces, al gobierno un conjunto de organizaciones empresarias representativas de la gran burguesía nacional: el Consejo Empresario Argentino, la Sociedad Rural, la Cámara Argentina de Comercio y la Unión Industrial Argentina. En cambio, el movimiento sindical, mayoritariamente peronista, ingresó en una etapa de crisis y la CGT se dividió, apoyando una de las fracciones al gobierno, mientras la otra mantenía distancia.

El eje de este viraje fue el proceso de privatización de las empresas públicas, por el que los acreedores externos recuperaron en forma de activos parte de la deuda. Los grandes grupos económicos de capital nacional y las grandes empresas transnacionales participaron en esta liquidación de activos públicos, adquiriendo parte de ellos y asegurándose el control de un conjunto de mercados oligopólicos. Esta conjunción de intereses (no exenta de pujas por el acceso privilegiado a determinadas posiciones) fue la que marcó las profundas transformaciones en la economía producidas en los casi diez años de gobierno.

8.11.1. Los primeros planes económicos

Durante la gestión menemista, las políticas económicas observaron una orientación claramente neoliberal, dirigida a avanzar en el retiro del Estado de una serie de funciones, para confiarlas a los mecanismos del mercado. El proceso reconoció diversas etapas, aunque mantuvo una continuidad en sus ejes conductores.

La primera se denominó "plan Bunge y Born" (BB), debido a que dicha empresa, un conglomerado destacado entre los grupos económicos del país, aportó, como vimos, a dos de sus directivos para ocupar el Ministerio de Economía [151].

El plan económico intentaba apoyarse en un modelo exportador sobre la base de un esquema regresivo de funcionamiento de la economía. La hiperinflación y la recesión persistían luego del cambio de gobierno, de manera que la prioridad del nuevo equipo económico era estabilizar el sistema de precios, reduciendo los desequilibrios del sector externo y del sector fiscal. El plan BB no se diferenciaba

(151) Cf. GARCIA, ALFREDO, "Tres años de gobierno", en *Realidad Económica*, Nº 109, 1992.

sustancialmente de los planes de ajuste del pasado; aunque fundado en la economía de mercado y en la apertura externa, en la práctica mantuvo el control de precios, concertado con los empresarios, y el cierre a las importaciones. Sus resultados en materia de incremento de las reservas, ordenamiento de las cuentas fiscales y estabilización de los precios (objetivos prioritarios) pronto mostraron alta volatilidad. Por eso, se lanzaron nuevas medidas, entre las que se destacaron: una drástica devaluación de la moneda nacional, que llevó el dólar de 350 a 650 australes; fuertes subas en los precios de los combustibles, las tarifas eléctricas, el gas, los transportes y otros servicios públicos, mientras se otorgaba un aumento limitado a las remuneraciones.

Sus efectos se tradujeron en un recrudecimiento inflacionario inicial, que llegó al 200 % mensual, para luego descender al 9 %. Como contrapartida, se profundizó la recesión, especialmente en el sector industrial, se amplió la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, y se produjo una pérdida significativa de divisas. El tipo de cambio, que se había intentado mantener en 650 australes por dólar, finalmente tuvo que ser aumentado a 1.010 australes. También fracasó la concertación de precios con el sector empresario, al no poder retrotraer los precios al 3 de julio como se esperaba. La devaluación masiva de diciembre de 1989 fue la culminación del desgaste del equipo económico, reemplazado a los seis meses de haber asumido, en medio de conflictos internos y externos. El país quedó sumergido en una segunda ola hiperinflacionaria, con tasas del 40 % en diciembre, el 79 % en enero, el 61 % en febrero y el 95 % en marzo.

Esta primera etapa representó un intento de establecer una política económica basada en la compresión de los ingresos de los sectores populares, privilegiando a grandes grupos económicos internos. Aunque el programa estuvo enmarcado a nivel internacional por el plan Brady, no contó con la simpatía de la banca acreedora ni de algunos sectores exportadores, ya que la reducción del gasto público dilató los pagos a los acreedores externos y suspendió subsidios de promoción.

Durante esta gestión se aprobaron dos leyes cuya aplicación sería fundamental más adelante: la de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica. Estas normas fijaban los ejes estratégicos de la gestión del gobierno, abarcando temas tan amplios como la reforma administrativa del Estado, la autorización para privatizar la casi totalidad de las empresas públicas y vender bienes inmuebles, la suspensión de subsidios y subvenciones especiales, la eliminación del sistema de "Compre Nacional", y la compensación de deudas entre particulares y el sector público. También autorizaban la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y la liberalización de las inversiones extranjeras.

La segunda etapa se inició el 18 de diciembre de 1989 y se prolongó hasta febrero de 1991, bajo la conducción de Antonio Erman González, quien previamente había sido ministro de Economía de La Rioja y luego vicepresidente del Banco Central. Ante las dificultades para controlar las principales variables, Erman González aplicó al principio una política de tipo de cambio libre con flotación sucia (es decir, con intervención del Banco Central) y una liberalización de los precios, y dispuso un aumento salarial de suma fija equivalente a aproximadamente quince dólares.

Se mantuvieron las tarifas públicas y se derogó un incremento de las retenciones agropecuarios que había sido dispuesto pocos días antes por la gestión económica anterior. Este conjunto de medidas, denominado "plan Erman I", generó nuevas tendencias inflacionarias, sin solucionar los desequilibrios fiscales, agravados por las abultadas deudas interna y externa ([152]).

Pocos días después, en enero de 1990, se lanzó el plan Bonex o Erman II, consistente en un canje compulsivo de los depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro existentes al 28 de diciembre de 1989 y los títulos de deuda interna del Estado por títulos públicos en dólares a diez años. Sólo se reintegró en efectivo un pequeño porcentaje de los depósitos a las personas físicas, y a las empresas, el monto necesario para el pago de los sueldos y jornales, el aguinaldo y las cargas sociales de diciembre. Además, se prohibió temporalmente a las entidades financieras la recepción de depósitos a plazo fijo, autorizándoles luego —una vez estabilizada la situación— la aceptación con plazos mayores a 90 días. En el período de transición, las entidades sólo podían recibir depósitos y otorgar créditos en Bonex y en divisas a tasa libre ([153]).

Esta dura "punción monetaria", aplicada al 60 % de la base monetaria existente a principios de 1990, implicó una importante pérdida para los depositantes, reduciendo la oferta de dinero y provocando una fuerte recesión. El Estado logró reestructurar su pasivo, canjeando deuda de corto plazo en moneda nacional por otra a largo plazo en divisas, con lo cual alivió la situación presupuestaria y anuló una de las principales fuentes de distorsión al eliminar el déficit cuasifiscal provocado por la remuneración a los encajes bancarios. También se esperaba una caída de la demanda y de la cotización del dólar, ya que las empresas se encontraban obligadas a vender divisas para hacer frente a sus compromisos de corto plazo. Sin embargo, el presidente del Banco Central, Rodolfo Rossi, que poco antes había prometido contener la emisión monetaria, se lanzó a comprar divisas, expandiendo la masa monetaria, generando una desconfianza que mantuvo elevada la demanda de dólares. Se produjo, entonces, otro pico hiperinflacionario en febrero.

En consecuencia, el 1º de marzo se lanzó el plan Erman III, que reafirmó el rumbo neoliberal, encarando reformas de la estructura del sector público y de la economía en su conjunto: se dispuso un severo control de las compras y contrataciones del Estado; se redujo el personal del sector público nacional con congelamiento de vacantes, jubilaciones de oficio y eliminación de secretarías; se incrementó la presión tributaria; se acortaron los plazos de pago de los impuestos y se inició el proceso de privatizaciones. Se implementaron así algunos lineamientos de largo plazo ya planteados por Miguel Roig, como la promoción de las inversiones

(152) Cf. Fontana, Beatriz; Feletti, Roberto; Lozano, Claudio; Meguira, Horacio y Ramírez, Luis, *El Erman V*. García, Alfredo T., "Planes Erman: una victoria a lo Pirro", en *Realidad Económica*, Nº 95, 1990, y Canitrot, Adolfo, "La macroeconomía de la inestabilidad argentina en los ochenta", *Boletín Informativo Techint*, Nº 272, Buenos Aires, 1992.

(153) Rapoport, M. y Buonome, R. (1993), pág. 319.

extranjeras, la reforma del Estado y las privatizaciones. Sin embargo, a diferencia del plan BB, los planes Erman se fundaban en liberar el mercado cambiario y los precios, congelando los salarios. Se había producido una reorientación en la política económica, pasando a favorecer prioritariamente a otros sectores del poder económico, el de los acreedores externos y, de manera secundaria, el de los exportadores. Los grandes contratistas del Estado también se beneficiarían participando en las privatizaciones.

Como resultado de estos planes y, en gran medida, a causa de la recesión que provocaron, se incrementaron las exportaciones y se redujeron las importaciones, lográndose un superávit en la balanza comercial, un incremento de las reservas y una estabilización del precio del dólar. Los salarios reales, en cambio, se contrajeron debido al congelamiento de las remuneraciones nominales en un marco de persistente inflación. Esta, por su parte, se redujo del 70 % mensual en el primer trimestre del año al 8 % por mes en los nueve meses restantes. En este contexto, las cuentas públicas comenzaron a arrojar un superávit, que tenía diversos orígenes. El aumento de la presión fiscal, a pesar de provocar una recesión, permitió incrementar los ingresos, fortalecidos por la disminución de la inflación que los desvalorizaba en el pasado. La reducción del gasto contribuyó a cerrar el déficit desde el plano de las erogaciones. Por un lado, el superávit fiscal tenía una función de estabilización del patrón monetario, y por otro, permitía la transferencia de fondos a la banca acreedora. De allí que el plan lograra el acuerdo del FMI, con el cual se firmó un memorándum de entendimiento que destrabó un crédito aún pendiente.

No obstante, las iniciativas del ministro, a las que se añadió otro plan complementario denominado "Erman IV", encontraron límites ante la dificultad para incrementar aún más los ingresos fiscales debido a la persistencia de la recesión. Para mantener el superávit fiscal necesario para el pago de los intereses de la deuda externa, sólo podía recurrirse a una modificación del esquema tributario tendiendo hacia una mayor progresividad, lo que implicaba gravar también a los sectores locales más pudientes, alternativa que no entraba en las consideraciones de Erman Gonzalez.

El plan Erman V, de octubre de 1990, se propuso, entonces, una severa reducción del gasto público, efectivizada a través de medidas tales como la reducción de la inversión gubernamental; el incremento de las tarifas públicas; la demora en el pago a proveedores del Estado y la licuación de las deudas con aquéllos, refinanciándolas a largo plazo; el congelamiento de los salarios estatales; la eliminación de contribuciones y subsidios sociales; la suspensión de nuevos proyectos de promoción industrial y la reducción a un tercio de los montos destinados a programas ya establecidos.

A pesar de las sucesivas medidas, la actividad económica continuaba deprimida, mientras que la inflación no podía ser vencida por completo, gestándose una situación social y política cada vez más compleja. En este contexto, se produjo un incidente político denominado "Swiftgate", provocado por el embajador de los Estados Unidos, Terence Todman, al denunciar que la empresa de origen norteamericano Swift había recibido un pedido de soborno, que involucraba al cuñado del presidente y funcionario del gobierno, Emir Yoma. En medio de la escalada del dólar,

de los serios problemas fiscales, de una fuerte emisión monetaria y de un recrudecimiento de la inflación, tal acontecimiento actuó como detonante para provocar la renuncia del ministro de Economía, en enero de 1991.

Los objetivos principales de los sucesivos planes lanzados por Erman Gonzalez consistieron en intentar sanear las finanzas públicas para alcanzar un superávit fiscal, controlar la emisión de dinero, mantener el superávit del balance comercial, recomponer las reservas de divisas, privatizar algunas de las más importantes empresas públicas, liberalizar el mercado de cambios y los precios internos, renegociar la deuda externa y, especialmente, reestructurar el endeudamiento público interno. De esta manera se preparó la etapa posterior, de estabilización monetaria y profundización de las transformaciones estructurales, de muy difícil ejecución sin el preacondicionamiento realizado por Erman Gonzalez.

Asumió, entonces, como titular de Economía quien hasta ese momento había ocupado el cargo de ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Domingo Cavallo, iniciándose la tercera etapa en materia económica. Cavallo concibió, durante los primeros dos meses de su gestión, el llamado "Plan de Convertibilidad", con objetivos mucho más amplios y radicales que los planes previos. No sólo se planteaba reducir la inflación a la mínima expresión, sino, además, implementar un conjunto de medidas articuladas que profundizaran la reforma estructural en curso, extendiendo la privatización de empresas públicas y descentralizando las funciones del Estado, equilibrando las cuentas fiscales, flexibilizando el mercado laboral, desregulando y liberalizando la economía, y realizando una amplia apertura comercial y financiera. En ese sentido, el plan trataba de escapar en sus propósitos de una lógica de corto plazo, ampliando el horizonte hacia el largo plazo e intentando insertarse en un sendero de crecimiento signado por la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos financieros y productivos (154).

El nuevo programa tenía tres ejes principales de acción. La piedra angular era la Ley de Convertibilidad que, al establecer una paridad cambiaria fija y exigir un respaldo total de la moneda en circulación, trataba de lograr una estabilidad de precios a largo plazo. El segundo eje era la apertura comercial, que buscaba disciplinar al sector privado, inhibido de incrementar sus precios por la competencia externa. El tercer eje estaba constituido por la reforma del Estado y, especialmente, el programa de privatizaciones. Por medio de esta reforma se trataba de arribar al equilibrio de las cuentas fiscales, reduciendo el gasto, incrementando los ingresos regulares y sumándole una fuente importante de ingresos transitorios con la venta de las empresas públicas.

En todos los casos, se buscaba también incrementar la previsibilidad del accionar del Estado. Gran parte de la inestabilidad del pasado era atribuida a las modificaciones periódicas y repentinas de las reglas de juego, que desnaturalizaban los objetivos iniciales de los planes económicos. La sociedad había terminado

(154) Cf. Cavallo, Domingo, "La reforma económica: volver a crecer", en Adenauer, Konrad, *Informaciones del exterior*, Bonn, 1994; Nefta, J. (1998), págs. 332 y 333.

por no creer en dichas reglas y especulaban con nuevos virajes bruscos. Por eso, recuperar la confianza requería un recorte drástico en las funciones gubernamentales, que impidiera cualquier tipo de contramarchas. Las medidas tomadas apuntaron, entonces, a limitar drásticamente las herramientas tradicionales del Estado para elaborar políticas económicas. En los hechos, éste quedaría impedido de implementar políticas cambiarias y monetarias y su margen para el diseño de políticas fiscales y sectoriales resultaría seriamente reducido ([155]).

8,11,2. Los principios teóricos y antecedentes del Plan de Convertibilidad

El Plan de Convertibilidad ya reconocía antecedentes históricos importantes en la Argentina, analizados en capítulos anteriores, como el sistema de Caja de Conversión que funcionó durante los períodos 1899-1913 y 1927-1929; aunque en aquellas épocas el sistema monetario estaba caracterizado por la vigencia del patrón oro y el patrón cambio oro, respectivamente, de modo que los principios de la convertibilidad eran aceptados por una gran cantidad de países. En cambio, cuando se introdujo el nuevo plan no existía un sistema semejante a nivel mundial y la aplicación de mecanismos rígidos de conversión sólo se hallaba vigente en un reducido grupo de Estados, de poca importancia en el contexto internacional.

Por otra parte, mientras que en las épocas mencionadas la finalidad principal de la Caja de Conversión consistía en tratar de estimular las exportaciones evitando la valorización del peso en momentos de auge económico y, por lo tanto, favorecer al sector agroexportador; en los años recientes la razón principal estribaba en lograr la estabilidad de precios en una coyuntura inicialmente recesiva. La expansión posterior produciría, por el contrario, en este último caso, una revalorización del peso, afectando de manera negativa a los exportadores, pero favoreciendo a otros sectores. El conjunto principal de intereses que apoyó la convertibilidad estaba constituido ahora por los capitales extranjeros vinculados a las privatizaciones, los acreedores externos y grandes grupos económicos y financieros internos. Su base de sustentación se hallaba, a nivel popular, en los temores a una continuación del proceso hiperinflacionario, que había devastado las economías familiares.

Asimismo, la experiencia argentina de fines del siglo XIX y principios del XX muestra que la convertibilidad funcionó de manera aceptable en los períodos de auge, pero condujo a situaciones de ahogo cuando la coyuntura mundial ingresaba en una etapa descendente del ciclo económico ([156]). El esquema de convertibilidad

(155) Cf. Musacchio, Andres, "La desarticulación del Estado intervencionista en la Argentina y las transformaciones económicas a partir de 1990", en Cervo, Amado y Dópcke, Wolfgang (orgs.), *Relações internacionais dos países americanos: vertentes da história*, Brasilia, 1994.

(156) Valle, H. y Marco del Pont, M., "Dolarización, convertibilidad y soberanía económica", en Minsburg, N. y Valle, H., *Argentina hoy: crisis del modelo*, Buenos Aires, 1995, pág. 65.

dependía de un persistente ingreso de oro o divisas del exterior, ya sea a través del superávit de la balanza comercial o de flujos positivos de capitales. En las depresiones, la caída de las importaciones y la inflexibilidad de las importaciones argentinas provocaban déficit comerciales, mientras que los capitales tendían a fugarse. Bajo esas condiciones, la convertibilidad se tornaba insostenible y debía ser abandonada, agravando aún más las dificultades de la economía argentina.

Desde el punto de vista teórico, la convertibilidad se enmarca en la "*supply side economics*", o teoría de la oferta, nacida en los EE.UU. a principios de la década del '70 y que también había inspirado el plan de Martínez de Hoz. Dicha teoría postula como idea central la inutilidad de las devaluaciones de la moneda, ya que toda devaluación es seguida de un inmediato brote inflacionario que anula sus efectos, lo cual significa plantear que la causa directa de la inflación es la devaluación. A esa tesis se le agregan otras cinco hipótesis auxiliares, a saber:

- Los déficit fiscales financiados con endeudamiento no son perjudiciales, ya que la colocación de títulos públicos indica un mayor ahorro de quienes los compran, compensando el exceso de gasto público.
- Los déficit del comercio exterior no implican problema alguno porque, si existen, significa que alguien está dispuesto a financiarlos: el déficit no es causado, entonces, por una sobrevaluación de la moneda, sino que representa la contracara del ingreso de capitales, lo que, en definitiva, sería algo positivo.
- Dado que la economía funciona con costos decrecientes, la disminución en los precios incrementa la cantidad ofrecida, incluso en el corto plazo.
- Se rechaza todo intento de control de la cantidad de moneda, ya que se postula que los bancos centrales no pueden controlar ni siquiera la oferta monetaria. Esta última hipótesis se complementa con el enfoque monetario del balance de pagos analizado en el capítulo anterior, que vincula la oferta monetaria al saldo neto de los flujos de capitales. A diferencia del monetarismo, se supone que un aumento de la oferta monetaria (provocado por un ingreso de capitales) no crea tensiones inflacionarias, ya que revela una mayor preferencia por liquidez y, además, no se constituye en última instancia en la causa de la inflación, que es la devaluación.
- Por último, se reafirma la vigencia de la ley de Say, según la cual la oferta crea su propia demanda, por lo que no se podría producir una crisis de sobreproducción, aun con reducciones de los salarios ([157]).

Este enfoque es una versión extremadamente fuerte y rígida del neoliberalismo, cuyos elementos constitutivos se pueden reducir a tres principios fundamentales.

El primero es asegurar el libre juego del mercado y la competencia. El neoliberalismo se diferencia aquí del liberalismo más tradicional, debido a que el Estado tiene un rol importante en la construcción y preservación de un marco competitivo.

(157) La caracterización de la teoría de la oferta fue tomada de Comesa, Eduardo, *Desempleo, precios relativos y crecimiento económico*, Buenos Aires, 1996, págs. 26-28.

El segundo principio es el abandono de pautas en el terreno de la oferta monetaria. El objetivo de la política monetaria es el mantenimiento de la estabilidad de precios, lo cual se logra vinculando la expansión monetaria a la existencia de reservas del Banco Central.

Por último, los bienes públicos no ofrecidos por el mercado deben ser provistos por el Estado. Por bienes públicos se entienden, sobre todo, la defensa interna y exterior, la infraestructura, la seguridad social y la educación y capacitación laboral. Sin embargo, este principio no implica que el Estado deba encargarse directamente de la provisión de esos bienes, ya que puede darlos en concesión a empresas privadas ([158]).

Como vemos, el neoliberalismo y la teoría de la oferta se apartan en aspectos significativos de los preceptos del liberalismo tradicional. Las causas de la inflación, por ejemplo, se desvinculan en los primeros de la expansión monetaria y la política de estabilización, por lo tanto, no consiste en una política monetaria restrictiva, sino en la aplicación de un tipo de cambio fijo. El liberalismo tradicional, en cambio, postula una correlación extremadamente fuerte entre la cantidad de dinero y el nivel de precios y considera a aquélla como la principal causa de inflación. Ciertos desequilibrios, como el del comercio exterior, no implican para el neoliberalismo y el ofertismo la existencia de un desequilibrio global, ya que son compensados por desequilibrios inversos en otros sectores, como los flujos de capital. El papel del Estado también debe ser, para el neoliberalismo, más activo que lo especificado por el liberalismo, aunque no por ello menos conservador. Se supone, además, que los agentes tienen "expectativas racionales", es deci. que están en condiciones de conocer de antemano las decisiones y los cursos de acción del Estado y otros agentes, y operan en consecuencia. Las corrientes liberales más tradicionales, en cambio, postulan la existencia de "expectativas adaptativas", es decir que los agentes actúan en función de su experiencia pasada, y no en función de lo que ocurrirá en el futuro. El liberalismo tradicional tampoco abona la idea de una oferta flexible en el corto plazo, como sí lo hace el ofertismo.

Por último, no debe confundirse al neoliberalismo planteado como correlato de la teoría de la oferta, con el concepto de neoliberalismo que analizamos en el cap. 5, aunque este último podría ser considerado una suerte de "eslabón perdido" entre ambos, una forma de transición entre las dos vertientes. Así, si bien el neoliberalismo de los años '60 no había abandonado por completo la hipótesis de que los aumentos de la oferta monetaria eran causantes de inflación, también situaba como causas importantes al problema de costos y a las expectativas. Sobre estas últimas ejercían una particular influencia las devaluaciones, por lo que, al igual que el neoliberalismo actual, se impulsaba el establecimiento de un tipo de cambio fijo permanente. El pensamiento neoliberal de los años '60 le otorgaba un rol mucho más importante al sector industrial que el actual, aunque la política de Krieger Vasena (el ejemplo práctico más concreto de ese pensamiento en la Argentina) fue la primera en fomentar un conjunto de sectores productores de *commodities* industriales exportables que, a

(158) Schweickert, Reiner, "Neo-liberale Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika", en *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Nº 45/2, Stuttgart, 1996, pág. 252.

partir de mediados de los años '70, se vieron especialmente favorecidos por las políticas "neo-neoliberales". En ambos casos, la asociación de firmas nacionales con extranjeras y el avance de estas últimas sobre posiciones ocupadas por el capital nacional fueron vistas con beneplácito. Sin embargo, las dos corrientes se diferencian en materia de distribución del ingreso, ya que el neoliberalismo de los '60 trataba de contener las posibles transferencias intersectoriales de los ingresos, mientras que el actual las ha fomentado en extremo. Es que aquéllos no parecían comulgar con la ley de Say y creían que grandes transferencias desde el sector asalariado hacia el empresario provocarían una caída de la demanda, con una consiguiente crisis. Para la visión actual, en cambio, ese planteo resulta irrelevante, incluso a pesar de que las evidencias empíricas han vuelto a contradecir en el último lustro a la ley de Say.

8.11.3. La convertibilidad y las finanzas públicas

Una de las primeras medidas adoptadas por Cavallo fue la fijación de una banda de fluctuación del tipo de cambio, con un tope de 10.000 australes por dólar y un piso de 8.000. En caso de alcanzar el límite superior, el Banco Central debía vender dólares y en el caso de alcanzar el inferior, comprarlos. De esta forma, se avanzaba hacia el establecimiento de un régimen de tipo de cambio fijo. En ese contexto, el BCRA aumentó los encajes bancarios, provocando una relativa iliquidez, que obligó a los actores económicos a desprenderse de divisas para obtener dinero local y poder concretar sus transacciones. Esto tuvo como consecuencia una caída en la cotización, que permitió al Banco Central proseguir incrementando sus reservas por medio de compras en el mercado, solidificando la cobertura del circulante.

El 1º de abril se estableció la convertibilidad, sancionada por el Congreso Nacional a través de la ley 23.928, que fijó como paridad cambiaria sin límite temporal la de 10.000 australes por dólar. La ley dispuso la libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier moneda extranjera, y estableció que los contratos deberían ser cumplidos en la moneda que fijaran las partes. Se prohibió la emisión de dinero no respaldada en un 100 % por reservas de libre disponibilidad (oro, divisas, títulos de otros países y títulos nacionales emitidos en moneda extranjera) y se anularon las indexaciones, intentando evitar la traslación de la inflación pasada hacia el futuro. El Banco Central fue autorizado también a cambiar la denominación del signo monetario. En consecuencia, a partir del 1º de enero de 1992 se estableció el peso como moneda de curso legal, equivalente a 10.000 australes, y se fijó el tipo de cambio de 1 peso por dólar. Los encajes bancarios sobre los depósitos en moneda nacional fueron rebajados, mientras que se aumentaron los que afectaban a los depósitos en moneda extranjera, tratando de estimular las transacciones en pesos en lugar de las realizadas con divisas.

El sistema, aún vigente, procuraba evitar que el Estado emita dinero para solventar el déficit público. La creación y la absorción de dinero quedan limitadas al ingreso o egreso de divisas, lo que transforma la oferta monetaria en una variable exógena, que no puede ser controlada por la política económica. El esquema empleado, que fue calificado como "victoriano, es decir, con instrumentos muy

particulares, prácticamente remedando el *gold standard* del siglo pasado, el esquema de patrón oro" ([159]), sólo es aplicado en la actualidad en algunos paraísos fiscales o países cuyas circunstancias políticas o económicas se encuentran en una situación de riesgo elevado.

País	Divisa	Antigüedad	País	Divisa	Antigüedad
Argentina	U$S	1991	Dominica	U$S	1966
Antigua y Barbuda	U$S	1966	Estonia	DM	1992
Brunei	U$S	1968	Granada	U$S	1966
Bosnia	DM	1997	St. Kitts y Nevis	U$S	1966
Bulgaria	DM	1997	Santa Lucía	U$S	1966
Djibouti	U$S	1950	Hong Kong	U$S	1984
Lituania	U$S	1994			

Fuente: Cuello, Raul, *Política económica y exclusión social*, Buenos Aires, 1998.

Cuadro 8,20. Países con sistemas de convertibilidad en 1998.

En este marco, el peso queda transformado de hecho en un vale por un dólar, de aplicación dentro de las fronteras nacionales, actuando exclusivamente como unidad de cuenta, mientras que las demás funciones del dinero son satisfechas por el dólar, lo cual implica la renuncia a los principales instrumentos de política monetaria ([160]).

Como ya explicamos, la convertibilidad formaba parte de un conjunto de normas que buscaban reducir el campo de acción del Estado, individualizado como la principal fuente de inestabilidad del proceso económico. Las autoridades suponían que, para generar mayor confianza en la perdurabilidad de la estabilidad de precios, se debía renunciar explícita e irreversiblemente a un conjunto de herramientas de política económica que podrían desarticular el nuevo modelo económico. Entre ellas, se destacaban el financiamiento del déficit por medio de emisión monetaria espuria y la devaluación; por eso, la convertibilidad era una de las piezas centrales del programa. Tomando en cuenta que en el pasado medidas de corte similar se habían desnaturalizado con enmiendas parciales que les restaban efectividad, proyectando bajas expectativas sobre la nueva experiencia, se trató de reducir al mínimo los resquicios para que se filtrara ese tipo de "correctivos", utilizando un sistema extremadamente rígido y sin válvulas de escape ([161]). Como señala Lopez Murphy, "se eligió un instrumento que generó inmediatamente una reacción de credibilidad; lo hizo al costo de prácticamente

(159) Lopez Murphy, Ricardo, "Los planes de estabilización en el Mercosur", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad Nº 8*, Buenos Aires, primer semestre de 1995, pág. 123.

(160) Valle, H. y Marco del Pont, M. (1995), págs. 61-64 y Musacchio, A. (1994), pág. 350.

(161) Cf. Musacchio, A. (1994).

colocar al sistema económico, y básicamente a todo el proceso de estabilización en una camisa de fuerza; en realidad, en una camisa de fuerza cerrada por un candado cuya llave había sido arrojada" ([162]).

Aun así, se dejaron abiertos algunos huecos para introducir pequeñas modificaciones en la masa monetaria. En particular, los bonos públicos o "pasivos monetarios remunerados" no requieren respaldo de oro o divisas. De hecho, en el art. 4º de la ley se autorizó a integrar las reservas con "títulos públicos, nacionales o extranjeros", contabilizados a su valor de mercado, de manera que los Bonex, una deuda pública, pueden servir como garantía de la moneda. A través de la colocación de estos títulos se produciría, de hecho, una emisión encubierta, en la cual las entidades financieras sustituyen al Banco Central como emisor. No obstante, el gobierno fue muy reticente a la utilización de esta opción, debido a que el sector privado podría haber interpretado que no se estaba cumpliendo con el "espíritu" de la ley, lo que dañaría la confiabilidad buscada ([163]).

Los efectos de la aplicación de esta normativa han sido múltiples y, en general, se puede decir que fue exitosa en función de sus propósitos inmediatos. En primer lugar, se logró el objetivo primario de la estabilidad de precios. La inflación del índice de precios mayoristas cayó de un 37,2 % mensual en febrero de 1991, a menos del 1 % mensual en los años siguientes, para volverse incluso negativa en algún momento. De todos modos, la desaceleración de la inflación resultó mucho más lenta que lo previsto, ya que se suponía una detención inmediata del crecimiento de los precios e, incluso, las autoridades especulaban con una deflación inicial del 20 %, que, como vimos, no ocurrió ([164]). A pesar de su drástica disminución, la inflación continuó durante algunos meses por encima del promedio internacional, produciendo un retraso del tipo de cambio que afectó la competitividad del sector de bienes transables. El incremento de los precios de los bienes no transables condujo a una alteración significativa de los precios relativos que condicionó la marcha posterior del plan y su impacto sobre los distintos sectores productivos.

(162) Lopez Murphy, R. (1994), pág. 124.

(163) Fanelli, José María y Machinea, José Luis, "El movimiento de capitales en la Argentina", en French-Davis, R. y Griffith-Jones, S., *Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: fuentes, efectos y políticas*, México, 1995, pág. 162.

(164) Cuello, R. (1998), pág. 136.

Año	Inflación minorista	Inflación mayorista
1988	387,7	421,7
1989	4.923,6	5.402,5
1990	1.343,9	798,3
1991	84,0	56,7
1992	17,5	3,2
1993	7,4	0,1
1994	3,9	5,9
1995	1,6	6,0
1996	0,1	2,1
1997	0,3	-0,9
1998	0,7	-6,3
1999	-1,8	1,1

Fuente: INDEC.

Cuadro 8,21. Evolución de la inflación (en tasas de crecimiento anuales).

En segundo término, la estabilidad de precios se vio acompañada inicialmente por altas tasas de crecimiento económico, interrumpidas recién por los efectos de la crisis mexicana en 1995. Las crisis internacionales posteriores, especialmente la que tuvo epicentro en el Brasil en 1999, volvieron a afectar el crecimiento interno. El aumento de la producción se basó al principio en una importante expansión del consumo, que se encontraba deprimido luego de la recesión de los años 1989 y 1990. La capacidad ociosa de las empresas permitió un importante aumento de la producción en industrias como la automotriz, de bienes de consumo durable y de alimentos. No sólo el sector industrial mostró una etapa de crecimiento, sino también el sector primario, los servicios y el comercio. La expansión de la oferta monetaria producida por el ingreso de capitales externos, la reaparición del crédito para el consumo y el incremento de los salarios reales, luego de haber alcanzado su mínimo histórico en la hiperinflación, se complementaron con el envejecimiento que había sufrido el parque de bienes de consumo no durable en la década anterior por la depresión del consumo, para generar un *boom* económico inmediato.

Asimismo, se logró un precario equilibrio fiscal, debido especialmente a un incremento de los ingresos tributarios, al mayor nivel de actividad económica y a la menor evasión fiscal derivada de controles más rigurosos y efectivos.

A pesar del retraso cambiario, aumentaron en gran medida las exportaciones. Sin embargo, también se incrementaron las importaciones, con lo cual el balance comercial se tornó estructuralmente deficitario, agravado por los saldos negativos de los servicios reales (turismo, fletes y seguros) y financieros (intereses de la deuda externa). Por otro lado, a pesar de esta situación las reservas se incrementaron con el flujo de capitales del exterior.

Durante cuatro años la economía se mantuvo en una senda de crecimiento basado fundamentalmente en el consumo interno como factor dinámico, mientras que el ahorro interno se mantenía bajo y el déficit del comercio exterior crecía. El ahorro externo financió gran parte del consumo y sostuvo el crecimiento económico, pero la situación se revirtió en 1995 y luego en 1999, con tasas de crecimiento negativas.

Año	PBI (1)	Variación (%) (2)
1990	141.176	—
1991	189.440	10,6
1992	226.847	9,6
1993	236.505	5,7
1994	257.440	5,8
1995	258.032	-2,8
1996	272.150	5,5
1997	292.859	8,1
1998	298.131	3,9
1999	282.769	-3,0

(1) En millones de dólares corrientes.
(2) En tasas de variación del PBI a precios constantes.
Fuente: FIDE.

Cuadro 8,22. Evolución del PBI.

El objetivo de la estabilidad se alcanzó con un conjunto de medidas que van desde los clásicos disciplinamientos monetarios y fiscales hasta el aumento de la competencia en los mercados internos por medio de desregulaciones, la eliminación de la indexación en todo tipo de contratos y la apertura a la importación, combinando la reducción de trabas arancelarias y paraarancelarias con el congelamiento del tipo de cambio. La convertibilidad eliminó las expectativas inflacionarias y devaluatorias de corto plazo, aunque, según la interpretación neoliberal, también tuvo un efecto estabilizador la reforma de la carta orgánica del Banco Central, que le otorgó independencia respecto del Poder Ejecutivo. El Directorio, de diez miembros con mandatos de seis años y designados con acuerdo del Senado, no dependería del gobierno de turno, siguiendo el modelo suizo o norteamericano y evitando tentaciones emisionistas por razones políticas.

Sin embargo, el éxito inicial del programa estuvo asociado a un viraje favorable de la coyuntura internacional derivado del descenso de la tasa de interés, el incremento de la oferta de fondos líquidos y un escenario más laxo para la renegociación de la deuda externa. Esto ayudó decisivamente a la estabilización y al equilibrio de las cuentas fiscales, reduciendo las tasas de interés domésticas que, a su vez, permitieron un impulso del gasto privado y una reactivación económica ([165]).

A partir del establecimiento de la convertibilidad, el déficit fiscal ya no pudo ser financiado mediante emisión monetaria e, inicialmente, la capacidad de endeudamiento del gobierno también era limitada. En consecuencia, se hizo indispensable un aumento en la recaudación impositiva. La estrategia tributaria se basó primordialmente en el impuesto al valor agregado (IVA), cuyas alícuotas

(165) Gerchunoff, Pablo y Machinea, José Luis, "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización", en Bustos, Pablo (comp.), *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, 1995, pág. 44.