



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“EL PAPEL DE LOS AGENTES INTERNOS Y EXTERNOS EN
LA GESTIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA ARGENTINA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

GABRIELA ALEMÁN ARCE

BAJO LA DIRECCIÓN DEL DR. VÍCTOR MANUEL GODÍNEZ ZÚÑIGA



CIUDAD UNIVERSITARIA,

NOVIEMBRE DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco:

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por brindarme un espacio de libre pensamiento.

Al Dr. Víctor M. Godínez Zúñiga por otorgarme su confianza y tiempo; por sus grandes enseñanzas y por apoyarme en todo momento.

A las profesoras, Teresita Castro Escudero y Vania Ávila García quienes hicieron valiosas aportaciones a mi investigación.

A los profesores Javier Pacheco Micete y Andrea Campos Bedolla por su colaboración

A mis padres Gabriel y Graciela, por su paciencia, comprensión y cariño. Porque sin su apoyo esto no podría ser.

A mis hermanos,

A Claudia, por estar ahí cuando más te necesité y por tu compañía en todo el proceso.

A Miguel Ángel, por tu ejemplo de perseverancia, constancia y entrega.

A Araceli, porque cada día me enseñas que solo con esfuerzo y trabajo se puede seguir adelante.

A mi abuelito Andrés, mi abuelita Ma. Irene (†) y a mi tía Lety que tienen un lugar muy especial en mi corazón.

A mi abuelito Lolo y mi abuelita María que en la distancia siempre estuvieron presentes.

A mis tíos Sonia y Jorge y a mi primo Isaac por todas sus palabras de aliento.

A mis amigos de toda la vida, Mayra, Ricardo y Carolina, por su amistad incondicional.

A Vania Jennifer, por tu lealtad. Sabes que eres una gran amiga. Gracias por todo lo que me has enseñado.

A Selene, por tu ayuda en la realización de la tesis. Gracias por compartir conmigo tantas experiencias. Eres una persona excepcional.

A Violeta García Gil, Alejandra Ortiz García y Angélica García Salazar por mostrarme siempre una sonrisa amable.

A Aníbal López, gracias por contarme tanto sobre tu maravilloso país.

A mi Edgar

Mi guía cuando estoy perdida

Mi fortaleza en la debilidad

Mi consuelo en la tristeza

Mi certeza en la duda

Y mi alegría en tiempos de felicidad...

ÍNDICE

	Página
Introducción	3
1. El cambio de la dinámica financiera internacional de 1970 a 1990	8
1.1 El Consenso de Washington	11
1.2 Las crisis financieras	18
2. La transición de la economía política argentina: de la etapa sustitutiva de importaciones a la liberalización	22
2.1 Fin de la etapa sustitutiva de importaciones e inicio de la liberalización.	23
2.2 El contexto económico en el fin de la dictadura	31
2.3 Transición a la democracia durante el gobierno de Raúl Alfonsín	36
2.4 Crisis de la deuda externa latinoamericana	41
2.5 Planes de ajuste 1985-1989	46
2.5.1 Plan Austral	47
2.5.2 Plan Austral II	48
2.5.3 Plan Austral III	49
2.5.4 Plan Primavera	50
3. Gestión de la economía durante el Gobierno de Carlos Saúl Menem	53
3.1 El cambio de Gobierno hacia Carlos Saúl Menem.	54
3.2 Aspectos generales de la economía bajo el Mandato de Menem	57
3.2.1 Reformas económicas 1989-1999	61
3.2.1.1 Reforma Laboral	62
3.2.1.2 Privatizaciones	63
3.2.1.3 Otras reformas	70
3.2.2 La corrupción	71
3.3 Planes de estabilización de la década de los noventa	74
3.3.1 Plan Bunge y Born	74
3.3.2 Plan Bonex	75
3.3.3 Plan de Convertibilidad	76

3.4 Argentina y los organismos financieros internacionales 1989-1999	80
3.5 Balance del Gobierno de Menem	82
3.6 El Gobierno de Fernando de la Rúa y el último plan de estabilización antes de la crisis	84
4. Gestión de la crisis financiera de 2001.	87
4.1 Descripción analítica.	88
4.1.1 Etapas de la convertibilidad	91
4.1.2 Crisis política	93
4.1.3 El “corralito”	96
4.2 Agentes internos: El papel del Gobierno.	98
4.3 Agentes internos: Los bancos y los grupos empresariales.	102
4.4 El papel del FMI y otros agentes externos.	108
4.4.1 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo	113
4.4.2 La Banca Internacional	116
4.5 La respuesta social	117
4.6 Los piqueteros	120
5. Hacia la superación de la crisis en lo interno y la normalización de las relaciones financieras internacionales de Argentina.	123
5.1 El gobierno del presidente Néstor Kirchner	123
5.2 Resultados de la aplicación del Consenso de Washington	126
5.3 Evaluación de la actuación del FMI durante la crisis de 2001	128
5.3.1 Los errores del FMI y las lecciones de la crisis en Argentina.	131
5.3.2 Propuestas de reorganización del FMI	135
5.4 La normalización de las relaciones financieras de Argentina	142
Conclusiones	149
Apéndice I: Cronología de los Presidentes en Argentina	156
Apéndice II: Datos principales de Argentina	157
Fuentes de información	159

INTRODUCCIÓN

Durante toda su historia, la región latinoamericana ha estado sometida a la influencia de potencias extranjeras: europeas en un principio y después por Estados Unidos. Aún cuando buscaron opciones propias de desarrollo (como la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones) invariablemente se vieron expuestos a la influencia de gobiernos extranjeros que buscaron fijar sus intereses.

Para la década de los 1970 y durante los siguientes treinta años, países latinoamericanos recibieron sugerencias del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que disminuyeran su déficit fiscal, liberalizaran su cuenta de capitales, permitieran el libre comercio y privatizaran las empresas estatales. Sin embargo, no se tomaron en cuenta las condiciones específicas de cada nación, porque en realidad a quien se estaba favoreciendo era a países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España, que necesitaban mercados sin restricciones para colocar sus bienes y sus capitales.

No obstante, a pesar de que los países de América Latina llevaron a cabo las recomendaciones de las instituciones financieras, tuvieron que enfrentar serios problemas económicos que derivaron en crisis de diversas magnitudes.

En la década de los noventa ocurrieron al menos cinco crisis financieras mundiales profundas. La primera tuvo lugar en México a finales de 1994, después le siguió la crisis asiática en 1997, posteriormente la crisis de Rusia en 1998, Brasil en 1999, Turquía en 2000 y finalmente Argentina en 2001. Lo que tenían en común estos países, aunque no todos son latinoamericanos, es que llevaron a la práctica las recomendaciones del Consenso de Washington (CW) y todos fueron monitoreados por el FMI.

A partir de estos acontecimientos, hubo una seria discusión sobre las causas que llevaron a todos esos países a entrar en crisis, así como una revisión del papel desempeñado por el FMI en las mismas. Las críticas y propuestas de solución, surgieron de distintos ámbitos como el académico, el gubernamental y el de organismos internacionales. Se obtuvieron conclusiones de lo que estaba pasando y se emitieron recomendaciones acerca de las reformas y cambios que debían llevarse a cabo para evitar futuras crisis.

Argentina, al igual que los casos anteriormente mencionados, siguió en gran medida los preceptos del CW y fue sin lugar a dudas, un país ampliamente supervisado por el Fondo Monetario Internacional. Este país fue presentado durante la década de los noventa, como un ejemplo para Latinoamérica, en el que se tenían bajos niveles de inflación y se habían seguido las políticas sugeridas por el FMI (privatizaciones, reducción del déficit fiscal, adelgazamiento del Estado, etc.). Tiempo después, cuando ocurrieron los disturbios del 19 y 20 de diciembre de 2001 (donde la población argentina salió a las calles a protestar por las medidas implantadas por el gobierno) y se desató la crisis financiera, salieron numerosos capitales del país, se terminó con la paridad peso-dólar y se declaró la moratoria de pagos. Seguido de esto, salieron a la luz pública muchas interrogantes. Si Argentina había seguido ampliamente las recomendaciones del FMI (en la aplicación del CW) entonces cuáles fueron los elementos que en ese momento precipitaron el camino del país hacia esta caótica situación.

Ahora bien, además de que es importante poner atención en los problemas de coyuntura que se presentaron en la crisis, también es sumamente necesario buscar la génesis de un problema estructural que se gestó en Argentina cuando se dio el cambio de un modelo de sustitución de importaciones a uno de libre mercado y apertura financiera. A mediados de la década de los setenta, con la última dictadura, fue cuando se inició este viraje en el manejo de la economía. El Estado empezó a apartarse de la esfera económica y se pusieron en marcha reformas que más adelante incluirían la privatización de las empresas públicas. El resultado del último gobierno de la dictadura sería desastroso: altos niveles de endeudamiento y un proceso hiperinflacionario. Luego de esto, durante el periodo de Raúl Alfonsín, no existió un cambio de estrategia y se trataron de profundizar las reformas impulsadas anteriormente. El resultado de este gobierno no fue mejor que el de sus antecesores y el presidente tuvo que dejar el cargo antes de que terminara su mandato. Lo sucedió Carlos Saúl Menem. Este último, presentó una campaña política que mostraba la intención de buscar alternativas de desarrollo. Sin embargo, cuando llegó a la presidencia se apegó estrictamente a las recomendaciones del FMI, siguiendo al pie de la letra el Consenso de Washington.

A pesar de que durante el primer gobierno de Carlos Saúl Menem la situación económica mejoró notablemente, después se generó un gran endeudamiento, se debilitaron las finanzas públicas y el país se enfrentó a un clima económico externo

adverso. Algunos analistas económicos advertían en ese entonces, que la situación económica de Argentina se volvía frágil y que estaba en riesgo el sistema de paridad cambiaria.

Si bien es cierto que el manejo de la economía argentina así como la gestión de la crisis financiera fueron llevados a cabo por el gobierno, también los agentes externos tuvieron gran incidencia en dicho proceso. De igual forma con la aplicación del CW, también hubo sectores en el ámbito interno que apoyaron en todo momento las recomendaciones obtenidas del exterior. Durante la década de los noventa, Argentina había sido mostrada por el FMI como el modelo a seguir y habría que preguntarse cuál fue el papel que ocuparon tanto el gobierno, los grupos empresariales y los bancos nacionales así como los gobiernos extranjeros que se manifestaron por medio de los organismos financieros internacionales. Es importante destacar esto porque en diferentes estudios se destaca la preponderancia de un determinado agente, ya sea el interno o externo, adjudicándole a uno la mayor responsabilidad, toda vez que cada parte tiene un papel determinante en las diferentes etapas de la crisis, como veremos en el desarrollo del presente trabajo.

De acuerdo con lo anterior, la hipótesis que sostengo es que la crisis financiera argentina fue responsabilidad de la interacción tanto de agentes internos (gobierno, grupos empresariales, bancos nacionales) como de agentes externos (organismos financieros internacionales), que tuvieron incidencia en la puesta en práctica del modelo, la continuación del mismo y la gestión de la crisis.

A partir de esto, como hipótesis secundaria planteo que una de las detonantes de la crisis financiera argentina fue producto del agotamiento del modelo económico neoliberal (mediante la aplicación de los preceptos del Consenso de Washington) establecido en la década de los setenta durante la dictadura y posteriormente continuado por los gobiernos subsecuentes que tendrá como signos palpables la concentración de la riqueza, la polarización social, altos índices de desempleo y pobreza.

Dentro de los objetivos de la investigación se encuentra el revisar la gestión de la economía por parte de los gobiernos durante la última dictadura (1976-1983), en el gobierno del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), con el Presidente Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001) hasta llegar a la presidencia de Néstor Kirchner únicamente en el periodo 2003-2005. El siguiente objetivo es revisar la relación

entre los organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID) y el gobierno argentino desde la puesta en práctica de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones hasta que tiene lugar la crisis de 2001. Otro de los objetivos es revisar cuáles son las críticas y sugerencias que se han aportado a dichos organismos para que mejoren sus funciones a partir de la actuación que han tenido en las crisis financieras. Finalmente también se busca analizar cuales son las perspectivas de Argentina con el gobierno de Néstor Kirchner (2003) y su distanciamiento del FMI.

El estudio del tema de la actuación de los agentes internos y externos se hace dentro del estudio de la economía política, es decir, revisando las relaciones causa y efecto de los sucesos que han acontecido en Argentina. Para la realización de este trabajo fue necesario recurrir a las fuentes oficiales y a estudios críticos que hayan realizado académicos. Se utilizaron libros de historia general de América Latina y de Argentina, así como también artículos de revistas especializadas en temas económicos. La Internet es una herramienta fundamental que se empleó para acceder a las páginas oficiales de las instituciones argentinas y de otros organismos económicos internacionales.

La elaboración de la última parte de este trabajo (relacionada con la normalización de las relaciones financieras de Argentina), se escribió paralelamente al transcurso de los hechos por lo que se consultaron periódicos, agencias de noticias e informes del FMI, así como comunicados de prensa del gobierno argentino.

La principal limitación de este trabajo es que la crisis en Argentina es un acontecimiento reciente y la información fluye constantemente, por lo cual no es posible dar una visión completamente acabada del proceso. Tampoco pretende ser un análisis técnico financiero pero si dar un panorama detallado de los conflictos económicos.

Ahora bien, para comprobar las hipótesis mencionadas anteriormente, el desarrollo de la investigación será de forma cronológica y esta organizada de la siguiente manera:

En el capítulo primero se da una breve semblanza sobre el cambio de la dinámica financiera internacional de los años setenta a la década de los noventa, el origen del Consenso de Washington y su contenido. También se habla de las crisis financieras más recientes y algunas de sus características generales.

En el capítulo segundo se hace una revisión de la transición de un modelo de sustitución de importaciones a uno de libre mercado. Para esto se analizaron las medidas económicas llevadas a cabo por el gobierno de la última dictadura, así como al saldo de su

gestión. También se toca el tema referente a la transición de la democracia y con esto las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Raúl Alfonsín.

En el tercer capítulo se abordan los dos mandatos del gobierno de Menem. Se revisan las reformas que se impulsaron y la puesta en práctica de los planes de estabilización incluyendo el plan de convertibilidad. Por otra parte se analiza la relación entre el gobierno y organismos internacionales. Finalmente se da paso a las acciones que pudo concretar Fernando de la Rúa.

En el cuarto capítulo se hace una descripción analítica de la crisis argentina, tomando en cuenta también lo sucedido con el régimen de paridad cambiaria y “el corralito”. Posteriormente se van analizando, la participación de los agentes internos (gobierno, bancos, empresarios) y la de los agentes externos (organismos financieros internacionales). Asimismo, se revisa la participación de la sociedad en el punto más crítico de la crisis y los movimientos sociales que se gestaron ó desarrollaron a la par de ésta.

En el capítulo quinto se revisan algunos de los aspectos de la participación del FMI en la crisis. También se hace una revisión del gobierno de Néstor Kirchner así como de las medidas aplicadas por él, para la normalización de las relaciones financieras internacionales.

El estudio de la crisis financiera argentina, es fundamental a la luz de los grandes debates que existen en torno a la prevención y manejo de las mismas. También existe una amplia discusión sobre las funciones del FMI, así como sobre la posibilidad de reformarlo para adaptar su función a la nueva dinámica de la economía internacional. Además, siguen en boga las discusiones sobre la mejor forma en la cual América Latina pueda encontrar la senda del crecimiento paralelo al desarrollo de su población, discusiones que siempre han atraído a numerosos investigadores y académicos.

Al vivir en países latinoamericanos debemos estar concientes de que muchas de las realidades que se viven en la región son muy parecidas a las que estamos enfrentando nosotros mismos, y que las experiencias tanto exitosas como desafortunadas deben servirnos para cuestionar la forma en la que los gobiernos manejan la economía y, por lo tanto, en como se inserta cada país en la globalización.

CAPITULO 1.

El cambio de la dinámica financiera internacional de 1970 a 1990

En este capítulo se presenta un panorama general del contexto económico mundial, haciendo énfasis en América Latina y Argentina. En este primer apartado se hace un breve recuento de los cambios del sistema financiero internacional hasta principios de los años noventa del siglo pasado. Posteriormente se presenta el surgimiento del Consenso de Washington en países de América Latina, su contenido y las necesidades que tuvieron Estados Unidos e Inglaterra principalmente, para impulsarlo. Posteriormente se hace un bosquejo del surgimiento de las primeras crisis financieras globales en la última década del siglo pasado, destacando las características de las crisis financieras.

A partir de la década de los setenta se presentaron una serie de eventos que cambiaron la dinámica de la economía mundial y que tuvieron grandes repercusiones en países de América Latina.

El primero de los acontecimientos fue el rompimiento de la paridad oro-dólar, emanado de Bretton Woods tras finalizar la Segunda Guerra Mundial. En ese momento se intentaría obtener un sistema ordenado de tipos de cambio flotantes, aunque el dólar siguió teniendo gran importancia. Algunos países como Canadá, Suiza, Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Francia, Italia, España y Portugal fueron eliminando progresivamente las restricciones a los movimientos de capital. A la par de estos acontecimientos, vendría la creación de nuevos instrumentos financieros como los derivados (1972) y posteriormente los *swaps* de divisas (1981) y opciones moneda extranjera y de futuros (1982)¹ que servirían para administrar los riesgos: se estaba presentando una nueva dinámica donde la inversión y el riesgo eran conceptos que empezaron a tomar gran relevancia, el monto de capitales internacionales que se intercambiaba diariamente fue en aumento y sin duda, las finanzas internacionales cobraron un nuevo impulso.

Mientras tanto, en América Latina la situación era distinta. La economía era vulnerable, no se había logrado tener un proceso de industrialización acabado y los medios que tenía para participar en el comercio internacional eran muy dispares a los de

¹ Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Comp). *Globalización financiera e integración monetaria. Una perspectiva desde los países en desarrollo*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 2002, p. 196.

países como Estados Unidos e Inglaterra. Para la década de los setenta, América Latina estaba siendo afectada directamente por varios acontecimientos. El primero de estos fue un gran movimiento de bienes de producción entre los países, aunque también un deterioro en los términos de intercambio. Esto implicó un cambio en la composición del comercio. Anteriormente la mayor cantidad de factores intercambiables eran las materias primas, pero en los años setenta, los productos con mayor contenido tecnológico empezaron a tener auge. Para los países latinoamericanos esto representaba un duro golpe ya que es bien sabido que eran y continúan siendo grandes productores de bienes primarios.

Los gobiernos de los países industrializados, como Estados Unidos e Inglaterra presionaron a los gobiernos latinoamericanos para que terminaran con el modelo de sustitución de importaciones.² El cambio de una economía protegida a una de liberalización no se dio de la misma forma en todas las naciones, unos tardaron más tiempo que otros. De la misma forma las potencias presionaron a América Latina para que liberalizaran su cuenta de capitales.

Posteriormente tuvo lugar la primera crisis petrolera. Con el aumento de precio del petróleo se generó una cantidad excedente de recursos monetarios que fluyó hacia los países latinoamericanos, quienes aceptaron los capitales sin restricciones y se generó un alto endeudamiento. Al interior de los países, los capitales especulativos y de corto plazo empezaron a tener gran apogeo, dejando a un lado los capitales productivos que fomentan en gran medida el desarrollo, tal como lo plantea Aldo Ferrer:

El extraordinario desarrollo de la actividad financiera tiene dos rasgos principales: no contribuyó al aumento de la acumulación de capital en la economía mundial y aumentó la inestabilidad de los mercados. La formación de capital fijo en la economía mundial declinó a partir de principios de la década de los 70 respecto de los niveles alcanzados en el 'período dorado' [1945-1970]. Al mismo tiempo, la asimetría de la información entre deudores y acreedores, así como los ciclos alternativos *en manada* de preferencia por

² Cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial, los países involucrados europeos y Estados Unidos, se enfocaron a la reconstrucción del viejo continente y al fortalecimiento de sus industrias. Posteriormente y sin la necesidad de seguir importando bienes de América Latina y Asia, lograron expandir su producción y encontraron la necesidad de buscar nuevos mercados donde vender su mercancía. Por esa razón fue necesario presionar a Latinoamérica para liberalizar sus economías y de esa forma penetrar en ellas.

los altos rendimientos y el riesgo y luego la huida hacia la seguridad, multiplicaron la volatilidad de los mercados.³

En 1980, esa asimetría de información de la que habla el autor tuvo efectos perjudiciales en los países menos desarrollados. Éstos últimos no pusieron límites al endeudamiento y en determinado momento no sólo no pudieron continuar con el pago de sus compromisos sino que también se afectó la actividad económica, principalmente en la producción y el empleo. Los años ochenta serían conocidos en América Latina como “la década perdida”, debido a la contracción en la producción, a la alta inflación que prevaleció en la mayoría de los países y al gran deterioro de las condiciones sociales de la población.⁴ Todos los países latinoamericanos tuvieron que renegociar su deuda bajo el amparo del FMI. Anteriormente ya habían solicitado algunos préstamos al organismo, pero la relación entre las partes se hizo más intensa por la envergadura del problema al que se estaban enfrentando. Las condicionalidades a las que se tuvieron que someter fueron más estrictas, ya que “se aprovechó la oportunidad” para alentar a los países a que asumieran el compromiso de abrir su economía al exterior y aplicar políticas monetarias restrictivas.

Mientras tanto, en el resto del mundo, el adelanto tecnológico en la informática hizo realidad que la actividad financiera se diera de una forma más ágil. Fue posible que se conectaran en forma simultánea los principales centros financieros del mundo. También empezó el impulso hacia un nuevo modelo económico que tendría como puntos centrales reducir el papel del Estado en la economía, darle preeminencia a la liberalización de los mercados de bienes y capitales así como de las privatizaciones. En ámbitos académicos y políticos esto sería conocido como la reforma neoliberal⁵ aunque los preceptos contenidos en ésta, serían más tarde recopilados en un documento al que se titularía *Consenso de Washington* (CW). Al terminar la guerra fría, con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, el CW, también tendría gran ímpetu en países que anteriormente eran considerados de planificación centralizada. Se hizo hincapié en que transitaran a una economía de mercado pero bajo las reglas establecidas por los países más desarrollados liderados por Estados Unidos.

³ Aldo Ferrer. *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004, p. 293.

⁴ *Ibid.*, p. 301.

⁵ *Ibid.*, p. 298.

1.1 El Consenso de Washington

El *Consenso de Washington* es un documento escrito por John Williamson, del Instituto de Economía Internacional en Washington, donde se concentran las directrices en materia económica sugeridas por el Gobierno de Estados Unidos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos de desarrollo regionales, los grupos empresariales más influyentes del mundo así como los centros de investigación y universidades más reconocidas mundialmente. El CW fue redactado haciendo énfasis en la situación de América Latina aunque sirvió para ser aplicado a todo el mundo.

El documento aborda tres puntos centrales: el papel del Estado en la economía, la liberalización (financiera y de comercio) y las privatizaciones. En cuanto al papel del Estado, se menciona que éste debe desaparecer hasta su mínima expresión. El Estado no debe ser empresario porque es “mal” administrador y esas funciones serían realizadas mucho mejor por la iniciativa privada. En este sentido, es el mercado el que debe regular todos los ámbitos y el Estado estará ahí para facilitar las tareas del sector privado. Con respecto al segundo punto, se menciona al libre comercio como generador de mayores beneficios para todas las partes involucradas, así como también es necesaria la liberalización de los mercados financieros. Aquí también viene implícita la necesidad de abrir las fronteras de los países para que exista mayor intercambio comercial y financiero. Aunque no se menciona la libre circulación de personas. En el aspecto de las privatizaciones, y concretando lo dicho en el primer punto, el Estado al ser “mal” administrador debe privatizar todas las empresas que posee ya que de esa forma tendrán un manejo más eficiente.

El CW se resume en el siguiente cuadro:

CONSENSO DE WASHINGTON	
1. Disciplina fiscal	Limitar el déficit fiscal de manera estricta
2. Prioridades en el gasto público	Redirigir el gasto de áreas menos productivas -los subsidios (becas, pensiones, apoyos a familias numerosas) y gastos de administración del Estado- hacia áreas con “mayor retorno económico y potencialidad para mejorar la distribución del ingreso” (salud y educación primaria o infraestructura).

3. Reforma en los impuestos	Reconocer una ciudadanía de primera categoría a quienes pagan impuestos, aunque debería rebajarse lo que se imputa a las rentas (en la jerga económica, ampliar la base imponible y moderar los tipos marginales).
4. Liberalización financiera	El precio del dinero (el tipo de interés) en cada país debe quedar regulado por el mercado internacional y no por el Estado.
5. Tipos de cambio	Deben ser tipos competitivos, e inducir a la exportación de productos no tradicionales (como la soja en Argentina o el café en Nicaragua). Es decir, hay que devaluar la moneda estatal para ganar competitividad internacional.
6. Liberalización del comercio	No hay que imponer cuotas a las importaciones o exportaciones, sino tarifas, y en todo caso, cada vez más bajas. Se propuso que en el año 2000 fueran de alrededor del diez por ciento.
7. Inversión extranjera directa	Total apertura a la inversión extranjera. Ninguna discriminación frente a la inversión local. Toda inversión en el país es beneficiosa: puede aportar capital y tecnología. Se proponen mecanismos para incentivarla, como la conversión de deuda externa por inversiones extranjeras.
8. Privatización	La gestión privada es más eficiente que la pública. Las empresas estatales, incluidas las encargadas de los servicios públicos, deben privatizarse. Además, los recursos liberados por la venta de empresas públicas permitirán pagar y reducir así, las deudas que el Estado tenga con el exterior.
9. Desregulación	Deben abolirse aquellas regulaciones que impidan la entrada de nuevas empresas transnacionales, restrinjan la competencia o la

	salida de beneficios, controlen los precios, limiten el despido, concedan créditos discriminatoriamente o impongan impuestos demasiado altos sobre la renta de empresas, etc. Y asegurar que las mínimas regulaciones que sobrevivan estén justificadas por criterios como seguridad, protección medioambiental o supervisión prudencial de las instituciones financieras.
10. Derechos de propiedad	Asegurar los derechos de propiedad (intelectual, de la tierra, de empresa, etc.) sin excesivo coste. Estos derechos deben hacerse extensivos a la economía informal.

Información tomada del anexo 1 en Laura Ramos (Coord.). *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Ed. Icaria, España, 2003, p. 113.

Algunos autores mencionan que el problema principal con el CW no es lo que dice sino lo que deja de decir. Hay cuestiones que invariablemente están lejos de ser una preocupación del mercado como el desarrollo tecnológico⁶, la protección del medio ambiente y las políticas sociales. Son cuestiones en las que generalmente interviene el Estado. Además no se contempla una estrategia de crecimiento, donde se fomente el ahorro. También es importante resaltar que uno de los problemas es la forma en la que se interpreta, es decir como una doctrina implacable e infalible que se debe seguir al pie de la letra. Además se presupone que después de llevar a cabo todas las medidas indicadas en el CW el crecimiento se reanuda. El CW fue tomado como una ideología que se debía seguir en todos los países emergentes no importando que éstos tuvieran características totalmente distintas entre sí.

Desde el momento en que el CW como tal, fue difundido, se fue llevando a todos los círculos, gobiernos, instituciones y empresas dentro de América Latina para que impulsaran su aplicación. Estados latinoamericanos fueron llamados emergentes por ser países en desarrollo que parcialmente liberalizaron y privatizaron sus economías en un periodo reciente. Además de que se caracterizan por ser emisores de alto riesgo y por lo

⁶ El desarrollo tecnológico se vuelve una competencia, donde quienes concentran la investigación son las potencias económicas. Por esta razón no tienen la preocupación de que se difunda la ciencia y la tecnología en países de América Latina.

tanto de alto rendimiento, también alta volatilidad, baja liquidez, exceso de desregulación y alta probabilidad de inflación.⁷

Uno de los organismos que tomó como estandarte el CW fue el FMI. Dentro de la lógica del organismo, el cumplir con los preceptos del Consenso era la vía adecuada para que un país creciera económicamente. El problema es que cuando el FMI aplica el CW a cualquier país, no se toman en cuenta las circunstancias específicas del mismo.

Cuando un país está en medio de problemas financieros tiene forzosamente que pedir préstamos al FMI. Este evalúa las condiciones económicas del país y le exige cumplir determinadas condiciones a cambio de su ayuda económica. La condicionalidad varía de acuerdo al tipo de problemas a los que se enfrenta el país y al tipo de ayuda económica que solicita. Si es un préstamo menor -como por ejemplo de servicio de financiamiento compensatorio- y las dificultades son pasajeras se solicita que el país exprese su compromiso de aplicar políticas de cooperación. En el caso de que se requiera un monto más alto -acuerdo de derecho de giro o de servicio ampliado- y se encuentre con dificultades estructurales se pide una condicionalidad más alta que incluye cuatro aspectos: a) carta de intención; b) medidas previas al otorgamiento del préstamo que se refieren a cambios en la política económica; c) criterios de ejecución, es decir medidas cuantitativas que pueden darse en un periodo de tres meses, o cada seis meses como por ejemplo el reducir déficit fiscal y d) revisiones periódicas.⁸

Tener una buena relación con el organismo implica que se puede tener acceso a otros mecanismos de financiamiento. En el caso contrario "... un anuncio público por parte del FMI de una ruptura de las negociaciones, o incluso un retraso de las mismas, enviaría una señal sumamente negativa a los mercados".⁹ No existe organismo internacional que otorgue un crédito sin la aprobación del FMI y casi es la misma situación con las instituciones privadas. A continuación se presenta un cuadro con las características de los préstamos y las condiciones que se piden para los mismos:

CARACTERÍSTICAS DE LOS PRÉSTAMOS DEL FMI			
NOMBRE	PLAZO DE REEMBOLSO	CARACTERÍSTICAS	CONDICIONES

⁷ Irma Manrique (Coord.). *Arquitectura de la crisis financiera*. IIE, UNAM, ENEP Aragón, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 224.

⁸ Edmundo Hernández-Vela. *Diccionario de Política Internacional*. Ed. Porrúa, Tomo I, México, 2002, p. 134.

⁹ Joseph Stiglitz. *El malestar en la globalización*. Traduc. Carlos Rodríguez Braun. Ed. Taurus, México, 2004, p. 70.

Tramos de reserva	-----	Necesidad de ajuste en balanza de pagos.	-----
Tramos de crédito	3-5 años	Déficit ligero en balanza de pagos.	Elaborar un programa destinado a superar las dificultades en la balanza de pagos.
Acuerdos de derecho de giro (stand by)	21/2 a 4 años	Dificultades en la balanza de pagos a corto plazo.	Cumplir con los criterios de ejecución y revisiones periódicas a los mismos.
Servicio ampliado (SAF)	41/2 a 7 años	Dificultades de balanza de pagos por factores estructurales.	Elaborar un programa con duración de 1 a 3 años que tenga la finalidad de superar las dificultades en la balanza de pagos. En el plan se deben precisar las medidas a tomar en cada año de duración.
Financiamiento compensatorio para contingencias (Se aplica cuando ya hay un plan establecido para superar las dificultades pero se presentan problemas transitorios). SFC	21/2 a 4 años	Dificultades de balanza de pagos temporales que apoya el cumplimiento de un plan anterior más extenso.	Cumplir con el plan establecido anteriormente.
Servicio de complementación de reservas. (SCR)	2 a 21/2 años.	Dificultades de balanza de pagos por necesidad de financiamiento a corto plazo.	-----
Líneas de crédito contingente (Instrumento de prevención de crisis)	12-18 meses	Riesgo de enfrentar problemas de balanza de pagos.	Aplicar políticas sugeridas, tener resultados económicos positivos previamente evaluados, tener buenas relaciones

			con los acreedores privados y diseñar un programa económico y financiero satisfactorio.
Servicio de ajuste estructural.	10 años	Problemas recurrentes de balanza de pagos.	Diseñar y ejecutar un plan de ajuste estructural de 3 años de duración.
Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (países más pobres). SCLP	5 1/2 a 10 años	Dificultades persistentes de balanza de pagos.	Diseñar y ejecutar un plan de ajuste estructural de 3 años de duración.

Fuentes: Edmundo Hernández-Vela. *Diccionario de Política Internacional*. Ed. Porrúa, Tomo I, México, 2002
Página electrónica http://www.imf.org/cgi-shl/create_x.pl?fctesl

Como se observa en el cuadro, con la mayoría de los préstamos se establece la necesidad de aplicar planes que suelen ser de estabilización, o bien un ajuste estructural. Los primeros tienen que ver con detener el crecimiento de la inflación (que llevó a niveles hiperinflacionarios en América Latina en la década de los ochenta) y el mejoramiento de las finanzas públicas. El segundo está relacionado con el mejoramiento en la eficiencia de la distribución de recursos¹⁰ y en general de la reorientación de las políticas macroeconómicas. Tanto los planes de estabilización como el ajuste estructural, suelen impactar en forma negativa a la población, ya que sus efectos positivos no son a corto plazo y generalmente se tiene que sufrir los efectos de la misma como es el desempleo, el recorte del gasto público, también existe, en general una disminución del consumo, de ahí que, políticamente, no sean agradables a la sociedad. Pero en sí, los planes de estabilización y de ajuste estructural no son “malos” ni “buenos”, depende de la forma y el contexto en el que se apliquen así como los objetivos que se busquen con éstos.

En América Latina, y en concordancia con las políticas neoliberales promovidas por el FMI principalmente, se llevaron a cabo reformas económicas que incidieron profundamente en los sistemas económicos, ya que hicieron que se transitara de un modelo de sustitución de importaciones a uno de libre comercio.

¹⁰Luiz Carlos Bresser, *et. al. Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Traduc. Fernando Santos, Ed. Alianza, Madrid, 1995, p. 12.

Todos estos procesos se suscitaron en América Latina en medio de la transición a la democracia en la década de los ochenta. Países que estuvieron inmersos en dictaduras pudieron llevar a cabo procesos electorales donde se eligieron a los gobernantes por medio del voto. Cuando los países se enfrentaron a esta dinámica tenían un doble desafío que vencer: por un lado tenían la posibilidad de construir una democracia, y paralelamente por el otro dar un cambio al modelo económico; dos cuestiones que tendrían que influir en la mejoría de la calidad de vida de las personas.

Como ya se mencionaba, cuando se aplican reformas se tienen costos sociales. Es necesario que antes de su aplicación, se tenga un respaldo de la sociedad porque es ésta quien sufre los costos. En una dictadura se podría dar la posibilidad de que se impongan las reformas autoritariamente; pero en una democracia y más en una democracia incompleta se espera que los resultados sobre todo en materia económica tengan beneficios instantáneos. En la transición a la democracia es todavía más importante que las reformas sean apoyadas, porque se acaba de otorgar la confianza a un nuevo gobierno elegido recientemente. Es necesario resaltar que el Gobierno que tenga la opción de aplicar las reformas será decisivo, ya que dependerá de cómo aplique las reformas, cuál será el diseño, pero además lo más importante, cuál será la estrategia que utilice para aplicarlas. Es decir, si las impondrá implacablemente o si llegará a acuerdos con distintos sectores de la sociedad como sindicatos y partidos políticos.¹¹

Las reformas económicas, planes de estabilización y ajuste estructural no son un fin en sí mismo, toda vez que cuando se ponen en práctica deben de conducir a una mejor situación para el país. El único escenario donde se podrá decir, sin lugar a dudas, que éstos han sido exitosos es cuando se llegue al crecimiento y desarrollo económico del conjunto de la sociedad.

Es importante resaltar que en las condiciones en las que se encontraban muchos países de Latinoamérica (crisis fiscal, crisis de balanza de pagos, estancamiento económico, alta inflación) era importante realizar reformas. Sin embargo, no en todos los casos las reformas que se aplicaron fueron las adecuadas, ya que en primer lugar eran impulsadas por la presión de las potencias económicas quienes buscaban sus propios intereses y además no tuvieron un consenso social ni fueron producto de un proceso

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

democrático consultivo que reflejara las necesidades de la población. Fueron reformas que fueron ajenas a la realidad latinoamericana.

1.2. Las crisis financieras

El contexto financiero y económico que prevaleció en la década de los noventa en los países emergentes de América Latina fue en parte producto de la liberalización llevada a cabo. Se pusieron en práctica reformas que eran necesarias, pero en la mayoría de los casos no fueron realizadas en la forma adecuada y no contaron con un respaldo sólido de la población. En muchos países se optó por una desregulación acelerada sin antes establecer controles necesarios

Como se mencionó anteriormente, la dinámica financiera mundial cambió de manera radical y de la misma forma lo hizo la de los países latinoamericanos. Los capitales volvieron a fluir hacia la región atraídos por la liberalización, las altas tasas de interés, la libre convertibilidad y las mínimas restricciones a las que estaban sujetos, además de que los gobiernos de los países habían implementado estímulos a la inversión. La situación de la deuda dio un giro drástico. En el pasado los préstamos eran obtenidos de los bancos nacionales e internacionales, pero a principios de la década de los noventa la deuda de los países estaba compuesta en su mayoría por obligaciones referentes a títulos gubernamentales colocados en mercados financieros. Se dio una gran concentración de inversores privados. También cabe destacar que una característica del proceso de endeudamiento es que existía gran inestabilidad en los mercados.

El flujo de inversión que se dio hacia los países latinoamericanos no tuvo los resultados esperados de crecimiento y grandes inversiones productivas sino más bien fue un aumento de capital especulativo que sólo se tradujo en beneficios para unos cuantos.

La aplicación de CW aunado a otros factores como la corrupción de los gobiernos y la presión ejercida de los países más desarrollados, hizo más frágil el sistema financiero. Si bien es cierto que se redujo la inflación y aumentó la disciplina fiscal, también muchos de los países de América Latina entraron en recesión y estancamiento.

Posteriormente como primer signo de alerta, a finales de 1994 se presentó una crisis financiera en México, que fue llamada "la primera crisis global del siglo XXI." Después, le siguieron la crisis en Asia (1997), la rusa (1998) y la brasileña (1999). Esto demostró que dentro del modelo existían inconsistencias que a largo plazo desembocaron

en crisis financieras que no únicamente tenían efectos negativos en sus países de origen sino que se propagaron a otros mercados que no tenían una conexión directa con el afectado. Si bien es cierto que dentro del capitalismo siempre han ocurrido crisis, en la actualidad estos eventos se presentan con más regularidad y como ya vimos se expanden a otros países con mayor facilidad. Se tiene un estimado que de 1975 al año 2000 ocurrieron crisis financieras en al menos 125 países¹².

Finalmente después de Brasil, Argentina experimentó una crisis financiera donde además estuvieron involucrados varios aspectos tanto políticos y sociales. Para entender dicho proceso es necesario tender claro el concepto de crisis económica.

De acuerdo con la enciclopedia de política de Rodrigo Borja, una crisis "...en su acepción general, es el momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, [...] representa el punto más bajo de un ciclo de deterioro de algo".¹³ En este caso, nos referimos a un proceso económico, pero también se puede dar en uno social, político o de relaciones internacionales. Una crisis económica es "... el punto de transición de la prosperidad a la depresión en una economía, dentro del proceso cíclico en que ésta se mueve. Ella implica un punto de ruptura del equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes, que genera una fase depresiva del ciclo económico, y que se extiende rápidamente a todos los sectores de la economía."¹⁴ Algunas características que se manifiestan son el pánico en la población (que se traduce en compras compulsivas, retiro masivo de depósitos en bancos), la quiebra de empresas, el aumento del desempleo, baja en la producción, desaceleración del crecimiento, es decir, en general se produce un desorden en las actividades económicas.

Es necesario señalar que cuando ocurre una crisis económica, se afectan varios rubros, de tal forma que también suelen presentarse problemas financieros. Una crisis financiera es una "... crisis de la cuenta de capitales derivadas de una aguda caída en la entrada neta de capitales privados, dificultando severamente la posibilidad de cumplir con las obligaciones de pagos externos."¹⁵ Es decir llega el momento en que el Gobierno no puede cumplir con sus deudas. A su vez las empresas no pueden conseguir créditos y

¹² Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Comp). *Op. Cit.*, p. 224.

¹³ Rodrigo, Borja. *Enciclopedia de Política*. FCE, Tomo I, México, 1997, p. 271.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Esteban Jadresic, et. al. (agosto 2003). *Crisis financieras internacionales, prestamista de última instancia y nueva arquitectura financiera internacional. Cuadernos de Economía*. [online], Vol. 40, no.120 p.2 Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-68212003012000009&lng=es&nrm=iso

enfrentan problemas para continuar pagando los préstamos obtenidos, las tasas de interés se elevan y se reducen las fuentes de financiamiento.

En algunos casos, la situación económica crítica, se mezcla con otros factores que pueden ser políticos y sociales.¹⁶ Por ejemplo, una crisis política se origina en el sistema de gobierno (interrupción, atentados contra el gobierno en turno) que pueden ser generadas por factores internos del aparato estatal o por las interacciones de éste último, con la sociedad. Por su parte una crisis en el aspecto social se manifiesta cuando existe "... una sobrecarga de demandas contra un sistema que no está capacitado para atenderlas o por la penuria de recursos internos para su propia operación."¹⁷ En ambos casos tanto el aspecto político como en el social, se genera incertidumbre y se rompe el orden establecido y la continuidad del sistema.

Es necesario señalar que no existen dos crisis iguales debido a las características de cada país. En el caso de Argentina, estos factores se debieron a la imposibilidad de seguir manteniendo el tipo de cambio fijo, a la crisis fiscal, a que los bancos se quedaron sin fondos y a que la situación política era caótica. En el punto más crítico de todos éstos eventos se declaró una moratoria al pago de la deuda y mientras tanto la situación social se deterioró.

Las crisis financieras no se pueden predecir, pero si hay características que advierten que un sistema financiero se está debilitando o es frágil¹⁸. Además los estudiosos de estos temas tienen varias explicaciones de porqué se genera una crisis financiera (elevado déficit fiscal, ataques especulativos, alto endeudamiento, disminución del flujo de capitales). Incluso dentro de un caso concreto, como la crisis argentina, hay varias explicaciones o en ocasiones se pondera un factor como el detonante de la crisis. A pesar de esto, muchos autores coinciden en dos puntos centrales. El primero es que el sistema financiero actual se caracteriza por una gran volatilidad debido a los tipos de cambio, las tasas de interés y los precios de los activos fluctúan en un corto plazo, además de las grandes cantidades de recursos monetarios que pueden moverse alrededor del mundo en un lapso corto. El segundo punto, que ya se había comentado

¹⁶ Aunque también puede ser que los sucesos políticos o sociales hayan sido causa de la crisis económica.

¹⁷ Rodrigo, Borja, *Op. Cit.*, p. 271.

¹⁸ Manuel Guitián y Félix Varela (Coord.). *Sistemas financieros ante la globalización*. Ed. Pirámide, Madrid, 2000, p. 184.

anteriormente es la recurrencia del contagio debido principalmente al comportamiento “de manada” que presentan los inversionistas financieros.¹⁹

En este caso, la crisis no se gesta de un día para otro, ni surge espontáneamente sino que hay circunstancias que se van madurando en un periodo hasta que llega un punto crítico. La situación de contagio en las crisis así como su recurrencia, motivó a que se buscaran tanto las causas como la forma de prevenirlas.

Es necesario destacar que en el entorno globalizado en el que se encuentra el mundo desde finales de la década de los noventa del siglo XX, ha hecho que con más intensidad los organismos financieros internacionales así como los gobiernos extranjeros tengan una ingerencia marcada dentro de las crisis que se han presentado.

¹⁹ Eugenia Correa, et. al. (Coord). *Consecuencias financieras de la globalización*. Miguel Ángel Porrúa, IIE-UNAM, México, 2005, p. 32.

CAPÍTULO 2.

La transición de la economía política argentina: de la etapa sustitutiva de importaciones a la liberalización

Al inicio del siglo XX Argentina era considerada el granero del mundo. Contaba con territorio fértil, crecimiento económico, bienestar entre la población, desarrollo cultural y prestigio internacional. Por el contrario, a comienzos del siglo XXI estaba sumergida en una de las peores crisis financieras de su historia. Una de las interrogantes que surgen es como siendo un país con vastas posibilidades, ha transitado por una historia política turbulenta y dificultades económicas.

Las razones de que el país tuviera un cambio radical son variadas, y van desde conflictos políticos, golpes militares, concentración del poder en una oligarquía nacional industrial y financiera hasta la dominación comercial por parte de las potencias económicas, primero Inglaterra y luego Estados Unidos.²⁰

En este capítulo situamos los antecedentes que nos ayuda a comprender la crisis económica más reciente en ese país sudamericano. También es necesario hablar paralelamente de los acontecimientos económicos y de los políticos. Así como lo menciona Alain Rouquié, a veces pareciera un comentario muy repetitivo hablar “del estancamiento cíclico y la crisis política” como una constante del acontecer histórico de Argentina. Pero, es una realidad que si no hacemos hincapié en cómo estos sucesos van entrelazados y los hacen acreedores a especiales circunstancias, nos será imposible comprender los procesos que se llevan a cabo en el país de la Pampa. El hecho es que se trata de una situación recurrente en el desarrollo de este país que, por ningún motivo, debemos perder de vista.²¹

También es necesario señalar que en la última transición de gobiernos militares a gobiernos elegidos democráticamente se acentúan más los problemas económicos del

²⁰ Para profundizar en los acontecimientos históricos que se mencionan puede consultarse, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* de Mario Rapoport y colaboradores, *América Latina: historia de un siglo*, coordinado por Pablo González Casanova, *Breve Historia contemporánea de la Argentina* por Luis Alberto Romero, *El libro de los presidentes argentinos del siglo XX* de Mónica Deleis, *Historia Argentina* de Julio González, *Breve Historia de la Argentina* de José Luis Romero, *Nueva Historia de la Nación Argentina* de la Academia Nacional de la Historia, *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI* de Aldo Ferrer y *Nueva Historia Argentina* de Juan Suriano entre otros.

²¹ Alain Rouquié (Comp.). *Argentina, Hoy*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1982, p. 15.

país. Se hace referencia a lo anterior porque es en este periodo cuando cambia la forma de dirigir la economía, transitando de una estrategia de sustitución de importaciones a otra de libre mercado y apertura comercial. De igual forma, se debe tomar en cuenta que los factores externos inciden en los acontecimientos internos, como ocurrió durante la crisis de la deuda externa latinoamericana. Posteriormente, los Gobiernos democráticos tomaron toda una serie de medidas para tratar de contrarrestar los problemas económicos, a la par que tenían que fortalecer la democracia.

A continuación se desglosan los puntos clave que nos muestran este desarrollo del modelo económico y los problemas estructurales que se presentan durante la dictadura (1976-1983) y posteriormente el desenvolvimiento del gobierno de Raúl Alfonsín.

2.1 Fin de la etapa sustitutiva de importaciones e inicio de la liberalización.

Durante gran parte del siglo XIX y principios del siglo XX, la economía Argentina estuvo basada en la exportación sobre todo de granos y cereales. El gobierno obtenía sus ingresos principalmente de los impuestos de las aduanas, debido al constante intercambio de bienes que se daba en las fronteras.

Después de la Primera Guerra Mundial, la dinámica comercial se modificó sustancialmente. Con la gran depresión, los precios de las materias primas cayeron y las corrientes de capital dejaron de fluir a los países en desarrollo, provocando fuertes devaluaciones. Para contrarrestar dichos efectos se impusieron medidas proteccionistas. Esto se tradujo en el ámbito interno en mejores precios tanto de manufacturas como de productos agropecuarios.²² Éste fue el ambiente propicio para empezar un proceso de industrialización. Antes de 1930 ya se habían instalado en el país algunas fábricas y habían florecido algunas otras compañías familiares.

Para la década de los cuarenta el clima político era muy tenso. El poder estaba centralizado por una oligarquía política que a su vez controlaba la economía. El clima social era adverso, existían huelgas de obreros y protestas en las universidades.

En el contexto de inestabilidad la llegada a la Presidencia de Juan Domingo Perón significó un cambio en la historia del país, tal como lo menciona Luis Alberto Romero:

²² Enrique Cárdenas, *et. al.* (Comp.). *Industrialización y Estado en la América Latina. La Leyenda negra de la posguerra*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 21.

Perón completó su período de seis años [1946-1951] y fue reelecto en 1951, para ser derrocado por un golpe militar en septiembre de 1955. En estos doce años en que fue la figura central de la política, al punto de dar su nombre al movimiento que lo apoyaba, Perón y el peronismo imprimieron a la vida del país un giro sustancial y perdurable.²³

Se incorporó al proyecto nacional, el movimiento obrero (agrupados en la Confederación General de Trabajadores CGT) y también se incluyó a los desposeídos que hasta ese momento no habían tenido cabida dentro del sistema.

Con la Segunda Guerra Mundial, al igual que en otros países de América Latina, Argentina tuvo la necesidad de desarrollar una gama más amplia de industrias que satisficieran las necesidades de su mercado interno y que le proporcionara los productos que estaban escasos a causa de la guerra. En especial se desarrollaron industrias militares que proveían hierro, acero, productos petroquímicos, y servicios (energía, transporte y telecomunicaciones). Las pequeñas y medianas empresas también se encargaron de producir todo tipo de bienes duraderos y bienes intermedios (motores, bombas, maquinaria agrícola y productos industriales).²⁴ Con la escasez de productos a causa del conflicto bélico fue posible exportar productos agropecuarios a precios altos. Las ventas al exterior proporcionaron al gobierno de Perón recursos suficientes para financiar sus programas sociales.

La presidencia de Juan Domingo Perón se caracterizó por impulsar la participación del Estado en la organización y regulación de la economía. También se sumaron la nacionalización de la compañía telefónica, del gas y la electricidad. Cuando la Segunda Guerra Mundial finalizó y fue posible importar bienes de nueva cuenta, la experiencia previa, así como las condiciones económicas (alza de los precios de materias primas, disminución de reservas internacionales, déficit en balanza de pagos) dieron pauta a que se iniciará una estrategia formal dirigida por el Estado: industrialización por sustitución de importaciones (ISI):

²³ Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina*. FCE, Uruguay, 1994, p. 129.

²⁴ *Ibid.*, p. 379.

... basado en la protección arancelaria y no arancelaria de la industria, y algunas actividades agropecuarias, la alteración de los términos de intercambio interno en contra de las exportaciones primarias tradicionales, la creación de bancos que apoyaran estas actividades, una gran inversión del sector público en infraestructura y en sectores 'estratégicos', incluidas la energía y otras materias primas, así como el racionamiento de divisas, con tipos de cambio múltiples que las canalizaban preferentemente hacia las importaciones de bienes intermedios y de capital que no competían con la industria nacional.²⁵

Dicho modelo fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) aunque cabe destacar que ésta también fue crítica de los inconvenientes y los costos resultantes de la aplicación de la sustitución de importaciones. Al principio, los principales organismos internacionales tuvieron poca reticencia a la aplicación de este modelo. La Organización de Naciones Unidas (ONU) emitió un informe en 1950 en el cual se expresaba que para conseguir el desarrollo económico se necesitaba de industrialización.²⁶ El Fondo Monetario Internacional en ese momento, estaba más concentrado en la reconstrucción de Europa por lo cual no impuso obstáculos a la puesta en práctica de la estrategia. Por su parte, el Banco Mundial no se había ocupado de las políticas de desarrollo en América Latina, pero cuando comenzó a hacerlo, incluso concedió préstamos a proyectos que iban enfocados específicamente a apoyar la industrialización por sustitución de importaciones. Finalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no criticó y en algunos casos, apoyó la estrategia en los países latinoamericanos.

Existieron avances con el modelo sustitutivo de importaciones, se logró desarrollar una base industrial y nuevas fuerzas económicas emergieron de esta nueva dinámica. La economía experimentó una fase de crecimiento a partir de 1930 hasta la mitad de 1970, etapa en la cual el sector industrial tuvo un desarrollo.²⁷ Por su parte, los trabajadores lograron mejores condiciones de vida, mediante la expansión del empleo y el crecimiento de los salarios. Además, los obreros también consiguieron prestaciones sociales

²⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁶ *Ibid.*, p. 146

²⁷ Enrique Cárdenas, *Op. Cit.*, p. 411.

(vacaciones pagadas, licencias por enfermedad, sistemas de salubridad y turismo) mediante la negociación colectiva de los contratos de trabajo.

No obstante de los logros alcanzados y a pesar de los esfuerzos encaminados a la industrialización, llegó el momento en que el modelo de ISI no prosperó. No se tenía un plan definido de pasar de industrias básicas a industrias más elaboradas y nunca fue posible lograr que Argentina fuera autosuficiente o por lo menos, no dependiera en gran medida de productos extranjeros. El país se encontraba con una economía que tenía fuertes barreras al exterior, la rama industrial era controlada por sólo algunos grupos y el sector que proporcionaba mayores recursos y con el que se exportaba, es decir la agroindustria, había dejado de tener dinamismo.²⁸

El proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones no terminó con éxito debido a factores económicos y políticos, tanto internos como externos. Por un lado, no hubo una adecuada racionalidad que impulsara la producción de manufacturas, de bienes de capital y que se fortaleciera la rama científico-tecnológica.²⁹ Además, si bien este era un intento para no depender de productos del exterior, la realidad mostraba que se tenían que importar gran cantidad de insumos para que las industrias argentinas pudieran trabajar. Por otro lado, la inestabilidad política de los gobiernos impidió que se tuviera una continuidad y coherencia en las medidas llevadas a cabo. Mientras el proceso de ISI se ponía en práctica, en el ámbito político existió una inestabilidad permanente. El gobierno de Perón fue depuesto y posteriormente a los gobiernos civiles elegidos democráticamente les siguieron golpes de Estado, desde 1955 hasta 1973. En este último año ante las dificultades económicas y la inestabilidad social, Perón regresó del exilio en el que se encontraba y se convirtió de nueva cuenta en Presidente al lado de su esposa Isabel Martínez quien fungió como vicepresidente.³⁰

Otro factor que incidió en el término del ISI, fue que la derecha argentina quería reasumir su hegemonía que había sido puesta en peligro por los nuevos actores nacionales que habían emergido de la experiencia industrializadora.³¹ Fue una constante lucha entre la oligarquía que detentaba el poder y las organizaciones sociales que en su

²⁸ Juan Antonio Morales y Gary McMahon. *La política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay*. CIEPLAN, Chile, 1993, p. 39.

²⁹ Alain, Rouquié (compilador). *Op. Cit.*, p.108

³⁰ Juan Domingo Perón murió a menos de un año de convertirse en presidente y los sustituyó su esposa.

³¹ *Ibid.*, p. 110.

mayoría eran sindicatos. El contexto externo, con la primera crisis del petróleo tampoco benefició mucho a esa situación. Se deterioraron los términos de intercambio y aumentaron las tasas de interés. Esto tuvo como consecuencia el aumento de los costos del servicio de la deuda.

Por otro lado, la dinámica financiera internacional había cambiado. Los países que participaron activamente en la Segunda Guerra Mundial habían logrado la reconstrucción y el mejoramiento en su economía, lo que hizo que buscaran nuevos mercados hacia donde dirigir sus productos y sus capitales. Para Inglaterra y Estados Unidos, Argentina era un lugar donde empezar a colocar sus inversiones y era indispensable que terminara la sustitución de importaciones.

El cambio de modelo se daría en 1976 con el Golpe Militar a Isabel Martínez de Perón. Las modificaciones no se dieron exclusivamente a nivel político ya que la incursión militar involucró alteraciones en el orden social y económico de la población. La dictadura militar de 1976 es considerada una de las más represoras en la historia de Argentina, que sin duda dejó huellas imborrables en la memoria de la población.

En el plano económico, el Gobierno encabezado por Jorge Rafael Videla, impulsó un nuevo programa que prácticamente cambiaba el rumbo que se había tomado en el pasado, se tenía la intención de liberalizar y abrir la economía argentina. Dicho programa tenía como lineamientos principales "... la elevación de la eficiencia del sistema productivo, restablecer el papel hegemónico del mercado en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y restringir la participación del Estado en el proceso económico."³²

Se daba fin al proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones y la nueva alternativa que se planteaba para el largo plazo era de liberalización de la economía, lo que sería el inicio de la aplicación del Consenso de Washington.

El encargado del Ministerio de Economía fue José Alfredo Martínez de Hoz. Desde un principio, el Ministro se trazó como meta el saneamiento de las finanzas y tuvo como apoyo un fuerte aparato represivo. Con la reforma financiera y las medidas económicas impulsadas en un primer momento (congelamiento de precios y salarios) sólo se consiguió seguir aumentando la inflación. Para contrarrestar esa situación se dispuso de una medida conocida como "la tablita". Ésta consistía en "... la fijación pauta de cambio y

³² *Ibid.*, p. 111.

de las devaluaciones futuras de acuerdo con un cronograma decreciente...”³³. Este programa se inició con una devaluación del 5.23%, posteriormente se harían ajustes menores del precio del dólar en periodos establecidos hasta que se llegara a un tipo de cambio fijo. Los resultados que se esperaban eran que la inflación se redujera paulatinamente hasta llegar a niveles que prevalecían en los países más desarrollados. Si lo anterior no ocurría se utilizaría un retraso cambiario para que las importaciones se hicieran más baratas y los industriales tuvieran que reducir sus precios para competir con los productos del exterior.

En ese momento se intentó volver a incentivar las actividades del campo para reanimar las exportaciones en dicho sector mediante la reducción y la eliminación de impuestos. Anteriormente era el Estado quien exportaba la mayor parte de productos agrícolas, a partir de esta etapa se decretó una reforma en la que se dejaba en libertad a los productores de vender al exterior cualquier cantidad de víveres y a cualquier precio que pudieran obtener.³⁴

Por el contrario, se dejaron de promover las actividades industriales en general y sólo se daba apoyo a industrias específicas que procesaban los recursos naturales como acero, aluminio, petroquímicos, etc. Los controles que existían para las importaciones de bienes que no se producían en el país fueron eliminados y los aranceles de bienes importados que competían con productos argentinos se fueron reduciendo gradualmente hasta llegar a 20%³⁵. Con este plan de liberalización del comercio exterior se pretendía incentivar la competencia, sobre todo en el sector industrial, y de esta forma lograr que los precios en el interior de Argentina se pudieran igualar a los precios en el extranjero. Esta medida al igual que “la tablita” iban encaminadas a reducir la inflación en concordancia con el enfoque monetario de la balanza 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

³³ Mario Rapoport, *et. al. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, p. 797.

³⁴ Davide G. Erro. *Resolving the Argentine Paradox. Politics and Development, 1966-1992*. Ed. Lynne Rienner Publishers, United States of America, 1993, p. 102.

³⁵ Mario Rapoport, *et. al. Op. Cit.*, p. 797.

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 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.³⁶

Otro aspecto que sería representativo de los planes que estaban promoviendo las autoridades fue lo acontecido con las instituciones de crédito. En 1977 al mando del Presidente Jorge Videla, se hizo una reforma al sistema financiero que cambiaría radicalmente la situación de los Bancos³⁷ colocándolo en una posición hegemónica.³⁸ En adelante eran las instituciones bancarias quienes tomaban las decisiones con respecto a sus operaciones, es decir, decidían a cuál sector se otorgaban créditos (que no necesariamente serían sectores productivos), tenían mayores facilidades para la entrada y salida de capitales así como para abrir nuevas entidades. Las tasas de interés se empezaron a determinar libremente y además bajó el encaje legal al que estaban sujetos los bancos.³⁹ Este cambio también permitió que el número de bancos creciera, no importando su nacionalidad. Todo esto iba encaminado a retirar al Estado de esta esfera de la economía, bajo el supuesto de que los bancos privados podían asignar de una forma más eficiente los recursos.

El problema fue que el incremento de las sucursales bancarias no iba a la par de los depósitos ni del nivel de ahorro de la población. Entre los años 1978 y 1979, 1,197

³⁶ *Ibid.*, p. 797-798.

³⁷ Durante la segunda presidencia de Juan Domingo Perón (1951-1955), los bancos habían sido nacionalizados

³⁸ Mario Rapoport, *et. al. Op. Cit.*, p. 791.

³⁹ Marie-Ange Véganzonès y Carlos Winograd. *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado*. Centro de Desarrollo. OCDE, s.l. 1997, p. 242.

sucursales financieras abrieron sus puertas, pero el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se mantuvo inmóvil.⁴⁰ A largo plazo, los bancos quedaron sin control. Esta situación se prestó para que se presentaran irregularidades en el manejo de estas instituciones y más adelante dicho escenario se tornara en una crisis bancaria.

La situación de la inversión también cambió radicalmente. Se otorgaron los mismos derechos a los inversionistas extranjeros que a los nacionales dejando que los primeros pudieran instalarse libremente, colocando en una difícil situación a los pequeños empresarios locales.

Otro de los asuntos importantes que tuvieron lugar en estos años fue como lo menciona Fernando Jeannot, “la expansión de los negocios financieros”. Dicho proceso tuvo lugar por varias razones. El panorama de la economía era muy incierto y no había muchos empresarios que quisieran invertir a largo plazo en sus industrias. En ese momento lo que generaba mayores ganancias era el sector financiero y las actividades especulativas. De esta forma, las personas que tenían la posibilidad de comprar divisas aumentaron de manera importante sus transacciones financieras a través del “... régimen de crédito, la compraventa de acciones, las financieras privadas o los bancos.”⁴¹

El sector de la población argentina que tenía la posibilidad de realizar este tipo de operaciones utilizaban el excedente que generaban sus actividades cualquiera que éstas fueran (los terratenientes en el campo, el empresariado en sus industrias) en apropiaciones de corto plazo, como bienes inmuebles, artículos ostentosos o superfluos (como joyas), transferencias de recursos a otros países o, según se había ya mencionado, en la compra de divisas. Sin embargo, no había inversión en actividades productivas, y esta situación poco a poco desembocó en inflación. Todo esto tuvo como consecuencia el cierre y la quiebra de muchas empresas.

La liberalización financiera tuvo algunos efectos positivos a corto plazo, por ejemplo, el crecimiento del ahorro, pero se dio en una forma muy abrupta y esto causó otros efectos negativos. Por un lado, la apertura comercial provocó que se generara un déficit (que sólo condujo a un endeudamiento muy grande) aunado a la alta inflación. La

⁴⁰ Mario Rapoport, *et. al.*. *Op. Cit.*, p. 792.

⁴¹ Fernando Jeannot. *Argentina: Economía y Política de una Transición Prolongada (1976/1990)*. UAM Azcapotzalco, México, 1991, p. 50.

deuda externa privada también creció de una forma acelerada, motivo por el cual se decidió nacionalizarla en el periodo 1982-1983.

2.2 El contexto económico en el fin de la dictadura

Muchas de las acciones llevadas a cabo durante la dictadura condujeron a Argentina a una situación compleja, en los ámbitos económico, social y político. En el diseño de la política económica no se tomó en cuenta el bienestar de la población, y con el tiempo se conduciría a una crisis generalizada en todos los sectores.

El plan económico instrumentado por el gobierno militar favoreció en gran medida a un sector de la sociedad: los grandes grupos económicos. Por el contrario, los más afectados fueron los dueños de las pequeñas y medianas empresas nacionales. Muchas de éstas quebraron y otras tantas tuvieron que cerrar.

Sin embargo, había grandes conglomerados controlados por pequeños grupos (nacionales y extranjeros) que diversificaron sus actividades y fueron capaces de controlar algunos de los sectores industriales.⁴² Éstos se beneficiaron tanto del cierre de empresas y la compra de algunas otras que estaban en bancarrota. Todo esto mediante los préstamos obtenidos en el exterior gracias a las facilidades otorgadas por las autoridades. Esto hizo que se configurara un selecto grupo empresarial que controlaba en su mayoría el sector financiero, el industrial, el comercial y el agropecuario.⁴³ La inflación y la fluctuación de la moneda les afectaron en menor medida y los recursos que obtenían los trasladaban al exterior.

Los cambios en la economía tuvieron diferentes repercusiones para distintos sectores. Por ejemplo, las actividades industriales nacionales empezaron a decaer, pero las exportaciones de productos agropecuarios y mineros aumentaron (por ejemplo, la carne, el aceite vegetal, el pescado, los derivados del gas y del petróleo, así como los metales ferrosos y no ferrosos⁴⁴). Debido al manejo de la política comercial, las importaciones no sólo crecieron sino que se diversificaron. Lo anterior también tiene que

⁴² Horacio Gaggero, et. al. *Argentina, 15 años después. De la transición a la democracia al menemismo (1982-1997)*. Proyecto Editorial, Buenos Aires, 2000, p. 30.

⁴³ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁴ Mario Rapoport, et. al. *Op. Cit.*, p. 804.

ver con el régimen fiscal que gravó a las actividades industriales y disminuyó el de las financieras para alentar a este último sector.

Para que tuvieran éxito las reformas impulsadas por el gobierno, se quiso obtener el apoyo de los grandes grupos económicos como el sector empresarial. Esto ocasionó que con el paso del tiempo, la política económica fuera percibida como beneficiosa a dichos grupos y no al interés general. A largo plazo, esta situación tuvo consecuencias negativas: este ambiente fue más propicio para realizar actos de corrupción y las inversiones no llegaban o eran desviadas a los negocios financieros.

En cuanto al sistema cambiario que se quiso implantar, la denominada “tablita” no tuvo los resultados esperados. Los ajustes que se esperaban de la paridad cambiaria fueron mucho menores que el aumento de los precios. Esto provocó una sobrevaluación de la moneda que tuvo efectos negativos en los salarios y en la producción. Los únicos beneficiarios de esta situación fueron los grupos dedicados a la especulación financiera.⁴⁵

Por otra parte, la situación internacional también era complicada. Las tasas de interés en el exterior aumentaron por lo que la deuda externa de Argentina también aumentó. El Gobierno optó por retirar la garantía oficial de los depósitos del sistema bancario (para detener el crecimiento de sucursales bancarias). Esto causó que los bancos empezaran a cerrar, como el caso del Banco Interamericano Regional. La situación causó mucha incertidumbre y se registró una fuga de capitales. El gobierno trató de controlar la situación implantando de nueva cuenta la garantía a los depósitos, pero no evitó se la crisis bancaria. Posteriormente, se reformó el sistema cambiario dejando atrás el mecanismo de “la tablita” optando únicamente por devaluaciones.

El saldo de la gestión económica del Gobierno militar era alarmante. El gasto público se incrementó año tras año y los déficits fueron cubiertos con endeudamiento externo e interno. Si a esto le agregamos la nacionalización de la deuda privada tendremos como resultado una deuda externa pública que casi se quintuplicó. Originalmente el registro era de 8,500 millones de dólares americanos. Para finales de 1979 se convirtió en una deuda de 25,300 millones de dólares americanos hasta llegar a 1983 cuando casi alcanzaba los 45,000 millones de dólares.⁴⁶

⁴⁵ Aldo Ferrer. *Op. Cit.*, p. 307.

⁴⁶ Fernando Jeannot. *Op. Cit.*, p. 54

El gobierno militar había obtenido préstamos de numerosos acreedores, donde el BM y el BID eran dos de los principales:

Préstamos del BM y del BID a Argentina 1976 - 1981		
Acreedor	Monto	Año
BID	60 millones de dólares destinados a la construcción de silos	1976
BM	100 millones de dólares para el desarrollo industrial (junio)	1977
BM	50 millones de dólares para obras de la empresa estatal Obras Sanitarias y para la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.	1977
BM	100 millones de dólares para desarrollo industrial. (septiembre)	1977
BM	105 millones de dólares para el programa de desarrollo técnico agropecuario y almacenamiento de granos.	1978
BM	165 millones de dólares para el programa de almacenamiento de granos y técnica agrícola.	1978
BM	96 millones de dólares para la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos.	1979
BID	155 millones de dólares para la construcción de la represa Alicurá.	1979
BM	20 millones de dólares destinados a Yaciterá.	1979
BID	100 millones de dólares para la construcción de un gasoducto entre Buenos Aires y Rosario y de sistema de riego en zonas áridas.	N.D.

Fuente: Eugenio Andrea. *El default y la reestructuración de la deuda*. Ed. Nueva Mayoría, Argentina, 2004, pp. 112-114.

El problema de la gran cantidad de préstamos recibidos radicó en la utilización que se dio a los mismos. Algunos no se destinaron íntegramente a los proyectos a los que estaban dirigidos. En este aspecto también incidió la adquisición de equipo militar tanto

para las operaciones internas como para las externas como el conflicto del Canal de Beagle con Chile o la Guerra de las Malvinas con Gran Bretaña.⁴⁷

El conflicto de las Islas Malvinas, también generó muchos problemas a nivel internacional. Algunos países europeos aplicaron bloqueos a los productos argentinos y esto hizo que las exportaciones disminuyeran, además de que las relaciones de Argentina con organismos internacionales se deterioraron.

A pesar de los enormes esfuerzos buscados para alentar la inversión tanto nacional como exterior, tuvieron mayor peso las facilidades otorgadas a las importaciones. Es por ello que algunas de las grandes compañías extranjeras, decidieron terminar sus operaciones en Argentina e importar los bienes que ellos mismos estaban produciendo. La inversión se hizo cada vez menos atractiva.⁴⁸

Al finalizar el periodo de gobierno las cifras macroeconómicas sólo demostraban los malos manejos y éstas, a su vez, se veían reflejadas en el nivel de vida de la población, como se muestra en la siguiente tabla:

Argentina: variables macroeconómicas de 1980-1984 (%)	
Crecimiento del PIB	-2.1
PIB per cápita	-4.2
Inversión /PIB	17.5
Salarios (1980=100)	92.5
Transferencia de recursos/PIB	1.0
Deuda/exportaciones	3.9
Déficit presupuestario/PIB	12.5
Inflación	191.2

Fuente: Luiz Carlos Bresser, *et. al. Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Traduc. Fernando Santos, Ed. Alianza, Madrid, 1995.

⁴⁷ Mario Rapoport indica que el principal proveedor de armas para Argentina fue la República Federal Alemana que en tan solo tres años realizaron operaciones de 642 millones de dólares, en venta de armas grandes. En total durante la dictadura el gasto de armamentos de acuerdo a cifras del Banco Mundial se ubica en 10,000 millones de dólares.

⁴⁸ Davide G. Erro. *Op. Cit.*, p. 112.

Otro punto que se tiene que destacar es lo referente al manejo de la política económica. Se puede pensar que dentro de un régimen autoritario es relativamente más sencillo imponer medidas económicas y lograr la estabilización de un país. La realidad nos demuestra que esto no es así. Durante el último régimen militar del siglo XX, Argentina no pudo lograr la estabilización y por el contrario los resultados de dicho gobierno fueron un país inmerso en una crisis política y económica.⁴⁹

Para lograr el éxito en las reformas económicas planteadas no se necesita únicamente la facultad de implantarlas autoritariamente. Más bien se debe hacer un correcto diseño de estas. Como lo menciona Dani Rodrik, deben existir ciertas condiciones para que las reformas económicas tengan buenos resultados:

- a) Un Gobierno con un fuerte liderazgo político. Un gobierno militar puede ser autoritario pero eso no significa que tenga liderazgo.
- b) Una burocracia que favorezca al funcionamiento de las reformas y no que responda a intereses particulares.
- c) Consenso entre los distintos sectores (empresarios, sindicatos) para poder aplicarlas.
- d) Igualdad en la sociedad que se refleje en la distribución del ingreso para que cuando las reformas sean aplicadas estén enfocadas al crecimiento de la economía y no se desvíen con la creación de políticas distributivas.⁵⁰

El mismo autor también muestra que muchas veces los problemas macroeconómicos pueden ser causados por los conflictos políticos y cuando se sobreponen los intereses de un grupo específico a los del interés general, las reformas no funcionan.⁵¹

Es notorio observar que fueron los Gobiernos militares quienes impulsaron por primera vez la apertura al exterior y la liberalización. Sin embargo, no pudieron controlar la situación ni tampoco concretar eficazmente algunas de las reformas que eran imperantes. Fue entonces cuando a causa de las presiones de amplios sectores de la sociedad y la

⁴⁹ Fernando, Jeannot, *Op. Cit.*, p. 121.

⁵⁰ Dani Rodrik. *Understanding Economic Policy Reform*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV, Marzo 1995, pp. 19-20.

⁵¹ *Ibid.*, p.24.

derrota sufrida en el conflicto de las islas Malvinas, el único camino que podían tomar era el de la transición a otro gobierno.

En los últimos meses de su mandato, el gobierno de Reynaldo Bignone se dedicó, más que a solucionar los problemas económicos, a tratar de mantener la situación estable para que el cambio de régimen se diera en forma ordenada. Por otra parte, la Junta Militar también estaba interesada en controlar la transición de la Presidencia para asegurarse cierta inmunidad después de dejar el poder. Además querían consolidar las garantías necesarias, para no ser sujetos de un proceso penal por los crímenes cometidos durante el periodo de gobierno y por los errores cometidos en la guerra de las islas Malvinas.

La población mantuvo la impresión de que el intento de la Junta Militar de aplicar ajustes estructurales sólo había conducido a un desastroso resultado en materia económica. La opinión pública tenía reticencia a apoyar reformas que tarde o temprano serían necesarias. Aunado a lo anterior, el país quedaba sin los recursos fiscales y los mecanismos administrativos para intentar sacar al país adelante.

2.3 Transición a la democracia durante el gobierno de Raúl Alfonsín

Durante muchos años Argentina había estado sumergida en intensos conflictos, en golpes militares, la guerra de las Malvinas, la “guerra sucia”. Todos estos hechos quedaron profundamente grabados en la memoria de la sociedad y marcarían en gran medida su forma de responder y actuar frente a los acontecimientos futuros.

El último gobierno militar se enfrentó a diversos problemas económicos y más que contribuir al desarrollo del país, lo dejaría sumido en una crisis económica. Por otra parte, no había sido un gobierno uniforme. Hubo cuatro presidentes (Jorge R. Videla, Roberto E. Viola, Leopoldo F. Galtieri y Reynaldo B. Bignone) que tuvieron diferentes visiones por lo cual promovieron el programa económico que mejor se ajustaba a sus intereses y metas.

El último intento por rescatar los vestigios de la dictadura militar lo dio el general Leopoldo Galtieri al intentar recuperar las islas Malvinas⁵². Como respuesta, Inglaterra

⁵² El conflicto de las Malvinas trata sobre una antigua y compleja controversia sobre la soberanía de un territorio disputado entre Argentina y Gran Bretaña. El 5 de marzo de 1982, el diario “La prensa” de Buenos Aires, publicó en su editorial que Argentina otorgaba un plazo de tres meses a Londres para que le restituyera la soberanía sobre las islas Malvinas y que, de lo contrario, estaría dispuesto a ocupar militarmente el archipiélago. Después de este comunicado, el 22 de marzo un grupo de argentinos izaron la bandera argentina y cantaron el himno nacional en las Islas Georgias del

envió tropas y se libraron batallas durante 30 días. La acción bélica terminó en una derrota para el país americano. No se logró el objetivo principal de recobrar el territorio perdido y mucho menos el de acaparar el apoyo nacional.

La oportunidad de un cambio de gobierno se abrió, no por la llegada al término del gobierno en curso, sino más bien por los problemas económicos que se presentaron, el descontento social y la derrota en las Malvinas. Se convocó a elecciones porque parecía ser la única salida a los problemas que aquejaban al país. Mientras tanto, el contexto internacional también planteaba un difícil panorama. La transición al orden constitucional casi se dio a la par de la crisis de la deuda externa en toda América Latina. Esta región sufría una crisis financiera de las más graves y Argentina era uno de los países más dañados.

Así llegó Raúl Alfonsín al Gobierno argentino impulsado por la Unión Cívica Radical con el 52% de los votos⁵³. El nuevo presidente se encontró con un país sumido en una crisis económica, secuelas de una gran depresión, tensión en las relaciones internacionales a causa del conflicto en las Malvinas y con una recién lograda democracia a la que se tenía que fortalecer. Además, el modelo sustitutivo de importaciones ya se había agotado y no se había proyectado otro modelo o plan a futuro que fuera viable a largo plazo en la búsqueda del desarrollo.

La labor del Presidente tendría que enfocarse a dos aspectos. Por un lado debería contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica (inflación, desequilibrio fiscal,

Sur, (perteneciente al archipiélago de las Malvinas). Ante este hecho la cancillería británica, manifestó su protesta y calificó de ilegal tal acción.

El 2 de abril en una operación sorpresiva las fuerzas armadas argentinas invadieron las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. Como respuesta, el gobierno británico rompió relaciones diplomáticas con Argentina y declaró "estado de Alerta inmediato de sus fuerzas armadas". Por su parte el gobierno argentino anunció la designación del general Mario Benjamín Méndez como gobernador de las islas Malvinas. El gobierno Británico endureció su postura el 3 de abril e informó la partida de la flota de intervención destinada a reconquistar las Malvinas. El 25 de abril las fuerzas británicas atacaron y tomaron las islas Georgias del Sur. Posteriormente, Gran Bretaña con el apoyo de Estados Unidos, desató un ataque aéreo contra Puerto Argentino. No obstante, Argentina también originó daños a la flota británica.

El 14 de junio se realizaron uno de los últimos combates a menos de 4 kilómetros de Puerto Argentino. Finalmente ante la superioridad militar británica, el presidente Galtieri se rindió y retiró las fuerzas argentinas del archipiélago de las Malvinas. En la actualidad, cada año el Presidente en turno de Argentina manifiesta que las islas Malvinas son parte de su territorio. Para mayor detalle puede consultarse, *Islas Malvinas, Georgias, Sándwich del Sur y Antártica Argentina* de María Renée Cura y Juan Antonio Bustinza, *Las Malvinas. Traición Made in U.S.A* de Elisabeth Reimann, y *Malvinas. La clave del enigma* de Ángel Oliveri.

⁵³ El otro candidato fuerte a la presidencia fue el Dr. Italo Luder por el Partido Justicialista, pero no logró convencer a ciertos sectores de la sociedad que estaban renuentes a aceptar de nueva cuenta al peronismo.

caída de los salarios, déficit en la balanza de pagos, etc.), pero al mismo tiempo tenía la obligación de fortalecer las instituciones. En forma resumida, su deber era actuar con prontitud y responsabilidad en la cuestión económica, pero sujetándose a las normas de derecho. Una tarea importante sería que su gobierno, no fuera otro intento democrático fallido, que diera lugar a otro Golpe de Estado, sino favorecer la continuación de la democracia.

El Gobierno entrante tenía a su favor el hecho que fue elegido democráticamente y esto en principio le iba a dar la imagen y fuerza para negociar tanto con los sectores internos como con los organismos financieros internacionales. El “bono democrático” fue muy alentador para la población, pero el Presidente Alfonsín no tardó en darse cuenta de que controlar la situación económica sería una tarea muy complicada. Antes de tomar posesión de su cargo, se tenía la percepción de que la economía y el Estado no representaban un problema en sí, sino que más bien las dificultades que se presentaban estaban vinculadas con factores externos y el mal manejo del gobierno anterior, pero que los problemas fundamentales no tenían que ver con debilidades estructurales que afectaban el sector público y la competitividad internacional.⁵⁴ No obstante, su equipo no tardó en notar que el panorama era más complejo de lo que parecía.

Las autoridades militares nunca habían presentado claramente la realidad económica del país. Se había manejado la información de tal forma que no se viera tan grave. Además de los problemas macroeconómicos, las nuevas autoridades tuvieron que asumir los malos manejos de la Fuerzas Armadas en cuanto a las cuentas públicas, sobre todo en los últimos meses:

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

⁵⁴ Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Grupo Editorial Norma, Argentina, 1996, p. 61.

interna y externa y, finalmente, una avalancha de nombramientos de funcionarios de todo orden en los meses de noviembre y diciembre.⁵⁵

El Presidente Alfonsín eligió como Ministro de Economía a Bernardo Grinspun cuyas metas declaradas fueron "... reducir la inflación, ampliar el crecimiento, aumentar los salarios, promover la industria, aumentar las exportaciones y facilitar el pago de la deuda externa."⁵⁶ Ciertamente, estas metas eran muy ambiciosas. Se planeaba ir ajustando las variables paulatinamente para no afectar los intereses de distintos sectores de la sociedad que seguramente serían opuestos. El gobierno de Alfonsín estaba ideológicamente muy comprometido con no afectar intereses de la sociedad, quería llegar a consensos, y esta actitud provocaba la postergación de reformas que a largo plazo serían necesarias.

No obstante de todos los problemas que se estaban viviendo en el país, existía la idea de que la causa del debacle económico era la inestabilidad política. En este ánimo, el presidente en turno se dedicó a promover la democracia como si la elección presidencial por medio del voto popular fuera la solución automática a todos los problemas, como si esto fuera la llave para asegurar la prosperidad económica. En su campaña presidencial ya había utilizado el slogan "con la democracia se vive, con la democracia se educa, con la democracia se come"⁵⁷ y gracias a esto logró obtener mucho apoyo. En este sentido se tiene que tomar en cuenta que cuando un Presidente es elegido democráticamente también adquiere el arduo trabajo de lograr consensos entre los diferentes sectores del Gobierno y de la población para llegar a acuerdos que faciliten el desarrollo económico o en este caso que encausen hacia la estabilización. En muchas ocasiones este proceso es lento y las iniciativas que se quieren impulsar se detienen. Lo cierto es que sin acuerdos básicos y solidez en los programas no se puede avanzar hacia la estabilidad.

En el inicio de su gestión el Presidente Alfonsín tenía el apoyo del sector empresarial más fuerte del país.⁵⁸ Este último veía en el Plan Austral y en la liberalización el cumplimiento de sus intereses. A medida que se fue agudizando la inflación, los grupos

⁵⁵ Mario Rapoport, *et. al. Op. Cit.*, p. 904.

⁵⁶ Davide G. Erro. *Op. Cit.*, p. 133

⁵⁷ Horacio Gaggero, *et. al. Op. Cit.*, p. 20.

⁵⁸ De acuerdo con Mario Rapoport, los empresarios más acaudalados controlaban los 22 grupos o empresas más importantes del país en las que se encontraban Grupo Bunge y Born, IMPSA, Grupo Techint.

de empresarios empezaron a mostrar su reticencia al apoyo del gobierno. Además, conforme fue transcurriendo el tiempo, se evidenció que los intereses de ellos y los del gobierno iban en distintas direcciones. Muchos de éstos empezaron a velar por su propio beneficio sin ver más allá o apoyar los planes de mayor alcance en beneficio de la sociedad.

Por su parte, los sindicatos obreros mantuvieron una actitud escéptica hacia el nuevo Presidente. Había líderes sindicales que se habían aliado con los Gobiernos militares y al entrar en funciones el Gobierno de Alfonsín no le otorgaron mucho apoyo. Hubo otros organismos como la CGT que continuaba apoyando a los peronistas. Por otro lado, no hay que olvidar que las Fuerzas Armadas aún representaban a un sector influyente y también con éstas se tenían que negociar acuerdos. Esta falta de apoyo al gobierno hizo que el Presidente Alfonsín no lograra su cometido y tomara medidas sin consenso. La falta de apoyo por parte de estos sectores fue mermando la capacidad de liderazgo del Presidente. Esta situación a largo plazo no prosperó.

En otro ámbito, quizá el problema más delicado que debió enfrentar este nuevo Gobierno fue el tocante a las investigaciones de los responsables de la llamada “guerra sucia”. La sociedad y sobre todo los afectados exigían que los crímenes fueran esclarecidos y se castigara a los culpables. Al mismo tiempo, sectores militares todavía ejercían una fuerte influencia y no estaban dispuestos a que se les sometiera a un juicio.

El gobierno creó la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP). Este organismo entregó un informe que daba cuenta sobre las atrocidades que se habían cometido en la dictadura militar. En este dictamen se denunciaban más de 300 campos de concentración en los que se habían recluido a personas de todas las clases sociales.⁵⁹ Los más altos mandos de las Fuerzas Armadas⁶⁰ fueron llevados a juicio y recibieron penas que, a calificación de muchos, fueron muy insignificantes pero sentaban un precedente para futuros casos.

Cuando se siguieron las investigaciones y se enfocaron a estratos más bajos del ejército se suscitó la llamada “rebelión de semana santa”. En ésta participaron algunos

⁵⁹ Horacio Gaggero, *et. al. Op. Cit.*, p. 45.

⁶⁰ Los cargos fueron prisión perpetua para Videla y Massera, cuatro años de prisión para Agosti, diecisiete para Viola, ocho para Lambruschini y fueron absueltos Graffigna, Galtieri, Anaya Lami y Dozo en Horacio Gaggero, *et. al. Argentina, 15 años después. De la transición a la democracia al menemismo (1982-1997)*. Proyecto Editorial, Buenos Aires, 2000, p. 46.

miembros del ejército que se negaban a ser sometidos a un proceso penal. Ellos argumentaban que los responsables de sus acciones eran los altos mandos del Ejército de quienes habían recibido órdenes. Esta situación ocasionó fuertes problemas para el gobierno de Alfonsín, que tenía la presión de las fuerzas armadas que pedían una salida política al asunto y además tenía la presión de la población que exigía una pena ejemplar para los involucrados en la “guerra sucia”.

De estos sucesos se desprendieron dos hechos que mostraron que las presiones del ejército fueron más fuertes que las de la población. El primero fue la extensión de una amnistía general con la “Ley del Punto Final” que estipulaba que cualquier denuncia referida a la “guerra sucia” presentada después de 1987 quedaría inhabilitada. La segunda fue la “Ley de obediencia debida” que en pocas palabras mostraba que no existía culpabilidad de aquellos miembros del ejército que sólo hubieran ejecutado una orden encomendada por un oficial de mayor rango.

La impunidad de los crímenes cometidos por las Fuerzas Armadas fue un factor que posibilitó que el Ejército volviera a tomar fuerza al tiempo que se vislumbra un clima de inestabilidad y debilidad en las instituciones. El Presidente había tratado de evitar un nuevo golpe de estado otorgando muchas concesiones a los militares pero ocurrió todo lo contrario: el ejército seguía tomando fuerza.

En resumen, la situación política y social que enfrentaba el Presidente Alfonsín era sumamente complicada. No tenía el apoyo de los sindicatos y tenía una férrea oposición del partido peronista que ocupaba numerosos puestos dentro del Congreso. A todo esto se le suman el difícil entorno económico que acompañó a su gobierno y los efectos negativos de los planes de estabilización que intentó aplicar.

2.4 Crisis de la deuda externa latinoamericana

Sin duda para el gobierno entrante en 1983, la crisis de la deuda externa latinoamericana fue un asunto muy complicado. El contexto internacional en la década de los setenta fue muy inestable debido a varios acontecimientos que tuvieron lugar, como la crisis del

petróleo en 1973 y el crecimiento del mercado financiero privado internacional.⁶¹ Todo ello dificultaba la tarea de asumir el control político y económico del país.

A mediados de los años setenta los países en desarrollo utilizaron grandes montos de crédito provenientes de los países desarrollados, cuyo flujo fue favorecido por la liquidez internacional y la transnacionalización de las instituciones bancarias.⁶² Los países que más se endeudaron fueron Argentina (45,000 millones de dólares), Brasil (96,000 millones de dólares) y México (90,000 millones de dólares).⁶³

En la región latinoamericana la deuda externa creció de manera rápida y estrepitosa. En 1970, el monto era de aproximadamente 20,900 millones de dólares y diez años después ya sumaba 243,000 millones de dólares. El aumento fue de casi 1,000%.⁶⁴

Las condiciones financieras de los países desarrollados, en especial la subida de tasas de interés en Estados Unidos, provocaron que los intereses de la deuda de los países latinoamericanos aumentaran, y también se restringiera su acceso al crédito externo. Esto ocasionó que no pudieran seguir cumpliendo con el pago de los servicios de su deuda. El primero en declarar moratoria en 1982 fue México, al solicitar que se renegociaran los plazos de amortización y con lo cual también debió solicitar nuevos préstamos a fin de continuar con el pago de su abultada deuda externa.

Posteriormente, Brasil también anunció que necesitaba revisar las condiciones de pago, ya que tampoco contaba con los recursos necesarios para hacer frente a sus compromisos. Se desató así una crisis generalizada en todos los países latinoamericanos. Anteriormente ya se habían suscitado algunos problemas de la deuda externa con países africanos, pero en este momento fue distinto porque se trataba de los países más endeudados.

La situación de Argentina no era diferente a la del resto de los países latinoamericanos. La deuda creció de 5,000 millones de dólares en 1974 a casi 50,000 millones de dólares en 1986⁶⁵. Este crecimiento tan exorbitante de la deuda se debió a

⁶¹ Stephany Griffith-Jones y Osvaldo Sunkel. *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: El fin de una ilusión*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1987, p. 36.

⁶² Mario Rapoport, et. al. *Op. Cit.*, p. 734.

⁶³ Cifras de 1983 en Stephany Griffith-Jones y Osvaldo Sunkel. *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: El fin de una ilusión*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1987, p.32.

⁶⁴ Mario Rapoport, et. al. y colaboradores. *Op. Cit.*, p. 734.

⁶⁵ Carlos Berzosa, et. al., *La deuda externa*. IEPALA, Madrid, s.f., p. 113.

varios factores, pero indudablemente no se estaban generando recursos para pagarla o para el desarrollo del país, como la apunta Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead:

Desde 1976 a 1983, la Argentina consiguió 53,000 millones de dólares por exportaciones de bienes y servicios y 35,000 millones de dólares por deuda, un total de 88,000. Estos fondos fueron utilizados de la siguiente manera: 43,000 millones para importaciones, 18,000 millones para el pago de intereses de la deuda y 20,000 millones para remesar al exterior (que explican 2/3 de los intereses por pagar). La mitad de los fondos que la Argentina obtuvo los destinaba a la compra de bienes y la otra mitad al pago de intereses y salidas de capital, un panorama aterrador.⁶⁶

Durante la dictadura empezaron a mostrarse signos de la enorme carga que era el pago de la deuda externa. Debido al déficit, tanto comercial como en la cuenta corriente, eran necesarios los flujos financieros al país. No obstante, estos iban siendo escasos debido a la inestabilidad económica que existía y que más que contribuir al equilibrio provocaba el cierre de bancos y la fuga de capitales. Para el gobierno argentino cada vez fue más difícil cumplir con sus compromisos de pago e incluso había empezado a renegociar los vencimientos. Esto lo colocaba a un paso de declarar moratoria.

El problema de la falta de pago fue que los bancos como Chase Manhattan, Citicorp, Bank of America, Morgan Guaranty, Manufacturers Hannover⁶⁷, etc., ya tenían comprometido el monto de los pagos que deberían recibir de los países latinoamericanos.

Seguido de esto, los organismos financieros internacionales encabezados por el FMI entablaron pláticas con los países deudores para llegar a acuerdos de la renegociación de los plazos de pago. También se dio tiempo a que se otorgaran nuevos préstamos (los llamados créditos-puente), los cuales serían más caros (se asume que el riesgo es mayor y por lo tanto el interés aumenta) y bajo condiciones más severas que los otorgados en un primer momento. Los empréstitos eran con la finalidad de que siguieran pagando su deuda. La función del Fondo Monetario fue hacer que los países se sujetaran

⁶⁶ Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead. *La crisis de la deuda en América Latina*. Siglo Veintiuno editores, Bogotá, 1986, p. 167.

⁶⁷ Luis de Sebastián. *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Ed. Alianza, Madrid, 1988, p. 22.

a cierta condicionalidad del manejo de la economía, es decir, se sometieran a un ajuste ó a medidas restrictivas de la misma.

Los Bancos otorgaban crédito a los países latinoamericanos para que pagaran sus deudas contraídas muchas veces con los mismos bancos. Además el otorgamiento de crédito fue de forma más ventajosa para el acreedor, orillaban a los gobiernos (con los compromisos adquiridos con el FMI) a manejar la economía de sus países de la forma que más conviniera a los intereses de los Bancos, dejando asegurado, por este medio, el pago de las futuras deudas.

La otra cara de la moneda fue la utilización de los recursos por parte de los gobiernos de los países. En el caso de Argentina estas cantidades tan grandes de dinero que se obtuvieron, no se utilizaron adecuadamente. En primer lugar, los créditos fueron usados para la compra de armamento militar, (casi 14,000 millones de dólares en un año⁶⁸) para la guerra de las Malvinas que tuvo un saldo negativo para el país. Los recursos también fueron utilizados para favorecer negocios particulares cuyas ganancias se trasladaban a paraísos fiscales y no servían para incentivar actividades productivas y de fomento a la industrialización en Argentina.

Con la finalidad de negociar en bloque frente a los bancos y el FMI, el gobierno argentino tenía la meta de lograr un frente común mediante el Acuerdo de Cartagena. Al paso del tiempo esto no fue posible y al igual que los otros países latinoamericanos, el presidente Alfonsín tuvo que negociar individualmente y en primer lugar con el Fondo Monetario. Este fue un momento muy crítico y las autoridades quisieron asegurar que el crédito estaría de nuevo a su disposición para salir de esa caótica situación. En la primera ronda de negociaciones la posición del Presidente fue pedir una moratoria de seis meses en el pago de los intereses de la deuda externa, la reestructuración de la misma, así como nuevos préstamos para continuar con los pagos. El FMI no concedió ninguno de estos puntos y el gobierno tuvo que ceder. En diciembre de 1982, las autoridades firmaron un acuerdo *Stand by* con dicha institución financiera, donde además de aceptar algunas condiciones en el manejo de la economía (profundizar medidas de saneamiento y ajuste por medio de la política monetaria y fiscal⁶⁹) también se acordó que los bancos

⁶⁸ *Ibid.*, p. 99.

⁶⁹ Mario Rapoport, *et. al.. Op. Cit.*, p. 907.

comerciales renovarían los vencimientos por \$13,000 millones de dólares y aportarían \$4,200 millones de dólares.

La crisis de la deuda externa tuvo grandes repercusiones. En primer lugar se tenía que pagar una suma considerable tanto del servicio de la deuda como del capital de la misma. Los que soportaban esta carga fueron en gran medida los asalariados. Aunque el país contaba con un superávit en la balanza comercial de 3,600 millones de dólares, todos estos ingresos se utilizaban para pagar intereses de la deuda que eran alrededor de 5,300 millones de dólares.⁷⁰

El rápido endeudamiento tuvo varios factores. Por un lado los acreedores no tomaron en cuenta las posibilidades reales que tenían los deudores, en este caso los países, de cumplir con el pago de los préstamos que se les otorgaron. Si bien en un principio cada Banco supone que los recursos transferidos a un país tienen la finalidad de fomentar actividades productivas que a su vez generarían recursos para pagar la deuda, esto no sucedió. En términos generales, a un Banco le conviene suponer que el deudor está pasando por una situación difícil en vez de aceptar que no puede pagar en un futuro. Declarar a un país en bancarrota tendría más consecuencias negativas para la institución de crédito.

Por su parte, los deudores, es decir los Gobiernos de los países, no utilizaron en una sola actividad los préstamos. Parte de estos, se utilizaron en el consumo, hubo otra parte que se invirtió sobre todo en el sector público. Y finalmente, se pedían créditos para continuar pagando otros préstamos.

Esto es lo que suele llamarse una responsabilidad compartida. Pero además si a esto le añadimos el contexto internacional que era muy complicado, podemos darnos cuenta de todos los factores que condujeron a la crisis de la deuda.

Para Argentina, el siguiente paso después de llegar a un acuerdo con los acreedores y el FMI, fue seguir con el cumplimiento de la deuda. Esto implicaba fuertes costos sociales y políticos por los planes de austeridad que afectaban en mayor medida a las clases populares y que tuvieron como consecuencia las movilizaciones sociales.

En abril de 1987 se llegó a otro acuerdo con los bancos comerciales que consistía en la refinanciación de la deuda de \$32,800 millones de dólares y aportes de un total de

⁷⁰ Carlos Berzosa, *et. al.*, *Op. Cit.*, p.129.

\$1,950 millones de dólares. Este acuerdo en parte fue favorecido por la coyuntura ya que en ese momento Brasil había declarado la moratoria de su deuda. Los esfuerzos por mantener a Argentina a flote fueron insuficientes ya que al año siguiente también declaró la moratoria de la deuda.

2.5 Planes de ajuste 1985-1989

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional los planes de ajuste consisten "... en la reorientación de las políticas macroeconómicas tradicionales que se empezó a desarrollar desde los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado en los países industrializados de economía de mercado, buscando su desempeño económico a mediano plazo y, al mismo tiempo, mejorar la forma en la que funcionan las economías, a través de medidas tendientes a elevar su capacidad de producción y la flexibilidad de los mercados de bienes y factores, y disminuir la intervención gubernamental y la reglamentación de los mercados privados."⁷¹ En los países en desarrollo estos programas de ajuste estructural han sido impuestos de una manera más severa y condicionada. Entre las medidas de éstos, se encuentran: "... devaluaciones monetarias, reducción severa del gasto público, eliminación de los subsidios públicos y las empresas paraestatales, desregulación y privatización de la economía, liberalización comercial y de los regímenes de cambios, financiero y de inversiones extranjeras, reforma fiscal, supresión de los desajustes de precios, etc."⁷²

En Argentina a partir de los años ochenta se empezaron a implementar los planes de estabilización alentados por organismos internacionales que condicionaban el apoyo a cambio del cumplimiento de ciertos acuerdos. El gobierno de Raúl Alfonsín debía llevar a cabo medidas tendientes a mejorar las condiciones económicas que se habían tornado muy críticas: una inflación de tres dígitos, un PIB decreciendo, desempleo incrementado en 30%, salarios reales declinados en 20%.⁷³

Las acciones emprendidas hasta ese momento habían sido ineficaces para corregir los desequilibrios y problemas económicos. El presidente Alfonsín decidió apegarse a las recomendaciones formuladas por el FMI sobre una política deflacionaria y un ajuste en el

⁷¹ Edmundo Hernández-Vela. *Op. Cit.*, p. 15-16.

⁷² *Idem.*

⁷³ Davide G. Erro. *Op. Cit.*, p. 137.

gasto público. En esta lógica, en el segundo año de su gobierno, el Presidente sustituyó al anterior ministro de economía Bernardo Grinspun por Juan Sourrouille y junto con él formuló uno de los planes más representativos de su gestión: el Plan Austral.

2.5.1 Plan Austral

El Plan Austral fue dado a conocer en junio de 1985 y tuvo como puntos principales los siguientes:

[...] (a) Una reforma monetaria, con una nueva moneda; (b) medidas de corrección fiscal; (c) la eliminación de los mecanismos de indexación y la reconversión de las operaciones financieras para adecuarlas a un régimen de inflación baja; y (d) el congelamiento de precios y salarios, como instrumento de coordinación de decisiones de los agentes económicos.⁷⁴

El Plan al que se hace referencia planteaba tres puntos que eran los más urgentes. El primero fue la reducción del déficit fiscal. Una de las medidas tomadas al respecto fue suspender los préstamos por parte del Banco Central al Gobierno. Se propusieron estrategias para mejorar la recaudación de impuestos y además se aumentaron los gravámenes al comercio exterior, la renta y a los combustibles.

El segundo punto era el congelamiento de los precios y salarios. Esto se hacía bajo la premisa de que si se congelaban algunos precios, éstos iban a contener el crecimiento inflacionario. Finalmente, el tercero fue una moneda en circulación creada para remplazar el peso.⁷⁵ Esta última, era llamada Austral (con la equivalencia de un Austral por mil pesos argentinos y un dólar por cada ochenta centavos de Austral). Para lograr un tipo de cambio satisfactorio y que dejara margen de maniobra se devaluó el peso en 18%.⁷⁶ Guido di Tella señala que esta última medida únicamente tuvo una función psicológica ya que otorgaría confianza a los agentes económicos, como los inversionistas y la población en general.

⁷⁴ Juan Antonio Morales y Gary McMahon. *Op. Cit.*, p. 18.

⁷⁵ Fernando, Jeannot, *Op. Cit.*, p. 111.

⁷⁶ Enrique, García. *La política económica argentina en los últimos cincuenta años*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996, p. 78.

Casi todos los sectores a excepción de los sindicatos apoyaron el Plan Austral. El congelamiento de precios se respetó con poca reticencia. Los resultados empezaron a ser visibles. A corto plazo se percibió una notable mejoría: los agentes económicos tomaron un poco de confianza, se activó el crédito sobre todo al consumo, aumentó la actividad industrial, creció el poder adquisitivo de la población, la inflación disminuyó (de 30.5% a 6.2% en los primeros meses)⁷⁷ y el déficit fiscal se redujo.

Todos estos efectos fueron pasajeros. En un principio el Plan Austral había sido utilizado como un mecanismo para evitar la hiperinflación, pero no se había enfocado en reactivar el crecimiento. A pesar que se había logrado que la inflación no creciera tan rápidamente no existían grandes cambios en el déficit de la balanza de pagos. Los problemas estructurales de la economía Argentina como el endeudamiento con el exterior, una base industrial escasa y un déficit fiscal, aún estaban lejos de ser corregidos. Como lo mostraba la práctica, las estrategias utilizadas parecían no ser las adecuadas.

2.5.2 Plan Austral II⁷⁸

Como pudimos notar en párrafos anteriores, al principio el Plan Austral tuvo éxito y gozó de popularidad debido a los resultados inmediatos. Sin embargo, a largo plazo estos fueron en declive.

Los salarios se habían estabilizado en parte gracias al congelamiento de precios, pero esto no duró mucho tiempo. El aparato gubernamental seguía arrojando cifras deficitarias y la inflación tuvo un repunte después de que se había logrado reducirla en forma considerable. El resultado de estos acontecimientos hizo que el Gobierno llevara a cabo algunos cambios y modificaciones al plan original para dar comienzo al Plan Austral II.⁷⁹

Las primeras medidas que surgieron de este nuevo intento por reducir los efectos negativos de la inflación fue la devaluación de la nueva moneda en un 3.75%. Por otra parte se dejó de pensar en una inflación cero (meta del plan anterior) para ponerse un

⁷⁷Miguel García Reyes y María Mercedes Agudelo. *Ajuste estructural y pobreza. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 247.

⁷⁸ Algunos autores no identifican el Plan Austral II y el III, únicamente hacen referencia a correcciones que se realizaron al plan original.

⁷⁹ Davide G. Erro. *Op. Cit.*, p. 146.

nuevo objetivo que era el control de los precios. Las tarifas se aumentaron en un 2% y también aumentaron los precios de los combustibles.

La estrategia fue ajustar periódicamente las tarifas, dar mayor flexibilidad a los precios y realizar devaluaciones. Se decidió dejar de optar por el congelamiento de las variables y tratar de controlarlas.

En general, los efectos sociales por la dinámica del plan fueron grandes. La población exigió el mejoramiento de los salarios. A la par, también los empresarios estaban descontentos por el aumento de los combustibles y exigían arreglar esa situación.

En ningún momento este plan tuvo resultados similares a su antecesor. La inflación volvió a crecer hasta llegar a 7.5% mensual.

2.5.3 Plan Austral III

Sin duda el Plan Austral II no tuvo los resultados esperados y sólo pasaron cuatro meses para lanzar el Plan Austral III. Éste se trataba del plan más ortodoxo llevado a cabo por este Gobierno hasta ese momento, y fue aplicado con más rigor que los anteriores: se eliminaron los ajustes automáticos a los precios, se exigieron más controles para los salarios, se corrigió el tipo de cambio y las tarifas públicas. Algunas medidas contenidas en dicho Plan seguían sin ser bien recibidas por la población, pero para las autoridades llegó un momento en que su aplicación fue inevitable.

El gobierno de Alfonsín sabía que para salir de esta situación era necesario realizar algunas reformas que buscaran objetivos a largo plazo, situación que ninguno de los planes anteriores de estabilización habían tenido como meta. En 1987 ya se habían llevado a cabo algunos acuerdos con el Banco Mundial sobre la realización de reformas estructurales que tenían que ver con mejorar las cuentas fiscales.⁸⁰ También se apegó a los lineamientos del Fondo Monetario tales como apertura externa. Hubo una desregulación en los servicios públicos incluyendo el petróleo y se redujeron los aranceles en algunos sectores económicos.⁸¹ Otra de las recomendaciones del FMI que intentó llevar a cabo el presidente Alfonsín fue la de las privatizaciones. La intención que se tenía era vender ENTEL y Aerolíneas Argentinas. No obstante, esta iniciativa fue rechazada en

⁸⁰ Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Política y poder en el gobierno de Menem* Grupo Editorial Norma, Argentina, 1996, p. 73.

⁸¹ Mario Rapoport, *et. al.* *Op. Cit.*, p 920.

el Congreso por el Partido Justicialista. Al final sólo pudo vender algunas compañías industriales y de servicios públicos (Firma SIAM de artículos para el hogar y maquinaria industrial, Opalinas Hurlingham de cerámica y la agencia de viajes Sol Jet) que inicialmente habían sido privadas pero se nacionalizaron cuando fueron declaradas insolventes.⁸² Estos eran los inicios en Argentina de los ajustes estructurales.

Conforme avanzó el tiempo, la situación se presentaba más caótica. Las reformas no tenían los resultados que esperaban las autoridades y todo esto llevó al Gobierno a la imposibilidad de cumplir con el pago de los servicios de la deuda en 1987. El Fondo Monetario retiró su apoyo a Argentina.

Las variables que se quisieron controlar con el Plan Austral resultaron todavía más afectadas. La inflación era de dos dígitos y seguía en aumento, el desempleo oscilaba en 8% y el PIB per cápita había descendido.⁸³

2.5.4 Plan Primavera

El Plan Primavera fue el último intento del gobierno de Alfonsín por mejorar las condiciones económicas en el país. La situación estaba al borde del colapso. La producción agropecuaria había aumentado pero en cambio la actividad industrial había disminuido. La inflación estaba arriba de 400% y el desempleo también crecía en forma rápida. Todo esto tenía como consecuencia una gran inestabilidad social.

Este plan también tuvo como punto central reducir la inflación y sus medidas se parecían a las del plan Austral. La estrategia utilizada fue la indización de precios y contó con el apoyo de las cámaras empresariales. También se propuso reducir el déficit fiscal mediante la contracción del gasto público eliminando o congelando algunas partidas del presupuesto.

Una de las estrategias impulsadas fue la reducción de los impuestos a la exportación de productos agropecuarios. Por su parte el mercado financiero quedó libre formalmente. Por otra parte se acordó un aumento general a las tarifas de servicios públicos en 30%.

⁸² Ana Margheritis. *Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995): la economía política de las privatizaciones*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, p. 18.

⁸³ Miguel García Reyes y María Mercedes Agudelo. *Op. Cit.*, p. 249.

Con este plan se logró reducir la inflación sólo por un periodo de seis meses. El déficit fiscal iba en aumento porque a pesar que se habían llevado a cabo medidas para contraer el gasto, la recaudación no mejoraba sobre todo en el cobro a los servicios públicos. Esto último también se debía a la caída de los salarios. Estos aumentaban nominalmente pero la inflación crecía aún más y como consecuencia el poder adquisitivo de la población también iba en decremento.

El contexto en el que se impulsaba el plan era de mucha incertidumbre, lo cual no ayudó a su buen desarrollo. El ambiente político estaba tenso debido a la cercanía de las elecciones presidenciales. Las relaciones con el FMI eran un poco tensas y se había estado acumulando un rezago del pago del servicio de la deuda.⁸⁴

En los meses sucesivos se tuvieron que efectuar más devaluaciones debido a la fuga de capitales que se presentó a causa de las elecciones. Los inversionistas prefirieron cambiar sus activos de australes a dólares. Se produjo una burbuja especulativa que apreció el dólar y esto, aunado a otros factores como el déficit en la balanza de pagos, la mala distribución del ingreso, la inestabilidad y poca confiabilidad que mostraba el gobierno, dio como resultado un proceso hiperinflacionario.⁸⁵

El gobierno presentó como necesarias todas las reformas que se estaban emprendiendo pero en el ámbito político no obtuvo apoyo. Los justicialistas que contaban con una mayoría en el Congreso se oponían tajantemente a cualquier intento de llevar a cabo reformas mayores a las que ya se habían aplicado. Por su parte, los sindicatos no mostraron algún apoyo en este sentido. El presidente Raúl Alfonsín quiso profundizar la liberalización y desregulación, así como dar inicio a las privatizaciones, pero no contó con el consenso de los partidos políticos y grupos empresariales.

Los planes de estabilización no habían logrado su cometido, a pesar de que habían sido diseñados por un grupo de excelentes técnicos a cargo del Ministro de Economía. La inflación fue contenida momentáneamente pero al cabo de la aplicación del Plan Primavera, la subida de precios volvió a repuntar. A su vez la economía se encontraba en recesión y los salarios estaban en detrimento. El gobierno aplicó planes sugeridos por organismos financieros que estaban enfocados en controlar variables macroeconómicas y

⁸⁴ Eduardo Luis Curia. *Dos años de la Economía de Menem. Una etapa de transformaciones*. Ediciones El cronista, Argentina, 1991, p. 26.

⁸⁵ Mario Rapoport, *et. al.*. *Op. Cit.*, p. 924.

que a su vez eran ajenos a la sociedad y a los sectores empresariales pequeños y medianos. Una vez más, los resultados económicos no beneficiaban a la población en general. No existían mejorías en las condiciones laborales, ni de salud ni de educación. Más bien hubo una continuación del proceso de concentración de la riqueza.

La presidencia de Alfonsín llegaba a su término con una situación igual o más complicada a la que se enfrentó al inicio de su Gobierno. Las condiciones externas y el legado de la dictadura no pudieron ser procesos más complejos. Finalmente se logró uno de los objetivos que se había propuesto que fue dar paso a otro gobierno elegido democráticamente pero a un costo: no haber logrado la estabilidad de la economía debido a la búsqueda de consensos entre partidos, sector empresarial y sindicatos.

CAPÍTULO 3.

Gestión de la economía durante el Gobierno de Carlos Saúl Menem

Entre 1989 y 1990 los problemas económicos en Argentina seguían siendo complicados. Se tenía una alta inflación, déficit en la balanza de pagos y fuertes presiones por parte de organismos internacionales para que se llevaran a cabo ajustes estructurales.

La necesidad de llevar a cabo reformas y planes de estabilización era indiscutible. La imagen de Raúl Alfonsín estaba desgastada y ya no contaba con gran aceptación social. Para realizar las reformas se necesitaba un Presidente con un fuerte liderazgo político. El Presidente electo, Carlos Saúl Menem (1989), representaba las esperanzas de muchos argentinos de estabilizar la situación económica del país. Para otros sectores, la llegada de Menem también implicaba la continuación de un modelo de liberalización comercial y apertura económica, así como la facilitación de reformas que se habían exigido tiempo atrás, donde figuraban los intereses de los sectores más influyentes de Argentina.

Con un gran apoyo tanto popular como de sectores industriales nacionales y extranjeros, Menem realizó una gran cantidad de reformas que incluían la educación, la privatización de empresas públicas y de relaciones laborales. También se puso en marcha el Plan de Convertibilidad que fijaba un peso por dólar.

Las reformas tuvieron distintos resultados. En un principio el panorama era alentador pero con el paso del tiempo, muchos efectos negativos de éstas saldrían a la luz pública. Como en todos los casos, hubo sectores que se beneficiaron de las reformas y hubo otros que tuvieron que soportar la carga de las mismas. Más adelante, todos estos procesos antes mencionados desencadenarían una de las peores crisis económicas en la historia de Argentina.

En este capítulo se hace una revisión de los diez años de gestión de Menem, haciendo énfasis en las reformas económicas y planes de estabilización que se impulsaron. También se presenta un panorama de la relación de Argentina con organismos internacionales. Finalmente se da paso al inicio del gobierno de Fernando de la Rúa y con esto, los primeros síntomas de la agudización de la crisis.

3.1 El cambio de Gobierno hacia Carlos Saúl Menem.

En un momento de crisis económica, se necesita un Presidente que cuente con el liderazgo político necesario para poner en práctica medidas que contribuyan al retorno a la estabilidad económica. También es preciso que logre conducir a los distintos sectores de la sociedad hacia la colaboración. En este caso, el presidente Raúl Alfonsín había perdido la credibilidad. Las protestas populares eran latentes y tampoco obtenía mucho apoyo de los organismos financieros internacionales. En estas circunstancias no se tenía un amplio margen de maniobra para actuar. La única salida que se vislumbraba era cederle el cargo a su sucesor para que éste retomara el control de la complicada situación económica del país.

Realmente no fue mucho tiempo el que se iba a adelantar el cambio de gobierno (seis meses), pero la prensa hizo mucho énfasis en que las presiones de los grupos financieros fueron decisivas para que Alfonsín dejara su cargo. Posteriormente se hicieron fuertes críticas argumentando que en esa ocasión el presidente no había sido derrocado por golpe militar sino más bien por un “golpe de mercado”.⁸⁶

No obstante de los señalamientos que se hicieron, el gobierno alfonsinista tenía claro que le era poco factible concretar alguna medida para estabilizar la economía, en tan poco tiempo. De esta forma el presidente se separó de su cargo antes de lo establecido y dio paso a su sucesor.

El 8 de julio de 1989, Carlos Saúl Menem tomó posesión como Presidente. Las circunstancias en las que había llegado al poder le aportaron gran apoyo popular, porque habría de relevar a un gobierno que no había podido solucionar los serios problemas económicos como lo era la inflación. Durante toda su campaña, Carlos Menem reflejó una imagen contraria a la de su antecesor. Mientras que Raúl Alfonsín se había mostrado con un presidente modernista y con deseos de cambio, Menem le apostó a la idea del político tradicional. Convocó a grandes multitudes y les prometió ante todo salario y empleo aunque nunca presentó proyectos de cómo llevarlos a cabo.

A pesar de que el cambio de gobierno fue adelantado, eso no demeritaba que se había llevado a cabo un avance democrático, ya que un presidente electo por el voto popular dejaba su lugar a otro elegido de la misma manera. También había favorecido que

⁸⁶ Laura Ramos (Coord.). *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. España, 2003, p. 45.

Menem participara en un proceso interno dentro del partido justicialista para obtener la candidatura a la presidencia.⁸⁷ El presidente también llegaba al poder con algo que ya no tenía su predecesor, es decir con el apoyo de las bases populares y de los grupos económicos dominantes tanto nacionales como internacionales.⁸⁸

El respaldo político con el que contaba Menem y la situación económica internacional prevaleciente en la década de los noventa, así como el sentido autoritario que le imprimió a su régimen serían ingredientes fundamentales para que a lo largo de su mandato pudiera llevar a cabo reformas importantes. Menem sería la culminación de un proyecto neoliberal, donde las directrices mostradas durante la dictadura se concretarían.

La primera tarea del presidente Menem fue formar un gabinete que mostrara las tendencias de su política económica para allegarse apoyo de los grupos financieros internacionales. En éste integró tanto a funcionarios muy cercanos como a representantes de sectores empresariales. Al Ministerio de Economía se integraron algunos economistas y directivos que habían formado parte de la empresa transnacional Bunge y Born como lo fue el titular de esa dependencia Miguel Ángel Roig.⁸⁹ También se nombró a Rodolfo Frigeri en el Ministerio de Hacienda, Felipe Solá para el Ministerio de Agricultura, Guido Di Tella para Coordinación Económica y Domingo Cavallo que en un principio ocupó el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El presidente Menem argumentaba que la situación económica ameritaba que se actuara rápidamente y en el Congreso la aprobación de las leyes llevaba un largo proceso. Bajo esos argumentos se propusieron dos leyes que le otorgaban al Ejecutivo un amplio margen de acción. Éstas fueron la “Ley de Emergencia Administrativa” y la “Ley de Emergencia Económica”. Las leyes mencionadas, le permitían llevar a cabo decretos en rubros importantes que anteriormente debían ser aprobados por el Congreso.

El Presidente también impulsó reformas en la Corte Suprema de Justicia, con las cuales el número de jueces aumentaría de cinco a nueve integrantes. Menem logró incluir entre estos, personas muy allegadas a él con las cuales pudo obtener influencia sobre

⁸⁷Horacio Gaggero, et. al. *Argentina, 15 años después. De la transición a la democracia al menemismo (1982-1997)*. Proyecto Editorial, Buenos Aires, 2000, p. 77.

⁸⁸ Aldo Ferrer, *El capitalismo argentino*. Fondo de Cultura Económica, Argentina 1998, p. 89.

⁸⁹ Ante el deceso del Ministro de Economía a una semana de haber asumido su cargo, lo sustituyó el también directivo de la empresa “Bunge y Born” Nestor Rapanelli.

este órgano.⁹⁰ Indudablemente, había logrado obtener en poco tiempo mecanismos necesarios para conducir el Ejecutivo sin restricciones de otros poderes. Tenía la facultad de actuar en campos estratégicos que siempre suelen ser los más sensibles cuando se ponen a discusión.

El único sector que en determinado momento podría significar un problema para Menem era el Ejército. A diferencia del gobierno de Alfonsín, Menem logró obtener otra dinámica con las Fuerzas Armadas. Primero concedió el indulto a muchos de los militares que habían sido culpados por violaciones a derechos humanos o por su participación en la guerra de las Malvinas. Esto permitió la liberación de alrededor de 250 detenidos. Poco después, concedió un segundo indulto a aquellos militares que ya estaban cumpliendo un proceso. Mientras tanto, los militares involucrados en actos de sublevación durante su gobierno fueron castigados. Cuando la situación estaba más tranquila, contingentes militares fueron llamados para participar en las fuerzas multinacionales de paz de la ONU. Además, el manejo del gasto público también trastocó el presupuesto militar. Éste se redujo y algunas empresas militares fueron privatizadas, se desmantelaron algunas bases y el personal del ejército también disminuyó. Las maniobras de Menem fueron exitosas en el sentido de que las fuerzas armadas se sometieron de nueva cuenta al poder civil. El Presidente prefirió dejar atrás los crímenes del pasado con tal de que en el futuro el ejército no fuera un obstáculo para su gobierno.

Como hemos visto, el presidente Menem había logrado sobrepasar a todos los sectores que le representaran impedimentos para llevar a cabo reformas económicas importantes o cualquier otro objetivo que se planteara en su gobierno. Su forma de proceder, significó un giro rotundo tanto a lo que había llevado a cabo Raúl Alfonsín como a la línea seguida por los peronistas. La crisis que se presentaba en Argentina fue el escenario perfecto para que el Presidente practicara su propia forma de hacer política. El apoyo de distintos sectores de la sociedad, le permitió que éste acumulara en la figura del presidente atribuciones que no tenían límites, como lo menciona Horacio Gaggero:

El nuevo presidente adoptaría un estilo de gobierno pragmático, volcado a lo económico, con énfasis en la gestión y en la imagen mediática, dejando en un

⁹⁰ Mario Rapoport *et. al.* *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, p. 932.

segundo plano el discurso y lo conceptual. Así, se tomó menos en cuenta los poderes institucionales y se revalorizaron los “poderes reales”, con la incorporación al gobierno de los factores de poder, por lo que los partidos políticos y el Parlamento pasaron a jugar un papel secundario. (Y el poder Judicial un papel subordinado).⁹¹

Estas mismas atribuciones, así como los resultados iniciales de su programa económico le permitieron conservar su liderazgo y popularidad. El presidente no vio lejana la posibilidad de postergar su mandato. Logró promover entre los partidos políticos opositores una reforma constitucional que permitiera la reelección.

La coyuntura económica favoreció la reelección con una amplia mayoría. Muchos sectores pensaban que era probable que con otro Presidente se regresara a los problemas económicos que ya habían enfrentado en el pasado. La reelección de Carlos Saúl Menem estaba fincada en que este Presidente había llevado a Argentina hacia un grado de estabilidad muy alto. Entonces la permanencia de Menem en el Poder Ejecutivo significaría también la continuación del modelo que hasta ese momento había traído resultados aceptables para gran parte de la población.

El problema que se presentaba en la reelección de Menem fue que en la agenda en la que había estado trabajando sólo incluía los temas económicos, como la estabilidad financiera y la apertura económica, pero había dejado a un lado la cuestión social, la cual había generado una gran exclusión. La necesidad de reformas era imperante para que Argentina pudiera mejorar su situación, pero también debían ser reformas acertadas.

3.2 Aspectos generales de la economía argentina bajo el Mandato de Menem

Cuando Carlos Saúl Menem tomó posesión de su cargo en 1989, la situación económica era complicada y paralelamente a esto se daba un caos político y social. Había descontento hacia las instituciones de gobierno al mismo tiempo que levantamientos y saqueos en un contexto de hiperinflación.

El presidente Menem propuso un plan económico que tenía como objetivo estabilizar la economía. Aunque Raúl Alfonsín había buscado las mismas metas no lo había conseguido y mucho menos se habían logrado en la época de la dictadura. Fue por

⁹¹ Horacio Gaggero, *Op. Cit.*, p. 75.

esta razón que Menem tenía que destacar los resultados inmediatos para que los diferentes sectores de la sociedad percibieran avances positivos y siguieran manteniendo su apoyo.

Menem también logró hacerse adeptos, fundamentalmente del sector privado, que lo apoyaban en el plan de aplicar políticas derivadas del Consejo de Washington para salir de la crisis fiscal que iba acompañada de largos periodos de hiperinflación.⁹² El gobierno tenía la idea de que todas las reformas que se emprendieran debían llevarse a cabo de manera rápida, para que tuvieran buenos resultados y se rompiera con lo que se había intentado hacer en el pasado.

El presidente confió en el liderazgo político que había logrado obtener y en las facultades jurídicas con las que contaba para impulsar su programa económico. Asimismo consiguió el apoyo de los principales agentes económicos internos (la banca nacional y las grandes empresas tanto nacionales como extranjeras radicadas en Argentina) y en los agentes externos (los acreedores y representantes de organismos financieros internacionales).⁹³ Indudablemente una alianza con estos sectores otorga la posibilidad de impulsar las reformas económicas firmemente. No obstante también implica que el avance del desarrollo económico del país se dé en función del interés de los grupos de poder tanto internos como internacionales. Es decir, que los resultados de las reformas tendrán que impactar positivamente primero en los sectores mencionados.

Así entonces, en 1989 se pusieron en marcha los primeros planes de estabilización del nuevo gobierno (El Plan “Bunge y Born”, el Plan Bonex) así como las principales reformas (éstas se tratarán con más detalle más adelante). En el ámbito externo, Menem saldó una cuenta pendiente que había dejado su antecesor. Logró negociar con el FMI desde el inicio de su gestión y logró salir de la moratoria en la que estaba inmersa Argentina desde el año anterior. Se reestablecieron las relaciones con el organismo a finales de 1989 y se llegó a un acuerdo con los bancos.

Durante el primer mandato de Menem, la impresión de la población fue que se había logrado superar la hiperinflación, se tenía una mejor recaudación y se había hecho un esfuerzo importante por combatir el déficit fiscal. Algunos sectores de la población veían buenos resultados en las privatizaciones, así como también era fundamental la

⁹² Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Op. Cit.*, p. 108.

⁹³ Mario Rapoport y colaboradores. *Op. Cit.*, p. 968.

reactivación de las relaciones con los principales centros financieros, debido en parte al ordenamiento de los pagos internacionales.⁹⁴ Habían ingresado capitales y eso había hecho posible hacer fuertes inversiones en la industria.

Por su parte, la cúpula empresarial argentina había tomado una posición ventajosa en todos los acontecimientos que estaban teniendo lugar. Se habían favorecido de la compra de empresas paraestatales. Además había logrado tener vínculos en el gobierno que le daba un trato preferencial.⁹⁵

Uno de los logros importantes del presidente Menem fue el concretar el MERCOSUR, que se vislumbraba como la alternativa de cuatro países de América del Sur para salir de la crítica situación económica por la que atravesaban. Este tratado contenía tres puntos fundamentales: "1) la libre movilidad de bienes, mercaderías y factores productivos (capital, tecnología y mano de obra); 2) arancel cero en el tráfico comercial entre los países miembros; 3) arancel externo común."⁹⁶

Con todos esos avances 1993 era el año del afianzamiento de las reformas emprendidas por el gobierno, tanto en alcance político (triumfos electorales y aceptación de la sociedad) como en logros económicos.

Si bien es cierto que el modelo económico había tenido varios alcances, el contexto económico internacional no sería de gran ayuda. La crisis mexicana de 1994 desembocó en el efecto tequila con lo cual fue contagiada la región latinoamericana. Argentina fue uno de los países más afectados (tenía niveles muy altos de endeudamiento), ya que los efectos que se tuvieron en México, se asemejaron mucho a los de Argentina. Con el aumento de la tasas de interés en Estados Unidos, los flujos de capitales hacia los países emergentes dejaron de llegar. Esto ocasionó que se generara desconfianza en Argentina y se temiera la posibilidad de que el gobierno no pudiera sostener la paridad cambiaria. Muchos capitales abandonaron el país, \$5,000 millones de reservas y \$7,000 en depósitos.⁹⁷ Los grandes inversionistas fueron los primeros en retirar su capital y esta tendencia arrastró incluso también a los pequeños ahorradores.

⁹⁴ Eduardo Luis Curia. *Op. Cit.*, p. 177.

⁹⁵ Laura Ramos (Coord.). *Op. Cit.*, p. 52.

⁹⁶ Horacio Gaggero, et. al. *Op. Cit.*, p 106.

⁹⁷ Eduardo Luis Curia. *La trampa de la convertibilidad. Los 90, perdidos, y el riesgo de perder la década entrante.* Ediciones Realidad Argentina, Buenos Aires, 1999, p. 57.

A partir de ese momento, comenzó a ser evidente que la dependencia de Argentina a capitales externos era muy grande y que se empezaba a tener un gran endeudamiento en dólares. Lo anterior en un contexto adverso, podía causar efectos muy nocivos en la economía argentina.

Cuando la crisis económica empezaba a agudizarse, empezaron a existir ciertas rivalidades entre el presidente Menem y el ministro de economía, Domingo Cavallo. Este último había obtenido un protagonismo importante ya que contaba con el apoyo de grupos empresariales y de inversionistas extranjeros⁹⁸ que obviamente tenían intereses muy específicos en las medidas llevadas a cabo por él.

Aún en esas circunstancias, el Presidente decidió mantener el programa económico mediante una serie de préstamos del FMI, que tenían como fin reducir el déficit en la balanza comercial. El gobierno pudo evitar que la crisis llegara a dimensiones más grandes. La percepción general era que la situación crítica que se estaba presentando sólo podía ser controlada por el presidente y éste obtuvo su reelección.

En los tres años sucesivos a la crisis hubo cierta recuperación en el país. Sin embargo, había rubros que no marchaban bien, como la deuda externa, (tanto privada como pública) que seguía creciendo en parte por el mantenimiento de la paridad cambiaria. Para 1995 la deuda externa oscilaba en los 110,000 millones de dólares.⁹⁹

El manejo de la economía de los últimos cuatro años fue alarmante. Desde 1996, el gobierno empezó a emitir gran cantidad de títulos públicos en diferentes monedas y mercados internacionales. A esto también se tiene que agregar el monto de la deuda producido por los préstamos de los organismos financieros internacionales. En 1997 y 1998 fue imperante seguir emitiendo deuda para financiar el déficit y seguir manteniendo a flote la convertibilidad. Con cada nueva maniobra del gobierno, la situación fiscal se complicaba debido a que no solamente aumentaba el monto total de la deuda pública que se tenía que pagar, sino también crecían los intereses que se debían de liquidar año con año. Para 1999 la deuda ya era de 122,500 millones de dólares. Esto nos indica que, al iniciar cada año, la carga que significaba la deuda se volvía más pesada y no había indicios de que se generaran otros recursos (por medio de exportaciones ó crecimiento) de donde se podría pagar.

⁹⁸ Mario Rapoport y colaboradores. *Op. Cit.*, p. 936.

⁹⁹ Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2003, p. 397.

Al finalizar el gobierno de Menem el saldo era deplorable. El gasto público había aumentado 150%, la deuda externa 100% y se tenía un déficit anual de 10,000 millones de dólares.¹⁰⁰ En el ámbito internacional ya se había cuestionado, desde tiempo atrás, el tamaño de la deuda de Argentina así como la posibilidad de pago que tenía el gobierno para los futuros años.

3.2.1 Reformas económicas 1989-1999

El Gobierno de Menem se caracterizó por llevar a cabo uno de los planes más ambiciosos de reformas económicas, relacionadas con la liberalización de ciertos rubros y el alejamiento del Estado en el manejo de la economía.

Las reformas incluían la privatización de empresas paraestatales, reformas laborales, reformas al régimen de pensión y jubilaciones, en el campo de la educación, en el régimen de coparticipación con las provincias, eliminación de subsidios, y apertura comercial. Los argumentos que utilizó para ponerlas en práctica fueron diversos. Por ejemplo, para las privatizaciones se sostuvo que el manejo de empresas públicas alejaba al Estado de poner atención en otros rubros más importantes como la educación, salud, seguridad y justicia.

Las reformas llevadas a cabo fueron impuestas por el Presidente apoyado en los decretos de urgencia y necesidad, así como en los grupos económicos que estaban interesados en las mismas. No existió apoyo de los partidos políticos y tampoco hubo un debate sobre los temas en los que se emprendieron reformas.

El interés del gobierno de poner en práctica todos estos procesos también radicaba en la presión internacional. El cumplimiento de estas medidas era una especie de requisito para que organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial otorgaran créditos, (las llamadas condicionalidades). También era una forma de expresar que Argentina se adhería a los preceptos del Consenso de Washington, lo que tenía como consecuencia que aumentara la credibilidad ante los acreedores externos y se facilitara de esta forma el acceso a los créditos.¹⁰¹

¹⁰⁰ Eugenio Andrea. *El default y la reestructuración de la deuda*. Ed. Nueva Mayoría, Argentina, 2004, p. 125.

¹⁰¹ Osvaldo Iazzetta. *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política*. Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 1996, p. 38.

La pertinencia y los resultados positivos de todas las reformas de este tipo que se emprenden radican en una serie de complejos elementos. En principio, tiene gran importancia el liderazgo político que el presidente Menem había obtenido. Este fue un componente fundamental en la consecución de reformas sobre todo en una forma tan rápida. El segundo factor tiene que ver con el consenso social que se tenga de éstas, su adecuado diseño y sobre todo depende de la transparencia en su puesta en práctica. Finalmente, el resultado de las mismas tendrá que ver con el contexto en el que sean aplicadas y cómo se distribuirán los costos de las mismas.¹⁰² A continuación veremos la forma en que se desarrollaron algunas de las principales reformas y cuáles fueron los resultados obtenidos a mediano plazo.

3.2.1.1 Reforma laboral

El Presidente Menem se propuso realizar una reforma que lograra una flexibilización laboral y que fuera acorde con las necesidades de los empresarios, que querían tener las facilidades para expandir sus negocios sin que la legislación fuera un obstáculo. Una de las primeras medidas fue un decreto para limitar el derecho de huelga. Algunos empresarios también impulsaron reformas en el gobierno sobre la contratación temporal y el recorte de personal que tendría como fin disminuir costos.

Estos cambios fueron favorecidos por el debilitamiento del sindicalismo. Este sector siempre se había caracterizado por aliarse al peronismo, y en ese momento el apoyo otorgado a Menem les costó la posibilidad de oponerse a las reformas. Los afiliados a los sindicatos disminuyeron, en parte, debido al desempleo. Se formaron muchas divisiones entre los dirigentes sindicales, algunos fueron asimilados por el sistema, otros quisieron obtener beneficios para sus sindicatos y también hubo quienes rechazaron los cambios.¹⁰³

A largo plazo las condiciones de los trabajadores se volvieron precarias. No solamente por las reformas que se habían llevado a cabo en el sector sino también a consecuencia de los resultados de los planes de estabilización. Existía una alta desocupación que desembocaba de dos sectores. Uno era el sector público que al vender empresas, al recortar personal de los organismos públicos ó detener las contrataciones, se

¹⁰² Para un análisis más detallado de la aplicación de reformas económicas véase Dani Rodrik. *Understanding Economic Policy Reform*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV (Marzo 1995).

¹⁰³ Horacio Gaggero, *et. al. Op. Cit.*, p 89.

generó desempleo (en tan solo dos años de 1989 a 1991 los empleados gubernamentales pasaron de 347,00 a 200,00). El Estado dejó de ser el mayor empleador y abandonó la participación en distintas áreas en las cuales otorgó concesiones. El otro sector de desocupación fue el privado donde la situación económica los llevó a despedir trabajadores sobre todo en la industria exportadora. Los trabajadores que lograban conservar sus empleos no tenían remuneraciones que fueran lo suficiente para tener una vida digna. Esto tuvo una incidencia importante en el crecimiento de la pobreza.

En términos generales, las reformas laborales tuvieron un efecto doble, favorecieron a un sector de los trabajadores y perjudicaron a otro. Hubo sectores que pudieron negociar aumentos de salario y mejorar sus condiciones de trabajo. Los sectores de ingresos medios y bajos tuvieron dificultades sobre todo en cuanto a estabilidad laboral, protección social y perspectivas futuras.¹⁰⁴

3.2.1.2 Privatizaciones

La lógica de la venta de las empresas paraestatales tiene un sustento. Se elimina la carga que implica para el Estado el control y administración de las paraestatales. En un contexto de crisis fiscal e hiperinflación se hace imposible la inversión y modernización de las empresas. También se presume que el servicio se hará más eficiente y de ésta manera se pueda brindar un mejor producto al usuario. Finalmente, se pueden obtener recursos necesarios destinados al pago de la deuda o a la reducción del déficit fiscal.

Lejos de creer que las privatizaciones son adecuadas o no lo son, el gobierno debe ser muy cuidadoso al realizar este tipo de operaciones. Las empresas paraestatales deben valorarse, otorgar la venta a un comprador responsable y verificar si los fines por las que fueron vendidas se cumplen.

La puerta que dio paso a las privatizaciones fue la Ley de Reforma del Estado. Esta ley "... preveía la intervención de las empresas públicas para reforzar el control de las mismas e iniciar reformas organizativas. En la ley obraban los criterios básicos para la política privatizadora, incluyendo las posibles modalidades de venta y la autorización al Poder Ejecutivo para precisar políticas sectoriales en las áreas objeto de privatización."¹⁰⁵

¹⁰⁴ Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Op. Cit.*, p. 324.

¹⁰⁵ Eduardo Luis Curia. *La trampa de la convertibilidad Los 90, perdidos, y el riesgo de perder la década entrante*. Ediciones Realidad Argentina, Buenos Aires, 1999, 177pp.

Las principales privatizaciones se hicieron en dos etapas. La primera etapa comenzó en 1989 con la venta de empresas muy importantes, como lo fue ENTEL y Aerolíneas Argentinas así como algunos canales de televisión, estaciones de radio, algunas áreas petroleras, compañías petroquímicas, líneas del ferrocarril, y edificios públicos. Con estas privatizaciones se quiso demostrar que se tenía la intención de vender empresas de sectores estratégicos, por lo cual también se siguió un ritmo muy acelerado en el proceso. En la segunda etapa se vendieron empresas dedicadas a la producción de bienes, empresas prestadoras de servicios públicos y la concesión de carreteras. También incluyó la privatización del gas, agua, cloacas, electricidad, la otra parte del sistema ferroviario, áreas petroleras permanentes, firmas siderúrgicas, fábricas militares, y el hipódromo. Estas ventas fueron realizadas con extrema premura debido a que los recursos obtenidos de estas ventas fueron en su mayoría utilizados para equilibrar las cuentas nacionales.¹⁰⁶ En una tercera etapa, se concretaron las operaciones de privatización y se terminó por la disolución de algunas entidades.

ETAPAS DE LAS PRIVATIZACIONES		
1ª Etapa (1989-1991)	2ª Etapa (1992-1995)	3ª Etapa (1996-1999)
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) 1990	Sociedad Mixta Siderurgia Argentina, (SOMISA, Aceros Paraná) 1992	Banco Hipotecario Nacional 1997
Aerolíneas Argentinas 1990	Transportadoras y distribuidoras de gas 1992	
Gas del Estado S. E. 1990	Unidades portuarias y elevadores de granos de la Junta Nacional de Granos 1992-1993	
Administración General de Puertos (AGP) 1990	Activos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) 1992-1993 <ul style="list-style-type: none"> • Refinería Campo Durán • Ebytem S.A. • Destilería Dock Sud • Oleoductos del Valle 	

¹⁰⁶ Ana Margheritis. *Op. Cit.*, p. 130.

	<ul style="list-style-type: none"> • Destilería San Lorenzo • Interpetrol S.A. • Planta de Aerosoles-Dock Sud • Terminales Marítimas Patagónicas • Transportes Marítimos Petroleros 	
Área Material Córdoba Aviones (ex fábrica militar de aviones) 1990	Altos Hornos Zapla 1992	
Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta 1990	Petróleo áreas Centrales 1992 <ul style="list-style-type: none"> • Santa Cruz II • Tierra del Fuego • Aguarangue • Palmar Largo 	
Telefónica de Argentina S.A. 1991	Compañías petroquímicas 1992 <ul style="list-style-type: none"> • Petroquímica Bahía Blanca S.A. • Petroquímica General Moscón S.A.I. y C • Petroquímica Río Tercero (1993) 	
Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I y N. (TANDANOR) 1991	Caja Nacional de Ahorro y Seguro 1994	
Hoteles 1991 <ul style="list-style-type: none"> • Llao-Llao Holding • Ing. Villa • Flor. Ameghino 	Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA) 1994	
Fábrica Militar de Tolueno Sintético 1991	Fábricas militares 1992-1994 <ul style="list-style-type: none"> • Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico • Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA • Fábrica Militar General 	

	<p>San Martín</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fábrica Militar Pilar • Fábrica Militar San Francisco 	
<p>Petróleo áreas centrales 1991</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tordillo • El Huemul-Koluel Kaike • Puesto Hernández • Vizcacheras • Santa Cruz I 	<p>Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) 1990</p> <ul style="list-style-type: none"> • Central Puerto S. A. 1992 • Central Costanera, S.A. 1992 • EDENOR S.A. 1992 • EDESUR S.A. 1992 • EDELAP S.A. 1992 • Central Pedro de Mendoza 1992 • Central Dock Sud 1992 • Central Alto Valle 1992 • Central Guemes 1992 • Central Sorrento 1993 • Central San Nicolás 1993 • Centrales Térmicas del Noroeste Argentino S.A. 1993 • Centrales Térmicas Patagónicas S.A. 1993 • TRANSENER S.A. 1993 • Central Hidroeléctrica Alicurá S.A. 1993 • Central Hidroeléctrica Cerros Colorados S. A. 1993 • Central Hidroeléctrica El Chocón S.A. 1993 • Hidroeléctrica Piedra del Agua S.A. 1993 • TRANSNOA S.A. 1994 • TRANSPA S.A. 1994 • TRANSNEA S.A. 1994 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Hidroeléctrica Diamante S. A. 1994 • Hidroeléctrica Río Hondo S. A. 1994 • Hidroeléctrica Ameghino S. A. 1994 • Centrales Térmicas Mendoza 1994 • Centrales Térmicas del Litoral S.A. 1994 • Hidroeléctrica Río Juramento 1995 	
<p>Compañías petroquímicas 1990</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polisur Sociedad Mixta • Petropol • Induclor Sociedad Anónima Mixta • Monómeros Vinílicos 	Indupa S.A. 1995	
Propiedades públicas (529 edificios) 1991		
CONCESIONES		
<p>Ferrocarriles y Subterráneos de Buenos Aires 1991-1995.</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Ferrocarriles Belgrano S.A. • Ferrocarriles Argentinos S. A. • Ferrocarriles Metropolitanos S. Al 	Elevadores terminales del Puerto de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y de Rosario. 1992-1994.	Aeropuertos 1997
Corredores viales y accesos a la capital 1990 -1993	Mercado de Hacienda Liniers 1992	
<p>Canales de televisión (1990)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canal 11, Dicon Difusión S.A. LS 84 tv • Canal 13, Río de la Plata S.A. LS 85 tv 	Elevador de Granos del Puerto de Buenos Aires y del Puerto de Quequén 1992.	

Estaciones de Radio (1991) <ul style="list-style-type: none"> • LR3 Radio Belgrano • LR5 Radio Excelsior • LV3 Radio Córdoba 	Hipódromo Argentino 1992	
Áreas petroleras secundarias (56 áreas en concesión) 1990, 1991	Obras Sanitarias de la Nación (OSN) 1992	
	Yacimientos Carboníferos Fiscales S.E. 1994	
	Vías Navegables (Paraná y Río de la Plata) 1995	
	Áreas petroleras secundarias (22 concesiones) 1992	
Empresas Disueltas		
Empresa Desarrollos Especiales S.A. (EDESA) 1991		
Argentina Televisora Color S.E: LS 82 tv Canal 7 (A.T.C) 1992		
Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP) 1994		
Tanque Argentino Mediano S.E. TAMSE 1994		
Conarsud S.A. Asesoría y Consultoría 1995		
Consultara S. A. Consultara de la Armada 1995		
Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) 1996		
Tecnología Aeroespacial S.A (TEA) 1996		
Carolina S.A. Minera 1996		
Compañía Azucarera las Palmas S.A.I.C.A.P.U. 1996		
Forja Argentina 1997		
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) 1998		
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. (INDER) 1999		
Astillero Ministro Manuel Domecq García- DOMECCQ 2000		
Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. (ENACE) 2000		
Fondo Nacional de la Marina Mercante 2001		

Fuente: Ana Margheritis. *Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995): la economía política de las privatizaciones*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999. Ministerio de Economía y Producción. Memoria de las privatizaciones, disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/>

Muchas de las empresas se otorgaron a grupos económicos (Pérez Companc, Bunge y Born, Macri-SOCMA, Rocca-Techint, Astra-Grueneisen, Soldati, Zorraquín,

Massuh, Fortabat, Acevedo-Acindar, Bemberg, Roggio y Richards, etc.) que empezaron a consolidarse desde la presidencia de Raúl Alfonsín acentuando aún más la concentración de la riqueza en una pequeña parte de la población.¹⁰⁷ Algunos de estos grupos se habían asociado con grupos extranjeros. De esta forma, el grupo nacional hacía el papel de cabildeo para que le fuera otorgada la empresa, también aportaba sus conocimientos sobre el mercado nacional, y el grupo extranjero proporcionaba el capital necesario así como conocimientos tecnológicos.¹⁰⁸ Estos grupos económicos iban concentrando mayor poder, lo que les permitía impulsar y ejercer presión para que se realizaran reformas acordes con sus intereses.

Otro de los problemas con las privatizaciones fue que éstas se realizaron de manera muy rápida (de 1990 a 1995 se privatizaron las empresas más significativas), sin atender a los aspectos principales en la venta de empresas tan importantes. Si bien es cierto que la rapidez era un elemento importante para la estrategia del gobierno, esto no impidió que se generaran ciertos problemas en el proceso. Además algunas de las privatizaciones que se hicieron en la primera etapa se vendieron como monopolios naturales, lo que ocasionó que no existiera un ambiente de competencia y no se cumpliera con uno de los propósitos de la privatización: dar incentivos para mejorar la calidad de los servicios.

Desde la lógica del gobierno, la premura y objetivos de las privatizaciones se debieron a distintos factores, como lo explica Ana Margheritis.

Uno fue el de llevar a cabo un profundo ajuste fiscal que redujera el gasto público y el déficit y proveyera de recursos con los cuales afrontar los compromisos externos y reducir la deuda externa. El otro objetivo era mandar una señal inequívoca a los actores domésticos e internacionales acerca de la orientación económica y del nuevo rol del Estado en la economía reformada.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Mario Rapoport y colaboradores. *Op. Cit.*, p 992.

¹⁰⁸ Laura Ramos (Coord.). *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁰⁹ Ana Margheritis. *Op. Cit.* p.133.

El inconveniente de esta situación fue que las paraestatales se vendieron por debajo de su precio real. Los ingresos que se obtuvieron de la venta se utilizaron para asegurar recursos para las deudas, más que como un instrumento de profunda reforma.

La venta de las empresas también fue indiscriminada. Las facultades otorgadas al gobierno no fueron del todo específicas dejándole la posibilidad de privatizar cualquier sector incluso los que podrían haber sido considerados como estratégicos para el país como la electricidad, el petróleo y las telecomunicaciones. Tampoco se fijaron límites frente a la posibilidad de adquisición de las empresas por parte de extranjeros dando como consecuencia que el 60% de las empresas estén en manos de estos últimos.¹¹⁰

Finalmente, el principal problema suscitado en el proceso de privatizaciones fue la falta de transparencia. No solamente grupos internos del país y el mismo gobierno, sino también grupos extranjeros denunciaron “actos desprolijos” en algunos negocios de ventas de paraestatales.

La falta de coordinación y eficacia en las privatizaciones tiene que ver con la ausencia de un órgano especializado y, concretamente dedicado a estos procesos. Las privatizaciones estuvieron a cargo del poder ejecutivo, más específicamente en las secretarías o departamentos que tuvieran relación con la empresa en cuestión. Muchos funcionarios que realizaron las ventas o concesiones no tenían experiencia.

En general, el proceso de privatizaciones en sí fue percibido como negativo para la población. Más allá de que los servicios mejoraran o se volvieran más caros, la población sentía desconfianza ante la dinámica llevada a cabo por el gobierno.

3.2.1.3 Otras reformas

Como ya se mencionaba anteriormente las reformas alcanzaron sectores muy sensibles de la sociedad. A mediados de 1991, se transfirió a las provincias los servicios sanitarios y sociales. De esta forma se inició una coparticipación en la recaudación de impuestos para lograr dicho objetivo.¹¹¹ Esto, en cierta manera, puede ser benéfico ya que se le otorgan más facultades a las provincias y capacidad de acción. El inconveniente radicó en que la transferencia de responsabilidades a los Gobernadores, no fue en forma gradual. Las provincias no tenían recursos suficientes para hacerle frente a estas obligaciones y

¹¹⁰ Osvaldo Iazzetta. *Op. Cit.* p. 48.

¹¹¹ Enrique, García. *Op. Cit.*, p. 95.

tuvieron que recurrir a endeudamiento. A largo plazo, también se generó un déficit importante en las cuentas de las provincias.

Por otro lado, en el campo de la educación las reformas comenzaron con recortes al presupuesto. Para 1996, durante el segundo mandato de Menem, la educación se descentralizó, es decir, se transfirieron los servicios educativos a las provincias. Todos estos movimientos desembocaron en la promulgación de dos leyes: “Ley Federal de Educación” y la “Ley de Educación Superior”. Estos hechos crearon descontento social y movilizaciones.

Otras reformas, que también se emprendieron, fueron directamente en el ámbito económico. Las primeras medidas iban tendientes a liberalizar la economía mediante una reforma arancelaria, aduanera y portuaria así como la concreción del MERCOSUR. Para equilibrar las cuentas fiscales se planteó una férrea disciplina fiscal mediante una reforma tributaria y la refinanciación de la deuda interna. Y finalmente, una amplia apertura financiera mediante la desregulación y liberalización de las inversiones extranjeras y del mercado de valores. También se concretó la refinanciación de la deuda interna (con el Plan Bonex) y la refinanciación de la deuda externa (Plan Brady).¹¹²

3.2.2 La corrupción

Padma Desdai¹¹³ propone que la corrupción es un ingrediente que distorsiona varios elementos de la economía, como competitividad y crecimiento económico, y que puede incidir de forma negativa en las crisis financieras en un país como lo fue en el caso de Indonesia y Tailandia en 1997. Este elemento también está presente antes de la crisis de Argentina y se convierte en un factor importante a analizar, que repercute en algunos rubros de la economía.

Durante el mandato de Menem fueron muchos los escándalos sobre actos de corrupción que involucraban, principalmente, a funcionarios del gobierno federal. Conforme fue avanzando su gobierno se iba mostrando de una forma clara que muchos funcionarios, incluido el mismo presidente, tomaron al gobierno como un negocio personal. Sustentados con su posición de poder, con actos de corrupción y la impunidad que les

¹¹² Ramón O. Frediani. *Políticas de estabilización y reforma estructural en Argentina*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericanos, Buenos Aires, 1993, p. 60.

¹¹³ Padma Desdai. *Financial crisis, contagion, and containment. From Asia to Argentina*. Princeton University Press, Estados Unidos de América, 2003, p. 250.

proporcionaban las instituciones encargadas de la impartición de justicia, lograron cometer muchas arbitrariedades, algunas de las cuales serían muy lascivas a la sociedad.

En un principio, esos incidentes no causaron gran desprestigio al gobierno, en parte porque la población tenía su atención enfocada en los problemas económicos que se tenían en el país. Sin embargo, poco a poco se intensificaron los escándalos y la sociedad empezó a mostrar descontento.

Los primeros incidentes que salieron a la luz pública fueron los relacionados con el Ministerio de Salud y Acción Social. En un primer momento, se extrajeron bonos canjeables por alimentos. En este acto estuvieron relacionados el diputado por el partido justicialista Dante Caamaño y los ministros Humberto Romero y Juan Carlos Arias. Después, en el mismo ministerio, se adquirieron 1, 300, 000 guardapolvos por encima de su precio original con la finalidad de favorecer a un amigo del ministro.

Posteriormente, el ministro de economía, Antonio Erman González, y el cuñado del Presidente, Emir Yoma, se vieron involucrados en actos corruptos relacionados con la empresa Swift Armour (empresa de gran importancia en la elaboración y exportación de carne vacuna y derivados).¹¹⁴

Poco tiempo después se hicieron algunas protestas relacionadas con las ventas de empresas públicas, como lo fue en el caso de las Aerolíneas Argentinas. En este caso, se denunciaron sobornos y preferencias en la venta. Además, se permitió que se incumpliera en los términos del contrato. Cuando la empresa era propiedad del Estado era altamente rentable y al ser privatizada terminó en quiebra, con fuertes deudas, además de que efectuaron despidos masivos.

Finalmente, el caso más delicado que se presentó fue el de la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador, argumentando que en realidad se iban a vender a Panamá y a Venezuela.¹¹⁵ En este suceso, se involucraba al presidente Menem, al Secretario Erman González y a Domingo Cavallo, entre otros. El escándalo tomó dimensiones muy grandes: se llevó a juicio y el presidente (después de terminado su mandato) estuvo arraigado algunos meses.

¹¹⁴ Los funcionarios pidieron contribuciones monetarias a cambio que se agilizará el procedimiento de exención de impuestos bajo la Ley de Promoción Industrial. Este acto fue denunciado por el embajador norteamericano en Argentina Terence Todman.

¹¹⁵ La ONU había decretado un embargo comercial de armas a Croacia. Por otra parte Ecuador estaba en guerra con Perú y Argentina era uno de los cuatro garantes del Protocolo de Río que tenía como objetivo poner fin al conflicto.

Estos son algunos de los casos más graves sobre corrupción durante el gobierno de Menem. Para organismos internacionales estos casos empezaban a representar un foco de alerta. A países como Estados Unidos, sólo les atraía cuando se veían afectados sus intereses. En la población argentina, la corrupción empezó a ser más alarmante a partir del segundo periodo de Menem y se intensificó después del año 2001.

AÑO	IPdC*	Posición del país**
1980-1985***	4.94	---
1988-1992***	5.91	---
1993-1996***	3.41	---
1995	5.24	24/38
1996	3.41	35/54
1997	2.81	42/52
1998	3.00	61/85
1999	3.00	71/99
2000	3.50	52/90
2001	3.50	57/91
2002	2.80	70/102
2003	2.50	92/133

* Índice de percepción de corrupción

** Posición en la lista de Transparencia Internacional

*** Promedio de esos años

Elaboración propia con datos de Transparencia internacional

Los actos de corrupción, sin duda, lastiman a una sociedad que pretende incursionar en el camino del desarrollo. Éstos pueden trastocar todos los ámbitos, como puede ser la educación, la salud, la justicia, etc. En este caso, los hechos corruptos también invaden la dinámica económica. Se causaron distorsiones y sobre todo se hizo una mala utilización de las cuentas nacionales. Quizá los sucesos que más dañaron el país fueron los relacionados con las privatizaciones, ya que en empresas tan importantes para el Estado no se vendieron a un precio real y en muchas transacciones se beneficiaron los mismos funcionarios que las promovieron. Además, en muchas de las

empresas privatizadas no mejoró el servicio y no se invirtió en la modernización de la empresa como fue el caso de Aerolíneas Argentinas.

Debemos tomar en cuenta que la corrupción, como tal, no se puede cuantificar. Podemos medirla con la percepción de los ciudadanos, con denuncias, con encuestas, También podemos tomar en cuenta cual es la pérdida monetaria de un acto corrupto como en el caso de Aerolíneas Argentinas. Pero sería complejo decir que este fenómeno, por sí solo, deterioró la economía. Si bien, algunos funcionarios públicos se valieron de tales actos para utilizar los bienes públicos para beneficio personal, el manejo de la economía se dio conforme a un modelo económico y eso no se puede perder de vista.

3.3 Planes de estabilización de la década de los noventa

Los planes de estabilización eran necesarios para controlar algunas variables, como la inflación, y para reducir el déficit fiscal. Los planes aplicados iban a atacar a los viejos problemas con quizá estrategias ya utilizadas; pero fundados, en que Argentina estaba inmersa en una nueva dinámica de liberalización y apertura externa. Dichos planes son un arma de dos filos, porque pueden estabilizar la economía pero muchas veces es a corto plazo y únicamente de manera pasajera. Aún así, son una medida que toman los países para regresar, como su nombre lo indica, a la estabilidad de la economía. En las siguientes secciones se dará un panorama general de los planes de estabilización que se llevaron a cabo y también de la puesta en práctica del Plan de Convertibilidad.

3.3.1 Plan Bunge y Born

Este Plan tenía como objetivos el control de precios y la reducción del desequilibrio de la balanza de pagos y del desequilibrio fiscal. Néstor Rapanelli logró un acuerdo con las principales empresas de Argentina. Éstas mantendrían sus precios fijos a cambio de que el gobierno mantuviera estables las tarifas de servicios públicos, la tasa de interés y el tipo de cambio.

Como era de esperarse, este plan tuvo mayor apoyo de los grupos empresariales que de los sindicatos o incluso que del mismo partido Justicialista. Como efectos se tuvieron fuertes devaluaciones (650 australes por dólar) así como un alza en los precios de los combustibles y las tarifas eléctricas.¹¹⁶

¹¹⁶ Mario Rapoport, *et. al. Op. Cit.* p. 970.

En un principio se lograron obtener resultados positivos, se logró un aumento en la recaudación y un bajo gasto lo que reducía el déficit fiscal, se consiguió controlar la inflación e impedir que siguiera creciendo a un ritmo tan acelerado mes con mes. Se incrementó el crédito y la actividad industrial dio señales de recuperación.

Poco tiempo después de puesto en práctica este plan, tuvo lugar otro episodio hiperinflacionario. Esto desembocó en la renuncia de Rapanelli y la entrada del ministro Antonio Erman González.¹¹⁷ Posteriormente, este último, formuló el “Plan Bonex” que tuvo buenos resultados pero a un alto costo.

3.3.2 Plan Bonex

A principios del año 1990 se impulsó un nuevo Plan llamado Bonex. La primera medida fue liberar los precios de los bienes así como el tipo de cambio. También se eliminaron las regulaciones de la compra y venta de divisas y aumentaron los salarios.

Posteriormente se tomó la medida del canje de bonos. Es decir se cambiaron los depósitos a plazo fijo por “Bonex”, en donde los depositantes sólo podían disponer de una pequeña suma de dinero cada vez que vencía su plazo.¹¹⁸ También se convirtieron en Bonex todos los títulos de la deuda interna del Estado. Éste tenía como dirección “... 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.”¹¹⁹ Además, existía la prohibición de que las entidades financieras aceptaran depósitos a plazo fijo dejando como consigna que sólo se podía recibir depósitos y otorgar créditos en Bonex y en divisas a una tasa libre. El plan, en términos generales, consistía en una reestructuración de deuda, cambiando los plazos de vencimiento y añadiéndoles algunas características específicas.

Éstas medidas implicaban ciertos problemas para los depositantes, pues les era complicado atenerse a las medidas implementadas. Se logró controlar la inflación pero también disminuyó la oferta de dinero y se provocó una recesión. Después se incrementaron las tarifas públicas el 90% y se generalizó el IVA.¹²⁰

¹¹⁷ Funcionario que había trabajado con Menem en la provincia de la Rioja cuando este último fue gobernador.

¹¹⁸ Enrique, García. *Op. Cit.* p 89.

¹¹⁹ Mario Rapoport. *et. al. Op. Cit.*, p. 971.

¹²⁰ Horacio Gaggero, *et. al. Op. Cit.*, p. 84.

Posteriormente, se instauraron otras etapas del Plan Bonex donde el sujeto en cuestión fue el aparato estatal. Primero éste se redujo, eliminando algunas secretarías, jubilando empleados y congelando las plazas vacantes. Después, se tuvo un mayor control de los gastos así como también de las contrataciones. También fue en el marco de este Plan cuando estaba en auge el proceso de privatizaciones.

Con las medidas aplicadas se lograron algunos avances. Se alcanzó un superávit comercial, debido a la reducción de las importaciones y al aumento de las exportaciones. También se consiguió frenar el desequilibrio fiscal, ya que se había reducido el aparato estatal. Esto contribuyó a que los recursos obtenidos fueran destinados al pago de obligaciones sobre todo con el exterior y se lograran nuevos acuerdos con el FMI.

Este plan fue impopular porque muchas de las personas que tenían ahorros no podían utilizarlos libremente y esto causaba descontento. La mayor crítica que se realizaba a estos planes fue que favorecían únicamente a un sector de la población, a las grandes empresas de exportación y a los acreedores externos.

Cuando todas estas medidas ya estaban puestas en práctica sucedió el escándalo de corrupción donde se involucraba a Erman González, quien tiempo después renunció. Lo sustituyó el hasta entonces ministro de relaciones exteriores, Domingo Cavallo. El nuevo Ministro de Economía así como su equipo tenían fuertes vínculos con el mundo empresarial. Su estancia al frente del Ministerio proyectaba cierto grado de confianza hacia el sector financiero nacional e internacional por la orientación pro-mercado que había demostrado.¹²¹ El plan impulsado por el nuevo ministro marcaría el desarrollo de la economía argentina en la década de los noventa y sería una pieza fundamental en la explicación de la crisis del año 2001.

3.3.3 Plan de Convertibilidad

El Plan de Convertibilidad marcaba una nueva etapa en la economía argentina. Si bien el proyecto de convertibilidad ya había sido planteado por el ministro anterior, no había sido posible llevarlo a la práctica. Este plan:

¹²¹ Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Op. Cit.*, p. 297.

[...] se trataba de un mecanismo que vinculaba la fijación del tipo de cambio -la convertibilidad del peso al dólar a una relación uno por uno- con un monto de reservas en poder del Banco central que cubriera (como mínimo) todos los pesos en circulación o en depósitos a la vista (en cajas de ahorro y cuentas corrientes).¹²²

Es decir, se trataba que cada peso en circulación tuviera un dólar que lo respaldara. Mantener esta paridad tendría sus complicaciones ya que el peso fungiría como una moneda virtual. Obviamente, los capitales extranjeros preferirían los dólares y en el interior de Argentina se manejarían en gran medida los pesos. Las personas se endeudaban en dólares pero recibían sus salarios en pesos.

Este plan no solamente se enfocaba a los objetivos que planes anteriores ya habían buscado (reducir la inflación, corregir el desequilibrio en la balanza de pagos, etc.), ya que esta vez también se perseguía un cambio estructural. Ese fue el primer plan que buscaba metas de corto plazo, pero también incidir en el futuro del desarrollo de la economía. Este Plan tenía tres ejes de acción¹²³:

- Ley de Convertibilidad: En ésta se estipulaba cual sería la tasa de cambio.
- Apertura Comercial: Se eliminaron todas las restricciones a las importaciones. También se eliminó la promoción industrial.
- Reforma del Estado: El Estado dejó de tener ingerencia en la regulación del mercado financiero. Como fue necesario que el gobierno equilibrara sus cuentas, realizó recortes en el gasto en rubros de educación y salud. También se detuvieron las obras de infraestructura.

Como podemos notar, en estos tres ejes el Plan no únicamente se enfocaba en establecer un tipo de cambio fijo sino que también había un claro alejamiento del Estado en rubros de los que anteriormente se había hecho cargo. La convertibilidad iba a la par del cumplimiento de varios preceptos del Consenso de Washington.

En un principio este Plan fue apoyado desde dos distintos ámbitos. Uno fue el que se beneficiaba en gran medida por los cambios, es decir, principalmente los grandes grupos económicos (algunos vinculados con los procesos de privatización) y los grupos de

¹²² Laura Ramos (Coord.). *Op. Cit.*, p. 68.

¹²³ Mario Rapoport, *et. al. Op. Cit.*, p.973.

acreedores externos. El otro, fue de la población de clase media que estaba ya harta de que siguiera caminando el proceso inflacionario y que éste siguiera afectando su vida cotidiana.

Una de las primeras medidas adoptadas fue el manejar el tipo de cambio. Se fijaba un tipo de cambio techo de 10,000 australes por dólar y un tipo de cambio piso de 8000 australes.¹²⁴ Para mantener esta fluctuación tenía que actuar el Banco Central. Si el tipo de cambio excedía 10,000 australes, el Banco tenía que vender dólares. Cuando sucedía lo contrario, el tipo de cambio llegaba a los 8,000 australes, la misma institución tenía que comprar dólares. La finalidad de lo anterior era lograr un tipo de cambio fijo.

La idea de frenar la inflación consistía en que si el Banco Central garantizaba que todos los dólares podían comprarse a una tasa fija, el dólar dejaría de ser tomado como referencia en los precios de los productos. Al poco tiempo esto tuvo buenos resultados ya que la inflación disminuyó.

De acuerdo con Aldo Ferrer¹²⁵, el éxito del Plan de Convertibilidad en sus inicios radicaba en tres factores circunstanciales. El primero de ellos fue del ámbito externo. Se refiere a la gran cantidad de recursos del extranjero que fluyeron hacia Argentina. Estos fueron destinados a financiar el déficit en la balanza de pagos y a expandir las reservas internacionales y la base monetaria. El segundo factor fue en el ámbito interno. Cuando se aplicó la reforma tributaria, rápidamente se redujo la evasión fiscal de aquellos sectores donde era fácil detectarla. Esto hizo que se pudieran obtener mayores recursos. Finalmente, el tercer factor se refiere a la venta de los activos estatales que proporcionó fuertes cantidades de dinero que se aprovecharon en fortalecer las finanzas públicas y lograr un equilibrio fiscal.

Todos estos factores mencionados, tenían una utilidad por un tiempo determinado y después se agotaron. Los recursos externos dejaron de fluir debido a las condiciones internacionales, como fue la crisis mexicana y, posteriormente, la crisis rusa. Evidentemente, los recursos tributarios y los provenientes de las privatizaciones constituyeron un único monto que no se iba a repetir constantemente.

En términos generales, el apoyo de la sociedad fue un ingrediente más que contribuyó a la eficacia del Plan de Convertibilidad. El contexto de crisis y de hiperinflación

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 977.

¹²⁵ Aldo Ferrer. *La Argentina y el orden mundial*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, pp. 127-128.

hizo que el presidente Menem obtuviera un fuerte respaldo de la sociedad al depositar sus esperanzas en él como la única salida que se vislumbraba.

Los resultados del Plan se empezaron a vislumbrar a corto plazo pero los costos después comenzarían a ser evidentes. En términos generales, el plan tenía dos vertientes. Se podía reducir la inflación a corto plazo. Sin embargo, también el gobierno quedaba imposibilitado de hacer modificaciones a la política cambiaria y no poder devaluar su moneda en caso de que fuera necesario. Si bien los capitales extranjeros podían entrar libremente, también podían salir de la misma manera. Lo importante de esta situación era que el Gobierno lograra las condiciones internas necesarias para que esto no sucediera.

La apertura comercial indujo a que se compraran más productos en el exterior. Las exportaciones siempre fueron menores a las importaciones. Incluso a las industrias nacionales les era más conveniente comprar insumos de otros países. Por otra parte, mientras las monedas de socios comerciales como Brasil se depreciaban frente al dólar, las exportaciones argentinas se volvían más caras.

Para lograr mantener el tipo de cambio y equilibrar la balanza de pagos, se necesitaban recursos del exterior¹²⁶, como lo eran préstamos e inversiones directas y de cartera. Esto ocasionó que Argentina se volviera dependiente de los capitales externos.

Las consecuencias sociales de la crisis y la “factura” que se tenía que pagar, debido a los ajustes estructurales, empezaron a mostrarse y a ser evidentes. El desempleo aumentó y las posibilidades de encontrar un trabajo bien remunerado iban decreciendo. La desocupación trajo consigo pobreza. Estos factores hicieron evidente que la distribución de la riqueza se había profundizado en una forma inequitativa. Tanto solo en el Gran Buenos Aires en 1990 las personas por debajo de la línea de la pobreza eran 33.7%; en 1995, 24.8%; en 1998, 25.9% y para 2001 ya eran de 35.4%. De la misma forma, la tasa de desocupación era en 1990 de 6.0%; en 1995, de 17.4%; en 1998 de 13.3% y para 2001 de 19.0%.¹²⁷ Esto nos demuestra que a pesar de que en determinado momento el plan de convertibilidad parecía mejorar las condiciones sociales, el efecto sería pasajero y se revertiría para la década siguiente.

¹²⁶ No se podían obtener recursos por medio de las exportaciones ya que éstas eran menores a las importaciones y no se debían agotar las reservas del Banco Central.

¹²⁷ De acuerdo a datos del INDEC.

3.4 Argentina y los organismos financieros internacionales 1989-1999

Durante el Gobierno de Alfonsín uno de los escenarios recurrentes fueron las presiones de parte del Banco Mundial y del FMI para aplicar políticas derivadas del Consenso de Washington. Incluso, al final de su gobierno estas entidades al igual que el Gobierno de Estados Unidos retiraron su apoyo a Argentina por no haber cumplido las metas a las que se habían comprometido, cuestión que terminó de derrumbar su gobierno. En ese contexto, Menem sabía que las relaciones con estos organismos serían en función de la aplicación de políticas de ajuste estructural.

Además, los países que presentan agudas crisis fiscales tienen que recurrir a estos organismos internacionales para que puedan obtener recursos que únicamente proporcionarán, si atienden a sus sugerencias.¹²⁸

Al inicio del Gobierno de Menem se acordó un crédito *stand-by* con el FMI, que sirvió para mejorar las expectativas que tenían los inversionistas y para que no retiraran sus recursos del país.¹²⁹ El FMI estuvo monitoreando el desempeño de la economía argentina mediante las variables de ingreso y gasto público, déficit fiscal, emisión monetaria, deuda pública interna, tasa de inflación, balanza de pagos y reservas en el Banco Central.¹³⁰

De 1991 al año 2001, en total, el FMI acordó con Argentina cinco préstamos, tres de los cuáles fueron créditos *stand-by* (1991, 1996 y 2000) y dos de los cuales fueron créditos extendidos. (1992, 1998). En este marco, podemos destacar que el organismo internacional dio apoyo a Argentina, sobre todo, en los momentos más difíciles que enfrentó en la década de los noventa. Primero en 1995, por la crisis mexicana. Posteriormente, en el año 2000 el organismo aumentó los recursos que estaban destinados a Argentina y envió 50 misiones para dar orientación en cuestiones relacionadas con la política fiscal y la bancaria, para que se cumplieran los objetivos propuestos.¹³¹

Con respecto al plan de convertibilidad, en un principio, el Fondo Monetario no estaba dispuesto a apoyar dicho plan. De acuerdo con el organismo, la fijación del peso al

¹²⁸ Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Op. Cit.*, p. 145.

¹²⁹ Otros organismos internacionales como el Banco Mundial, el Club de Paris y bancos comerciales solo otorgaban crédito a los países si estos habían negociado con el FMI un crédito Stand- by.

¹³⁰ Ramón O. Frediani. *Op. Cit.*, p.71.

¹³¹ FMI. *The FMI and Argentina, 1991-2001*. Washington D.C., 2004, p. 9

dólar contribuiría a la estabilización de los precios a corto plazo. Sin embargo, para mantener esta dinámica, debían existir mejorías en competitividad así como un buen manejo de la política fiscal. Además, para conservar la viabilidad del Plan de Convertibilidad a largo plazo, era necesario también llevar a la práctica otras reformas estructurales en el campo laboral y de seguridad social. Bajo esta concepción, el Fondo monetario impulsó dichas medidas.

Cabe destacar que hasta 1998, Argentina era considerada por el FMI como un caso ejemplar. De esta forma, mostraban que las políticas aplicadas en ese país, como la disciplina fiscal, reformas en varios ámbitos (privatizaciones, reforma laboral) y la política monetaria mantenida rigurosamente, eran la puerta al crecimiento económico. Se dejaba ver entre líneas que ese era un llamado a que otros países siguieran el mismo camino.

Por su parte, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo también tuvieron una participación intensa en la evolución de las reformas en Argentina. Estos dos organismos proporcionaron asistencia técnica en el planteamiento de reformas muy importantes, como lo fueron la reforma de pensiones y jubilaciones y la reforma al sistema financiero.

Al igual que el FMI, el Banco Mundial fue insistente en la necesidad de llevar a cabo privatizaciones. Incluso, dicho organismo, mediante la Corporación Financiera Internacional, otorgó un préstamo al gobierno para preparar la empresa petrolífera YPF para su venta.

Hubo ciertos aspectos al inicio de la gestión de Menem donde el BM y el FMI tuvieron algunas discrepancias sobre el manejo de la política fiscal de Argentina. En 1989 para el FMI era importante mantener una estabilidad fiscal mientras que el Banco Mundial esperaba una política fiscal expansionista. No obstante, al final del periodo de Menem, prevaleció la visión del Fondo Monetario.

Es interesante destacar que en el primer mandato de Menem, el FMI presentó a Argentina como un buen ejemplo y le brindó mucho apoyo. Sin embargo, durante el segundo periodo de gobierno, cuando se presentaron a todas luces signos de alerta de la economía argentina, en ningún momento el FMI criticó, sugirió o alertó sobre la situación de endeudamiento excesivo y alto déficit fiscal. Tal pareciera como si en ese momento el FMI no hubiera monitoreado la economía o no quisiera comprometer las observaciones acerca del caso ejemplar que había hecho sobre Argentina.

3.5 Balance del Gobierno de Menem

Podemos tomar en cuenta que cuando hay una situación de emergencia dentro de un país, se opta por dar al Presidente una serie de facultades que le permitan controlar la situación. Sin embargo, cuando la situación ya no está en una fase crítica y el Presidente sigue ocupando dichas atribuciones, en determinado momento puede utilizarlas en forma desmedida y en detrimento del bienestar general.

En el caso de Menem, los resultados económicos positivos le otorgaron gran credibilidad y canalizó todas estas circunstancias para que el Congreso aprobara reformas a la Constitución de tal forma que existiera la figura de la reelección.

Existen distintos autores que piensan que la actuación de Menem se debió a que no existían otros caminos más que el que se tomó. Incluso algunos escritores (Davide G. Erro en *Resolving the Argentine Paradox* ó Marie-Ange, Véganzonez y Carlos Winograd en *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado*) señalaban que en el primer periodo de Menem se había roto con esas crisis del pasado. En consecuencia, el futuro de Argentina, a partir de ese momento, sería distinto y continuaría su crecimiento. Argentina se mostraba como un ejemplo del buen manejo de la economía.

Indudablemente, la situación económica mejoró y se tuvieron resultados que en muchas décadas atrás no se habían mostrado. Las cifras macroeconómicas mostraban los avances, como podemos verlo en el siguiente cuadro:

ARGENTINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS 1991-1999									
Indicadores Económicos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crecimiento del PIB (%)	10.5	10.3	6.3	5.8	-2.8	5.5	8.1	3.8	-3.4
Inflación	84.0	17.5	7.4	3.9	1.6	0.1	0.3	0.7	-1.8
Deuda Externa (% del PIB)	34.5	27.7	30.5	33.3	38.4	40.6	42.7	47.5	51.2
Reservas Internacionales (millones de dólares)	6.2	10.2	14.0	14.6	14.5	18.3	22.3	24.8	26.3
Tipo de cambio (peso-dólar)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

Los indicadores más sensibles a la vista de la sociedad tuvieron avances extraordinarios. La inflación se redujo de 84% a 1.6% en el primer periodo de Menem. Después, ésta siguió en descenso hasta llegar a la deflación al final de su segundo mandato. El PIB también mostró un fuerte crecimiento en los cuatro primeros años, y tuvo una caída en 1995 debido al contexto internacional con la crisis de México. La deuda externa tuvo un descenso en el primer mandato de Menem y después tuvo un apresurado crecimiento. Las reservas internacionales aumentaron a lo largo de toda su gestión y el tipo de cambio se mantuvo fijo. Como podemos ver, los resultados en su primera gestión fueron destacables y fue hasta su segundo mandato cuando se empezaron a vislumbrar los problemas económicos, cuando se contrajeron los flujos de capital a raíz de la crisis asiática y la de Rusia.

Las reformas llevadas a cabo por Menem tuvieron apoyo de ciertos sectores de la población, apoyo sin el cual no hubieran podido llevarse a cabo.

A pesar de que hubo momentos en los que las cifras macroeconómicas (como la inflación 84% y el crecimiento del PIB 10.5% en 1991) habían mejorado, lo anterior no se transportaba a la situación social y el panorama era completamente distinto. La pobreza había aumentado de forma considerable. Las razones de esto eran múltiples. En primer lugar, había crecido el desempleo, tanto por la ola de privatizaciones como por las nuevas condiciones laborales a las que se enfrentaba la población. Después, el gasto público había disminuido en materia de educación y salud. Eso también recaía en la población más desfavorecida y los conducía a deteriorar su calidad de vida. Se generó el fenómeno de “los nuevos pobres”, aquellas familias de clase media que, debido a las condiciones adversas a las que se enfrentaban, podían satisfacer sus necesidades pero su ingreso ya estaba considerado por debajo de la línea de la pobreza.¹³²

Las pequeñas y medianas empresas también fueron afectadas por el modelo que venía aplicándose desde la última dictadura. Estas empresas no pudieron competir contra las importaciones ni contra las grandes empresas que habían surgido (que en la mayoría de los casos absorben o eliminan a los comercios pequeños).

Tenemos un doble efecto causado por el gobierno de Menem. Cuando se emprenden reformas económicas siempre hay un sector beneficiado, el problema radica

¹³² Alicia, Iriarte (Comp.). *La década menemista. Escenario social y algunas cuestiones políticas*. Proyector Editorial, s.l., s.f., p. 25.

en si los costos de esas mismas reformas son distribuidos uniformemente en el resto de la sociedad. Claro que se debe de tener la premisa que esos costos que se tienen en un principio radicarán en un mejor desarrollo a futuro. Con estas condiciones las esperanzas de Menem, de una tercera elección como presidente, no prosperaron. Al final, las políticas aplicadas durante el gobierno, evidenciaron que si se aplica implacablemente el Consenso de Washington, genera avances macroeconómicos pero a costa de una profunda desigualdad social.

3.6 El Gobierno de Fernando de la Rúa y el último plan de estabilización antes de la crisis.

La situación económica de Argentina se iba mostrando complicada. Los resultados del plan de Convertibilidad se estaban esfumando y el descontento social iba en aumento. Menem había cambiado del Ministerio de Economía a Domingo Cavallo y lo había sustituido por Roque Fernández. El presidente había mostrado sus intenciones de reelegirse por tercera ocasión. Sin embargo, Eduardo Duhalde aparecía como un fuerte contendiente dentro del partido Justicialista y además se estaba conformando una alianza entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO), encabezada por Fernando de la Rúa.

La imagen de Carlos Menem empezaba a desgastarse sobre todo por las acusaciones de corrupción que se le hacían a su gobierno y las condiciones económicas que se estaban presentando, como vemos en el cuadro siguiente:

INDICADORES 1998-2000			
Indicadores Económicos	1998	1999	2000
Crecimiento del PIB (%)	3.8	-3.4	-0.8
Inflación	0.7	-1.8	-0.7
Deuda Externa (% del PIB)	47.5	51.2	51.6
Reservas Internacionales (millones de dólares)	24.8	26.3	25.1
Tipo de cambio (peso-dólar)	1.0	1.0	1.0

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

Como observamos en el cuadro anterior, a partir de la crisis asiática (1997) y acentuándose más con la crisis rusa (1998), la economía argentina se había deteriorado. Se había entrado en recesión desde 1999, las reservas habían disminuido por lo que el peso se estaba sobrevaluando y la deuda crecía a un ritmo importante.

En las elecciones de 1999 salió victoriosa la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia representada por Fernando de la Rúa. Consiguió más del 50% de los votos, muchos de los cuales fueron otorgados por la promesa de mantener el régimen de convertibilidad. En el ámbito internacional significaba estabilidad política y muchos invitados especiales de todo el mundo asistieron a la toma de posesión de De la Rúa. Poco tiempo duraría la algarabía que significaba otro gobierno elegido democráticamente. A pesar que la Alianza había sostenido que no tocaría el régimen de convertibilidad, había sido demasiado optimista en los balances que se habían hecho de la economía. Desde el inicio de su gestión el problema de la deuda fue uno de los más complicados y la búsqueda de soluciones a la misma era imperante en el corto plazo.

Fernando de la Rúa empezó a ser muy criticado en las medidas adoptadas, como impulsar una reforma laboral en detrimento de los derechos de los trabajadores y en el recorte del presupuesto al gasto social. Estas acciones provocaron que se fracturara la Alianza, ya que al interior de la misma existía una falta de consenso sobre los planes que debían llevarse a cabo y sobre cuáles serían las mejores opciones. Por otra parte se pensaba que se tendría una lucha firme contra la corrupción, pero ese proceso se fue desmoronando.¹³³ De la Rúa se fue alejando de los compañeros del FREPASO y se acercó más al ala conservadora de la UCR e incluso a ex-colaboradores de Carlos Menem. Únicamente quedó demostrado que los integrantes de la Alianza se habían dejado llevar por el proceso electoral, pero que en realidad no tenían un proyecto sólido y conjunto que impulsar para lograr el desarrollo del país y, sobre todo, para mejorar la situación económica en la que estaba inmerso.

Durante el año 2000 fue necesario buscar recursos extraordinarios para el pago de la deuda. Éstos se lograron mediante la colocación de títulos de deuda, préstamos de organismos financieros y mediante la reestructuración de una parte de la deuda. Finalmente se logró cumplir con los compromisos de ese año. Pero, debido a que la

¹³³ Se exoneró a Menem de los cargos imputados por venta ilegal de armas.

solución había sido únicamente para ese lapso, se debían enfocar en la búsqueda de recursos para el año 2001.

La deuda ya había alcanzado 123,500 millones de dólares, debido a malos manejos, al excesivo endeudamiento durante el gobierno de Menem y también a la que ya se había generado durante la gestión de De la Rúa. La brecha final de todos estos acontecimientos, (incapacidad de pago, debilidad de la convertibilidad) ocurrió los días 19 y 20 de diciembre de 2001 cuando una serie de protestas y disturbios tuvieron lugar en Buenos Aires. El presidente declaró estado de sitio y a partir de ese momento se vivió quizá la parte más aguda de la crisis, tanto en sus aspectos económico como social y político.

CAPÍTULO 4.

Gestión de la crisis financiera de 2001

A pesar que al inicio de la década de los noventa se tuvieron algunos avances positivos, como la disminución de la inflación, al final de la misma también hubo retrocesos. A partir de 1998 la economía argentina estuvo marcada por la recesión (decrecimiento del PIB en 1999 de -3.4, en 2000 de -0.8, en 2001 de -4.4). Esta situación empeoró con la devaluación del real brasileño en 1999 (en enero se devaluó el real en 9% y para marzo del mismo año oscilaba en 40%). En este contexto, se fueron haciendo gradualmente evidentes las inconsistencias de la convertibilidad y las fallas que la rodeaban.

En octubre de 2001 se empezaban a mostrar signos contundentes de que se avecinaba un punto muy complicado de la crisis financiera. La recaudación fiscal había caído. La bolsa de valores empezaba a descender y los indicadores de riesgo país¹³⁴ aumentaban. Además se habían registrados transferencias de capitales al exterior.

Todo parecía indicar que antes de finalizar el año, el gobierno tendría que tomar medidas de emergencia, como declarar la moratoria de la deuda o devaluar la moneda. Cualquiera de esas medidas traería fuertes consecuencias para la población.

Las políticas ortodoxas ya habían sido llevadas al extremo. Fue tanto el afán de cumplir el déficit cero para acceder a los préstamos del FMI, que el recorte del gasto social se llevó a límites excesivos. Se redujeron los fondos para las provincias y los sueldos de los funcionarios públicos; así como también se eliminaron los aguinaldos. Los préstamos que se habían pedido a organismos internacionales iban encaminados a seguir pagando deuda. Hasta ese momento no se había tomado en cuenta que mantener el déficit cero no

¹³⁴ El riesgo país es un indicador que refleja el movimiento y los precios de los bonos y títulos de la deuda de los países denominados emergentes. En términos generales es útil para medir la capacidad de pago y la seguridad de las inversiones. Este índice se llama técnicamente "*Emerging Market Bond Index Plus*" (EMBI+). Existe un EMBI+ general que agrupa las cotizaciones de los activos de 16 países (Argentina, Ecuador, Brasil, Venezuela, Colombia, México, Perú, Panamá, Rusia, Turquía, Bulgaria, Polonia, Filipinas, Corea, Qatar y Nigeria) y también un EMBI+ particular. Este último refleja la cotización de los bonos de cada país mencionado, en este caso de Argentina. Se mide en puntos básicos porcentuales, donde cada 100 unidades equivale a 1% de sobretasa. Cada punto porcentual nos indica la sobretasa que se paga en Argentina en relación con los intereses de los bonos del Tesoro de Estados Unidos. Además de los aspectos financieros en la determinación del riesgo país, también se toman en cuenta aspectos políticos y económicos como el nivel de déficit fiscal, problemas políticos, crecimiento de la deuda, etc.

indicaba que la situación económica podría mejorar, ya que la actividad industrial estaba parada y se tenían altos índices de desempleo y pobreza.

La incertidumbre crecía, al igual que el riesgo país. Esto provocaba que los intereses aumentaran, pero aún así no se había restablecido el flujo de capitales externos.

No era factible sostener la convertibilidad por la sobrevaluación de la moneda. Las únicas salidas que se había propuesto consistían en dolarizar completamente la economía o devaluar el peso. Mientras tanto, los efectos del “corralito” hacían estragos en la sociedad, que literalmente se estaba quedando sin los recursos líquidos necesarios para atender sus necesidades más inmediatas y elementales. El descontento social provocó movilizaciones en todo el país, desorden, saqueos y paros nacionales. El Presidente no tenía gran apoyo para seguir actuando.

En diciembre de 2001, el estallido de la crisis social tuvo como resultado la renuncia del hasta entonces presidente Fernando de la Rúa. En los días sucesivos, cuatro presidentes ocuparon la silla presidencial, y con esto se habría la incógnita de cuáles serías las medidas pertinentes para salir de la crisis financiera.

Mientras los hechos seguían su curso, surgieron muchas preguntas sobre los acontecimientos: ¿En qué fallaron las políticas que habían sido exitosas a principios de la década de los noventa? ¿Qué hizo el gobierno para detener los hechos? ¿Cuál fue la participación del Fondo Monetario Internacional en toda esa dinámica?

Este capítulo se propone destacar cuáles fueron las fallas del modelo de convertibilidad, así como clarificar cuál fue la responsabilidad del gobierno federal en el manejo de la crisis y las implicaciones que tuvieron los agentes externos en la misma.

4.1 Descripción analítica de la crisis.

El modelo de tipo de cambio fijo estaba teniendo en Argentina efectos distorsionadores de la economía. A largo plazo, éstos se fueron acentuando hasta terminar en la agudización de la crisis.

El tipo de cambio fijo estaba sobrevaluado.¹³⁵ En un principio se trató de mantener el equilibrio de la balanza de pagos sin utilizar reservas del Banco Central. La forma de mantener el equilibrio era mediante las exportaciones y el ingreso de capitales externos.

¹³⁵ Goldman Sachs determinaba la devaluación en 7%, JP Morgan en 13% y Deutsche Bank en 17%.

En las primeras etapas de la convertibilidad fue posible mantener cierto equilibrio por éstas dos vías. Sin embargo, las exportaciones comenzaron a disminuir y las importaciones a crecer. Esto se debió a varios factores. En primer lugar, a nivel internacional los precios de las materias primas tuvieron un deterioro y Argentina es precisamente un alto exportador en este rubro. Además, los productos argentinos se volvieron poco competitivos en precio debido a la devaluación del real brasileño¹³⁶ (Brasil es el principal socio comercial de Argentina) y al fortalecimiento del dólar. De 1993 a 1996 las exportaciones tuvieron una gran expansión, no obstante a partir de 1998 se generó un estancamiento en las mismas, tan solo en ese año aumentaron 10.6% y en 1999 tuvieron un decrecimiento de -1.3%, para después permanecer en 2000 y 2001 en 2.7%. La vía de exportaciones ya no era la idónea. El déficit de la balanza comercial era un problema estructural, ya que a pesar de que se tuviera un aumento en los productos exportados muchas de las industrias utilizaban insumos importados.

Con esta situación, la sostenibilidad de la convertibilidad peso-dólar se dio a partir de los capitales externos. Esta situación era delicada debido a la volatilidad del ambiente financiero externo. Esto quedó evidenciado cuando, a partir de 1997, con la crisis financiera en Asia, empezaron a disminuir los créditos a disposición de Argentina. Con la crisis rusa estas tendencias se acentuaron, ya que los inversionistas extranjeros empezaron a retirar sus capitales de los países emergentes, y Argentina no fue la excepción. En el contexto de los mercados de capitales había un clima de incertidumbre ante las constantes crisis que se estaban presentando y que evidenciaban la fragilidad de los sistemas financieros.¹³⁷

Ante la falta de otras fuentes de financiamiento, el tipo de cambio empezó a ser sostenido por el endeudamiento del Gobierno: para mantener el tipo de cambio se empezaron a utilizar las reservas del Banco Central. Al mismo tiempo las reservas eran usadas para mantener la balanza de pagos. En este sentido, el sector privado (en gran parte extranjero) también jugó un papel importante, ya que contrató préstamos del extranjero en grandes cantidades. En términos generales, el sector público tenía que mantener el tipo de cambio y al mismo tiempo financiar el déficit que producía el sector

¹³⁶ Existen autores que ubican el inicio de la crisis argentina con la devaluación del real brasileño.

¹³⁷ Guillermo Calvo, et. al., (julio, 2003). "Sudden stops, the real exchange rate, and fiscal sustainability: Argentina's lessons". *NBER working paper series*, [on line] working paper 9828, p.3., Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9828>

privado, es decir, se tenían dificultades en dos frentes.¹³⁸ La situación se tornaba más complicada porque otros elementos externos influían en la economía, en especial el aumento de las tasas de interés internacionales y la apreciación del dólar estadounidense. Con menores flujos de capitales y con las exportaciones declinando, las vías de financiamiento se estaban cerrando.

Debe tomarse en cuenta que el gobierno no tenía un margen de maniobra similar o cercano al que pudo tener en décadas anteriores, ya que el país y su economía estaban inmersos en una dinámica totalmente distinta. Debido a la liberalización financiera no había controles que impidieran el traspaso de capitales hacia el extranjero; con la privatización desapareció el recurso de una industria estatal que fungiera como fuente de recursos; tampoco era posible frenar la entrada de productos importados, a causa de la liberalización comercial.

Las condiciones internas de Argentina no aligeraban la situación. Primero, porque se tenía un fuerte endeudamiento en dólares, tanto por parte del sector público como del privado (90% de las deudas eran en moneda extranjera). Desde 1998 la producción industrial y la agrícola disminuyeron. En los primeros meses de 2002, se presentó una caída en las ventas de las industrias textil y automotriz, así como en el sector metalmeccánico.¹³⁹ Las exportaciones, como ya se dijo, se habían reducido.

Para mantener la estabilidad financiera había que reducir el déficit fiscal. El gobierno tenía dos vías. La primera era cobrar más impuestos. En 1995, tras la crisis de México, el IVA aumentó a 21%, era una medida profundamente impopular y además se habían registrado una baja en la recaudación, por lo cual ese camino no era el idóneo. La otra opción era disminuir el gasto, y éste se había reducido en múltiples ocasiones. Esta medida también era políticamente inviable, ya que los rubros en los que generalmente se hacen los recortes son los de seguridad social.¹⁴⁰ Si las medidas mencionadas no podían aplicarse, y si además se habían utilizado con anterioridad (con lo cual se habían además desgastado), la solución alternativa que quedaba era la libre flotación. El inconveniente de

¹³⁸ International Journal of Political Economy, “The Demise of Neoliberalism in Argentina December 2001”, Primavera 2001, Vol. 31, No. 1, p. 27.

¹³⁹ Ronaldo Munck, “Argentina, or the Political Economy Collapse”, en *International Journal of Political Economy*, Otoño 2001, Vol. 31, No. 3 p. 79.

¹⁴⁰ Cfr. Guillermo Calvo, et. al., Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi (julio, 2003). “Sudden stops, the real exchange rate, and fiscal sustainability: Argentina’s lessons”. *NBER working paper series*, [on line] working paper 9828, p.1-50, Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9828>

este recurso era el gran endeudamiento en dólares de los agentes, cuestión, que si no se trataba con precaución, podría causar problemas más serios.

Para que fuera viable la aplicación de esta medida, se requería el apoyo de los partidos políticos y un amplio consenso entre la población. Cuando el Presidente de la Rúa debió tomar medidas al respecto, no lo hizo, y la tardanza agudizó los problemas.

Era evidente que a los primeros indicios de crisis los inversionistas empezarían a sacar sus capitales. También lo era que, ante una corrida masiva de capitales, los bancos podían quedarse sin fondos. En este caso, el Banco Central no podría fungir como prestamista de última instancia.

En ésta descripción de los hechos se advierte cómo se combinaron situaciones adversas que llevaron a un punto crítico. En un determinado momento, Argentina enfrentaba simultáneamente un problema de endeudamiento y la imposibilidad de seguir manteniendo el equilibrio de su balanza de pagos. Aunado a lo anterior tenía una situación fiscal deteriorada. Todos estos sucesos eran observados por la comunidad internacional; dado el temor sobre el deterioro la capacidad de pago de la deuda, el índice de riesgo país aumentó. Si a esta situación se agregan el entorno externo (menor flujo de capitales, alza en las tasas de interés internacionales, aumento del dólar y devaluación del real brasileño) y la situación política y social interna (incertidumbre y creciente crisis de confianza), se comprende que la economía política argentina se tornara altamente riesgosa.¹⁴¹ No existía un liderazgo político capaz de controlar la situación. La población, que en diferentes formas se veía afectada por los hechos económicos, mostraba por su parte descontento. Ambos aspectos se examinarán con más detalle en los siguientes apartados del capítulo.

Por ahora, valga señalar que en el caso de la crisis asiática y rusa no se combinaron tantos factores internos, además de que en estos casos las autoridades contaron con otros mecanismos para hacer frente a la situación.

4.1.1 Etapas de la convertibilidad

La convertibilidad tuvo éxito al inicio de su puesta en práctica. Esto se debió en gran parte al contexto internacional, toda vez que en el exterior, sobre todo en países desarrollados, las tasas de intereses estaban bajas, y las altas tasas de interés en Argentina eran muy

¹⁴¹ FMI. *Op. Cit.*, p. 64.

atractivas. Aunado a esto, las privatizaciones también produjeron la llegada de capitales externos. Con la convertibilidad se logró aumentar la credibilidad del país, existió un mayor atractivo para préstamos e inversiones y se consiguió disminuir la inflación.

Posteriormente, la convertibilidad mostró algunas de sus inconsistencias. Gerardo Tresca¹⁴² señala que en la convertibilidad existieron problemas endógenos al modelo de convertibilidad, pero también algunos problemas exógenos. Entre los primeros menciona la distorsión de los precios relativos (causada por la moneda sobrevaluada), el déficit estructural de las cuentas externas, la imposibilidad de utilizar la política monetaria, el alto desempleo y finalmente, la concentración y extranjerización de la economía. Todos estos factores eran provocados directamente por la paridad 1 a 1 del peso con el dólar. Los efectos de estas distorsiones no fueron inmediatos, pero se fueron haciendo más evidentes a partir de 1995, con las crisis de México.

Entre los problemas exógenos a la convertibilidad, es decir, los que no son directamente atribuidos a la fijación del tipo de cambio, Tresca menciona los malos manejos del gobierno que, aunados a la dinámica económica que produjo la convertibilidad, generaron otros problemas. Tal fue el caso del uso de los recursos de las privatizaciones para el gasto corriente, la apertura indiscriminada de la economía y falta de control sobre el ingreso de capitales, por destacar los más importantes.

Es claro que el modelo de convertibilidad fue la herramienta para contener la inflación que se había presentado en Argentina por más de diez años. No obstante, la disminución de la inflación no implicaba automáticamente que se generarían crecimiento y desarrollo sobre todo si, como fue efectivamente el caso, no se actuaba de manera decisiva en otros ámbitos de la economía. Así, a finales de la década de los noventa, la inflación se revirtió, pero a costo de una recesión.

Los críticos de la convertibilidad sostuvieron desde un inicio (y así lo reconocen hoy varios defensores de este esquema monetario) que la paridad peso-dólar era artificial y en determinado momento se desgastaría. Muchas cuentas bancarias se abrieron en dólares, al tiempo que también se asumían deudas en esta misma moneda. Algunos economistas sostenían que una vez frenada la inflación (en los primeros años de su puesta en

¹⁴² Gerardo Tresca, "La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991", en Marcelo Lascano, (Comp). *La economía argentina hoy*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2001, 339pp.

práctica), era necesaria una salida progresiva de la convertibilidad mediante el establecimiento de controles de precios.¹⁴³ El FMI sostiene que el periodo de 1996-1997 fue el momento adecuado para abandonar la convertibilidad. No obstante, se reconoce que debido al gran éxito que tuvo el programa para controlar la inflación, su salida acarrearía el riesgo de costos políticos y económicos.¹⁴⁴ Era necesario que esa transición fuera lo más ordenada posible, en un clima de estabilidad política para asegurar que los costos fueran menores.

. Existieron algunas propuestas alternativas para abandonar la convertibilidad. Una de ellas fue la dolarización. El problema con esta propuesta era que se mantenían algunas inconsistencias propias de la convertibilidad, como el fuerte endeudamiento y la imposibilidad de devaluar la moneda.

Por otro lado estaba la propuesta de la libre flotación del peso. Por mucho tiempo la población estuvo recibiendo sus salarios en pesos y endeudándose en dólares. Una devaluación implicaría una sobrevaloración de esta deuda, además de imposibilidad de pagarla.

4.1.2 Crisis política

La inestabilidad política se dio a la par de la inestabilidad económica. Este hecho no hizo más que agravar la situación. No había ninguna institución que comandara las acciones y tareas que debían adoptarse para enfrentar la crisis. Tampoco había una figura presidencial sólida que sirviera como interlocutor con los organismos financieros internacionales. Así, la crisis político-económica se tornó en un auténtico círculo vicioso. El difícil entorno económico dañó la solidez de las instituciones políticas, y la debilidad de éstas, hizo más grave el panorama económico.

Las principales muestras de rechazo al gobierno se dieron cuando la sociedad empezó a manifestar su descontento con la permanencia del Ministro de Economía, Domingo Cavallo. Todos los sectores que habían sido afectados por la implementación de

¹⁴³ Stella Calloni. *Argentina. De la crisis a la resistencia*. La Jornada Ediciones, México, s.f., p. 178.

¹⁴⁴ La convertibilidad estaba muy asociada al gobierno de Menem, quien no quiso vulnerar ese aspecto de su política, que le daba popularidad y reconocimiento. Algo semejante sucedió con Fernando de la Rúa. Las consecuencias económicas estarían reflejadas en la incertidumbre de las hipotecas y préstamos porque casi todas estaban denominadas en dólares; los salarios se caerían, además de que aumentarían los precios. Aumentaría el desempleo, ya que muchas fábricas corrían el riesgo de quebrar.

su política clamaban por su renuncia, como gobernadores, grupos de intelectuales y la población en general.

La popularidad del presidente De la Rúa, no fue mucho más favorable. Se tenía mucha reticencia hacia sus maniobras, que eran muy parecidas a las aplicadas por el presidente Menem. La corrupción fue un fantasma que también rondó su administración. Existía la sospecha de que había pactado con el ex presidente su libertad, y la permanencia de Cavallo en el gabinete, generaba tensión.

Se empezó a vislumbrar su dimisión y con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez quedó totalmente fragmentada la alianza que lo había llevado a la presidencia. Algunos ministros de su gobierno también renunciaron, como fue Patricia Bullrich, la Ministra de Seguridad Social. Esta situación aumentaba la incertidumbre económica, lo que hacía más latentes los riesgos de devaluación.

La realidad mostraba claramente que el Presidente de la Rúa no podría hacerse cargo ni de la situación económica ni de la social. El país estaba al borde del estallido social y no había ejercido acciones para controlar los acontecimientos. En ese momento el clima político del país era tan alarmante como el económico.

La situación social se había escapado de sus manos y Fernando de la Rúa decretó el estado de sitio. Esto desencadenó aún más el descontento, y lo que siguió fue la renuncia del Presidente, quien literalmente, intentó huir del país. Los medios locales y algunos internacionales mostraron la salida de Fernando de la Rúa en helicóptero de la Casa Rosada, tal como lo había hecho en 1976, Estela Martínez de Perón, pero en esta ocasión era el clamor de la población la que exigía su salida de la presidencia. El ministro de economía, Domingo Cavallo, también presentó su renuncia. En esas circunstancias tan complicadas, el problema mayor era la inestabilidad política. Se trató de buscar la forma más adecuada para sustituir a De la Rúa y Cavallo cuya función era primordial en una situación tan crítica, pero los esfuerzos fueron inútiles. En tal solo 12 días (del 21 de diciembre al primero de enero) estarían al frente del gobierno cinco distintos presidentes¹⁴⁵. Después del presidente De la Rúa, el primero en ocupar el cargo fue el presidente del Senado, Ramón Puerta, miembro del partido Justicialista.

¹⁴⁵ Fernando de la Rúa, Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde.

Tras los grandes disturbios parecía como si nadie estuviera al frente del país. Se desató una fuerte ola de violencia y no se tenía el marco necesario para designar una Presidente provisional. Había un completo caos político. Los principales partidos no lograban llegar a un acuerdo sobre quién debería sustituir al Presidente. Finalmente, se acordó que Adolfo Rodríguez Saá, hasta entonces gobernador de la provincia de San Luis, tomara posesión del cargo provisionalmente hasta que se pudiera convocar a elecciones y se eligiera a un presidente que terminara el ciclo de De la Rúa.

La semana que fue presidente Rodríguez Saá fue muy intensa. Se declaró la suspensión de pagos de la deuda externa (con los acreedores externos, pero no con los organismos financieros internacionales) y las manifestaciones sociales no cesaron. Saá argumentó que para mantener la unidad del gobierno era necesario agrupar dentro de su gabinete a distintas personalidades que representaran a los partidos. Para la población, esta propuesta fue absurda y presionó para que la mayoría de los miembros del Gabinete renunciara, sobre todo aquellos que estaban asociados con el gobierno de Menem.

A una semana de haber asumido el cargo, el 30 de diciembre, Rodríguez Saá renunció alegando “mezquindad” de parte de algunos miembros del Congreso, incluso los de su mismo partido. La realidad era que incluso en esa situación de caos y crisis las distintas fuerzas políticas, aún dentro de los mismos partidos, estaban enfrascados en la lucha por el poder. Anteriormente se habían realizado propuestas de que el presidente provisional terminara el mandato inconcluso de Fernando de la Rúa. De esta forma, él tendría suficiente tiempo para tranquilizar la situación social y empezar con la renegociación de la deuda. No obstante, fueron más fuertes y decisivas las voces de quienes se pronunciaron a favor de convocar a elecciones. En este cuadro, Eduardo Camaño tomó posesión, provisionalmente, por el insólito lapso de 24 horas.

El 1 de enero de 2002, el siguiente en arribar a la Presidencia fue el peronista Eduardo Duhalde. Con él, las presiones económicas iban seguidas de una fuerte presión social. Había sido el más cercano contendiente de Fernando de la Rúa en las elecciones presidenciales de 1999 y no había obtenido gran apoyo de la población. En el momento de su toma de posesión las encuestas indicaban que sólo era apoyado por el 10% de la

población.¹⁴⁶ Ese no era el momento más adecuado para llevar a cabo medidas económicas drásticas, como una devaluación, pero no había duda de que éstas eran cada vez más inminentes. Para aplicarlas se necesitaba capital político, un partido gobernante integrado y consenso en distintos sectores de la sociedad, pero ninguna de estas características se cumplía. No obstante, ocurrió finalmente una devaluación de 40% con la cual el dólar pasó a cotizarse en 1.40 pesos.

El gobierno de Duhalde fue de transición, su cometido mayor era estabilizar la situación, resolver los problemas más urgentes. Los acuerdos y cambios verdaderos tendrían que ser realizados por otro gobierno. La gran preocupación, tanto de los organismos financieros como de los grupos industriales, era que el gobierno entrante cumpliera los compromisos pactados anteriormente.

El proceso electoral iba organizándose con premura. No obstante, era preocupante que no se vislumbraba un candidato fuerte, con posibilidades de agrupar a los más diversos sectores. No extrañó que Menem enfrentara fuertes problemas con la organización de su tercera candidatura a la presidencia. Por un lado recibía muchas críticas sobre la corrupción de su gobierno, y por otro, se le hacían duros señalamientos por su postura sobre la dolarización de la economía.

4.1.3 “El corralito”

En los primeros dos meses de 2001, los depósitos bancarios seguían creciendo con normalidad, llegando a la cifra de 90,000 millones de pesos. Posteriormente, se registraron retiros de fondos por un total de 20,000 millones de pesos.¹⁴⁷

El gobierno trató en todo momento de tranquilizar a la población, argumentando que no había lugar para actitudes de alarma y llamando a la calma. Sin embargo, y dado que cuando la situación se tornaba inmanejable, el Presidente De la Rúa emitió el 30 de noviembre de 2001 un decreto de “necesidad y urgencia” (No. 1570), mediante el cual se instauraba la medida comúnmente conocida como “el corralito”. Con ello se operaba la

¹⁴⁶ Flavia Fiorucci y Marcus Klein. *The Argentine crisis at the turn of the millennium. Causes, consequences and explanations*. Aksant Academic Publishers, Países Bajos, 2004, p. 3.

¹⁴⁷ Jorge Schvarzer y Hernán Finkelstein. *El sistema financiero durante el “corralito” y el “corralón” Una larga y costosa transición*. (abril, 2003) [on line] CESPAs, Notas de coyuntura No.12, p. 1. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/CESPA/index.htm>

conversión de todos los depósitos a dólares y se restringieron los retiros hasta un tope de 250 pesos por semana.

“El corralito” iba acompañado de otras medidas restrictivas: todos los retiros debían hacerse por medio de cheques registrados y se prohibía la transferencia de dinero al exterior. Esto implicaba que el dinero no podía ser sacado de los bancos de manera libre. Una parte del capital argentino ya se había retirado (el de los inversionistas y especuladores); ahora sólo se estaba deteniendo el de los pequeños y medianos ahorradores.

El malestar de la población era generalizado. Las quejas, denuncias y pronunciamientos de muchos sectores de la población no se hicieron esperar. Respondió a estas medidas el Magistrado en lo contencioso, Martín Silva Carretón suspendiendo la restricción del uso de dinero en efectivo. Sin embargo, la Corte Suprema era la instancia que tenía que resolver dichas cuestiones.¹⁴⁸ El temor principal de la población era la posibilidad de perder sus ahorros, sobre todo en dólares, porque dadas las circunstancias era muy posible que existiera una devaluación y con esto que de un día para otro cambiara el poder adquisitivo de sus depósitos.

Otra implicación de estas medidas era que al restringirse el efectivo, el consumo se desplomara. Se hizo muy complicado realizar pagos, desde los de servicios públicos hasta las deudas bancarias. Se propuso el uso de tarjetas de crédito y débito, pero muchas empresas pequeñas y medianas no tenían terminales para usar este sistema. El corralito fue afectando gravemente muchos sectores sociales, como los taxistas y comerciantes, quienes debían forzosamente contar con efectivo.

Tiempo después se impuso la medida llamada “corralón”. Las personas necesitaban el dinero en efectivo y no deseaban tener sus depósitos a plazo fijo. Dicha medida consistió en mantener intactos todos los depósitos a plazo fijo y en cajas de ahorro en dólares. Es decir, los fondos no podían ser retirados y tampoco podían cambiar el plazo al que estaban invertidos. A cambio, las autoridades ofrecieron extender el plazo y una vez cumplido éste podrían ser cancelados los depósitos en dólares. Muchos de los ahorristas interpusieron amparos para poder retirar los fondos de los bancos, y algunos fueron concedidos. Otra vía que se abrió para que se pudieran aprovechar los fondos congelados

¹⁴⁸ Stella Calloni. *Op. Cit.*, p.117.

en “el corralón” fue la compra de bienes inmuebles y automóviles. A quien quisiera optar por esta vía se le otorgaban certificados de depósito, con los cuales podría adquirir dichos bienes. Finalmente, el gobierno utilizó una última vía para sacar los depósitos del corralón, mediante la emisión de títulos públicos BODEN y CEDROS.

El gobierno de Duhalde impulsó, posteriormente, otras medidas. En enero de 2002 se permitió sacar del banco hasta 500 dólares por semana. Lejos de aminorar las tensiones, esta medida propagó entre la población una atmósfera de incertidumbre, ya que se hacían largas filas en las sucursales bancarias para lograr retirar las cantidades permitidas. Posteriormente, con la devaluación y la fijación de 1.40 pesos por dólar, se estableció la posibilidad de que las cuentas no superiores a 10,000 dólares pudieran cambiarse a pesos a la nueva tasa establecida. Tiempo después, esta medida se haría general en todos los depósitos denominados en dólares. Por su parte, las deudas en dólares fueron convertidas a pesos, pero a una tasa de cambio de uno por uno.

4.2 Agentes internos: El papel del Gobierno.

Naturalmente el problema no se inició en la gestión del Presidente De la Rúa. La economía argentina tenía problemas económicos desde tiempo atrás. En principio, las reformas fueron incompletas ó no fueron perfeccionadas. Se liberalizó el sistema financiero; pero, como ocurrió en otros países latinoamericanos que adoptaron medidas similares, no se establecieron claramente los lineamientos y obligaciones de los bancos. También existió un control inadecuado de la política fiscal¹⁴⁹ (en la década de los noventa había aumentado el gasto del gobierno). Algunos autores que mencionan que si durante los primeros años de la década de los noventa se hubiera utilizado correctamente el crecimiento del presupuesto, se habría podido reducir considerablemente la deuda, fortaleciendo de esa forma la situación fiscal para los periodos de recesión.¹⁵⁰

Desde la crisis del “Tequila” ya se habían mostrado signos de debilitamiento de las finanzas a causa de la escasez de capitales externos. No obstante, en ese momento, circunstancias como la recuperación del crecimiento y el apoyo otorgado por el FMI hicieron que se dejaran pasar los primeros signos de alerta.

¹⁴⁹ Cfr. Kathryn Domínguez y Linda Tesar. (mayo, 2005). “International Borrowing and macroeconomic performance in Argentina”. *NBER working paper series*, [n line] working paper 11353, p.1-45. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w11353>

¹⁵⁰ Cfr. Michael Mussa. *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*. IIE, Washington 2002, 90pp.

El manejo de la crisis era muy delicado. Estaban inmersos los intereses de varias facciones de la sociedad. Por un lado, existían presiones del FMI para reactivar los préstamos y, por el otro, estaba la inestabilidad social que amenazaba con desbordarse. Aunado a lo anterior, el gobierno estaba dividido. Aún en las condiciones tan severas de crisis, las luchas políticas seguían latentes. No existía un frente común de los partidos para buscar soluciones a los problemas, los intereses de los actores estaban claramente fragmentados.

La primera medida adoptada para proteger a la economía contra una eventual corrida de capitales fue el blindaje financiero de diciembre de 2000. Éste consistió en un préstamo otorgado por el FMI, con el cual se aseguraría el cumplimiento del pago de la deuda. El préstamo estaba sujeto al cumplimiento de la reducción del déficit fiscal (más adelante veremos con más detalle el comportamiento de este préstamo). Con la caída de los flujos de capitales externos, era importante para el gobierno mantener los créditos con el FMI. Sin embargo, las metas fijadas por el organismo no estaban siendo cumplidas y eso implicaba que el gobierno tuviera que reducir el déficit fiscal a cualquier precio. Con el apoyo del FMI, las autoridades pudieron seguir obteniendo préstamos del exterior, aunque con altas tasas de interés, estos recursos eran utilizados para complementar las reservas.¹⁵¹ Al final, el blindaje financiero no fue suficiente para contener la deuda y su efecto, sobre todo en el aspecto de mantener la credibilidad, sólo duro un par de meses.

Cuando Domingo Cavallo ocupó de nueva cuenta el Ministerio de Economía, se efectuaron canjes de deuda que en su mayoría favorecieron a los banqueros. Primero se efectuó el llamado megacanje de deuda en junio de 2001. Este consistió, como su nombre lo indica, en cambiar los títulos de deuda con vencimientos próximos por títulos con un plazo mayor, lo que conlleva aumentar la tasa de interés de los mismos. Con esto, se buscaba ahorrar todos los recursos posibles y así mismo tratar de postergar el pago de una parte de la deuda. Y, en efecto, la deuda se redujo considerablemente para el año 2001, pero a cambio aumentó su monto total por interés que se tuvo que pagar en el canje. El objetivo siguiente del gobierno era cumplir las metas fijadas por el FMI, a fin de seguir obteniendo los recursos de la institución y así pagar las deudas y mantener el tipo de cambio. Mientras tanto, el ambiente interno distaba mucho de mejorar, existía baja

¹⁵¹Jan Kregel. "An alternative view of the Argentine crisis: structural flaws in structural adjustment policy" *en Investigación Económica*, vol. LXII, núm. 243, enero-marzo, 2003 p. 32.

recaudación de impuestos y algunos gobiernos provinciales carecían de fondos, pues contaban con la parte del fondo compartido que debía aportar el gobierno federal, mismo que fue reducido del presupuesto en uno de los tantos recortes.

Posteriormente, en agosto de 2001, se emitió una ley de intangibilidad de depósitos con la cual se intentaba mantener la credibilidad en el sistema de convertibilidad. Dicha ley establecía que los depósitos en los bancos no podían cambiar de su moneda de origen ni de su monto. Esta operación no tendría mucha vigencia sobre todo después de instaurar el corralito. Finalmente, antes de la agudización de la crisis, se efectuó la Conversión de deuda en préstamos garantizados en noviembre de 2001. Esto implicaba que el Estado tomaba los bonos de los bancos y los asumía como deuda, bajo la forma de préstamos bancarios.¹⁵²

También habría que destacar el plan llamado “déficit cero” con el cual se intentaba mantener el equilibrio fiscal a cualquier costo, para asegurar, en primer lugar, el pago de la deuda externa y, posteriormente, otras obligaciones, como los salarios y otros rubros del presupuesto (salud, educación, pensiones etc.). El punto central radicaba en que estas medidas, aplicadas en un contexto de recesión, causaban estragos en la población. En lugar de sus salarios a los trabajadores les eran entregados vales llamados “Lecop” ó “Patacones”, que eran utilizados como medios de cambio. Por otra parte, los funcionarios aseguraban que, de no cumplir con el déficit cero, podrían no tener recursos para pagar la deuda.

No teniendo los resultados esperados de las medidas anteriores, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, dispuso otro megacanje voluntario, con un interés máximo de 7%, con la idea de reducir la deuda. Si el primer canje había tenido la intención de generar confianza en el sentido de que no se dejarían de pagar las deudas, el segundo generó amplias suspicacias sobre la capacidad de pago del gobierno. Entonces empezaron a salir capitales del país por cerca de mil millones de dólares diarios. Con una fuga masiva de capitales y bajas reservas era imposible seguir manteniendo la paridad peso-dólar, e incluso también existía la posibilidad de que los bancos locales cayeran en insolvencia.

¹⁵² Mario Cafiero y Javier Llorens. *La Argentina Robada. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino*. Ediciones Macchi, Buenos Aires 2002, P. 301-304.

Cuando los capitales empezaron a salir en grandes grupos se dispuso aplicar el corralito (explicado más detalladamente en el apartado 4.1.3). Después de la instauración del corralito, la situación social se volvió más tensa. Por un lado había fuertes presiones de parte de los pequeños ahorradores, cuyas protestas tenían potencial de desencadenar conflictos más agudos. Si se devaluaba la moneda, los créditos obtenidos en dólares aumentarían y esto dejaría a muchas personas sin capacidad de pago. Además cabía la posibilidad de desencadenar un proceso altamente inflacionario similar al de la década pasada.

En este cuadro, era prácticamente difícil que Duhalde controlara la situación. Invariablemente, decisiones tomadas favorecían a un grupo social y perjudicaban a otros. La crisis misma, no afectaba a todos los sectores de igual forma, e incluso dentro de algún sector las repercusiones no eran de la misma magnitud.

Las primeras medidas que tomó Duhalde fueron la devaluación del peso, la reestructuración de los préstamos bancarios en dólares y la suspensión del cobro en dólares a los servicios públicos.¹⁵³ También se intentó llevar a cabo un plan muy parecido al Plan Bonex formulado por Erman González con Menem. Este consistía en convertir los bonos en dólares a plazos fijos (que hasta ese momento estaban confiscados) en bonos en pesos con vencimiento a cinco años o en bonos en dólares a diez años.

El otro problema al que se enfrentaba el Presidente era a la situación de “el corralito”. En este aspecto también había distintas posturas e implicaciones. La población que tenía retenidos sus ahorros en los bancos protestaba tenazmente contra la congelación de las cuentas. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia había determinado que el “corralito” era ilegal, aunque los medios locales aseguraban que era una forma de mejorar su imagen ante el desprestigio sufrido por la coalición con el gobierno de Menem. La realidad indicaba que era necesario regresar a las personas sus ahorros, pero si ocurría un retiro masivo de dinero, los bancos vaciarían sus fondos. Esto conduciría hacia una crisis bancaria más grave.

¹⁵³ María Seoane. *El saqueo de la Argentina*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 2003, p. 55.

4.3 Agentes internos: Los bancos y grupos empresariales

En la crisis argentina uno de los aspectos que tal vez menos se ha tomado en cuenta es el papel desempeñado por los bancos. La liberalización financiera permitió que operaran y se instalaran bancos en Argentina sin las regulaciones necesarias. Esto provocó, con el tiempo, que los bancos se caracterizaran por un alto costo de funcionamiento (gasto administrativo) al mismo tiempo que pagaban altas tasas de interés.¹⁵⁴ De esta forma, como el crédito al consumo era muy rentable, el sistema bancario se enfocó a esa área dejando de lado el financiamiento al desarrollo productivo, sobre todo el de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Durante los años noventa el sector bancario fue muy activo. Al inicio de la década se establecieron muchos bancos tanto de origen nacional como extranjero. Esto se debió en parte a la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Al Banco Central se le otorgaron nuevas facultades, en especial su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo. Cuando ocurrió la crisis mexicana a finales de 1994, muchos bancos quedaron debilitados, aunque la recuperación general del país contribuyó a que permanecieran en funcionamiento. Al año siguiente, en 1995, varias instituciones bancarias fueron liquidadas y algunas se fusionaron con otras más grandes; de esta manera se profundizó la concentración del capital en unas cuantas instituciones. Fue en este momento cuando también se privatizaron algunos bancos estatales. En diciembre de 1994 existían 205 instituciones financieras; y en diciembre del año siguiente sólo quedaban 158.¹⁵⁵

A partir de 1997 los préstamos en dólares concedidos por el sistema bancario superaron a los préstamos en pesos, y esa tendencia continuaría hasta 2001. De 1990 a 1995 el 60% de los préstamos bancarios estaban denominados en dólares. En 1998 el porcentaje habría crecido a 61 y para el 2001 ya era de 73%.¹⁵⁶

En la dolarización de los depósitos, los cuenta habientes empezaron a determinar un papel fundamental. Debido a la desconfianza generada por el tipo de cambio, las personas reaccionaron modificando sus cuentas en pesos para dejarlas en dólares. Esto

¹⁵⁴ Mario Damill, et. al. (diciembre, 2003). "Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino. II) El sistema financiero de la Argentina bajo el régimen de convertibilidad y la transición a un nuevo modelo de intermediación." [on line] CESPAs, Paper No.4, p. 5. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

¹⁵⁵ Mario Damill, *Op. Cit.*, p. 19.

¹⁵⁶ Cfr. Aldo Barajas, et. al. (2006) "Banks during the argentine crisis: where they all hurt equally? Did the all behave equally?". *FMI Working Paper* [on line]. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0642.pdf>

sucedió sobre todo en aquellos bancos que consideraban más riesgosos. Algunos bancos extranjeros quisieron asegurar sus operaciones otorgándole más préstamos al gobierno, ya que consideraban que esto aseguraba que tendrían en determinado momento el pago en las condiciones y tiempo establecido.

Dado el escenario económico, los banqueros y los grandes inversionistas habían previsto que la convertibilidad no tenía posibilidades de perdurar mucho tiempo. Aún antes de que las medidas del “corralito” fueran adoptadas, la transferencia de millonarias cantidades al exterior ya había empezado. Se acusó a los bancos de haber facilitado movimientos especulativos incluso en medio de la crisis.

El sistema regulatorio fue uno de los factores que propició que el sistema bancario fuera un actor central de corrida especulativa que se produjo en 2001. Este mismo factor explica porqué el Banco Central no pudo actuar eficazmente como prestamista de última instancia.

En lo que se refiere al sector empresarial, su comportamiento dentro de la crisis fue heterogéneo. En este apartado se examinan únicamente las reacciones de las grandes empresas. Para ello es necesario referirnos, muy brevemente, a la manera cómo está conformado el sector empresarial argentino. Al menos en esta etapa, dicho sector, no se caracteriza por ser un grupo que promueva el desarrollo nacional. En la sociedad argentina está muy extendida la percepción de que el empresariado busca obtener grandes beneficios con poco esfuerzo. Las compañías más destacadas han formado monopolios u oligopolios, posición que les ha permitido obtener con cierta facilidad altas ganancias. Existe muy poca inversión en investigación y desarrollo y, por consecuencia, poca innovación. Los grupos más poderosos se beneficiaron con las privatizaciones, para luego vender su participación a grupos extranjeros (fue el caso de Pérez Compac, Techint, Macri, Solidati y Astra).¹⁵⁷ Otro aspecto que favoreció a la extranjerización de los negocios fue la apertura a la inversión extranjera así como del flujo de capitales.

No obstante del desarrollo de los negocios antes descrito, la crisis también causó fuertes problemas en las compañías más grandes del país por lo cual los empresarios también habían comenzado a agruparse para demandar al gobierno soluciones a sus

¹⁵⁷Varias de estas empresas pudieron ser compradas a muy bajos precios porque habían sido subvaluadas. No obstante, cuando fueron vendidas a grupos extranjeros, su precio se incrementó en más de un 100%. Fueron auténticas operaciones de reventa.

conflictos. Antes de la crisis económica de 2001, el principal punto de concentración del poder económico en la Argentina se daba en torno al Consejo Empresario Argentino (CEA).¹⁵⁸ En mayo de 2002 se fusionó el CEA con la Fundación Invertir y se creó la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA), la cual está conformada por las empresas más grandes del país como Grupo Techint, Grupo Arcor, Unilever, Grupo Clarín, Bank Boston, Coto, IRSA, Grupo Roggio, Laboratorios Bagó, Cartellone Construcciones, Aceitera General Deheza, Repsol-YPF, Grupo Pérez Companc, Acindar, Grimoldi, Laboratorios Roemmers, entre otras.

En un principio, la AEA se reunió con el presidente Duhalde para exponer sus inquietudes sobre la necesidad de crédito (para financiar inversiones y consumo) y la inestabilidad de la moneda. Además se hizo énfasis en el agrado que tenían acerca de acelerar las negociaciones con el FMI. Meses después de esa primera reunión sus preocupaciones se centrarían en temas más delicados.

Cuando la situación económica empeoró, algunas de las empresas más importantes del país estaban altamente endeudas. Si bien, el gobierno había determinado que las deudas en dólares contratadas en bancos del país se convirtieran en pesos, la mayoría de estos conglomerados tenía compromisos fijados en dólares, en instituciones financieras en el exterior o bajo reglamentación extranjera por lo cual no podían cambiarlas a moneda nacional.

Alrededor de 49 empresas tenían dificultades para continuar con el pago de sus obligaciones y muchas de éstas habían incurrido en default, tal como lo menciona Maximiliano Montenegro:

Hay empresas de capital extranjero, como Repsol-YPF y Disco, que siguen cumpliendo puntualmente con sus préstamos; y otras, como Telecom, Metrogas, Edenor y Transener, que declararon la cesación de pagos. Un tercer grupo, como Telefónica, logró reestructurar su deuda postergando los vencimientos de los títulos. En el caso de las empresas de capital local, algunas siguen pagando en las condiciones originales (Aluar, Molinos), otras sortearon el default con alguna clase de reestructuración (Pérez Companc), mientras que una larga lista cayó en default (Mastellone,

¹⁵⁸ El CEA se formó en 1969.

Loma Negra, Grupo Clarín, Acindar, Alpargatas, Sideco, Ferrum, Fargo, etc.).¹⁵⁹

Ante esta situación tan compleja, muchas de estas empresas, agrupadas en torno a la AEA, impulsaron un proyecto ante el gobierno que consistía en que el Estado asumiera las deudas contraídas por las empresas con instituciones financieras extranjeras. De esa forma, el Estado se convertiría en el acreedor de las empresas argentinas y se pesificarían sus deudas a razón de 1.40 pesos por dólar.

Otro proyecto similar fue apoyado por el BID y el BM y se le denominó “Argentina Corporate Trust”. El plan fue mantenido en secreto mientras se realizaban las negociaciones. Este consistía en que el gobierno, organismos internacionales (BM por medio del Corporación Financiera Internacional y el BID) y un grupo de inversionistas, aportaran 500 millones de dólares cada uno, con la finalidad de negociar el refinanciamiento de deudas que oscilaban en los 7,000 millones de dólares de las 40 empresas más endeudadas del país. Lo anterior, debido a que si las empresas argentinas no cumplían en los tiempos estipulados con sus acreedores, éstos últimos podían interponer algún recurso legal en su contra y obtener el pago de las obligaciones contraídas apropiándose de la empresa o liquidándola en los casos más extremos.¹⁶⁰ Esto en términos generales generaría un gran disturbio en la economía nacional.

Algunos empresarios que también integraban la AEA estaban en contra de estas propuestas. Argumentan que sería un intento de estatizar la deuda privada, situación que ya ha sucedido en décadas anteriores y que no había tenido buenos resultados a largo plazo. El gobierno era presionado desde varios ámbitos para que aceptara ser intermediario entre empresas y acreedores, y que mostrara buena disposición hacia la reestructuración de las deudas y continuar con el pago de las mismas. Finalmente, ninguna de éstas propuestas fue concretada.

Por otra parte, también empresas extranjeras que habían obtenido concesiones para operar servicios públicos tenían desacuerdos con el gobierno de Duhalde. Este último optó por congelar las tarifas y convertirlas de dólares a pesos mediante la ley de

¹⁵⁹ Maximiliano Montenegro. “El plan secreto”. *Diario Página 12*, 13 de enero de 2003. [on line] Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-557-2003-01-13.html>

¹⁶⁰ *Idem.*

emergencia económica No. 25.561, el 6 de enero de 2002. También se especificaba en la misma que se haría una revisión de todos los contratos de los servicios públicos privatizados. La medida iba encaminada tanto para contener el avance inflacionario como para evitar que las familias de más escasos recursos se quedaran sin el suministro de los servicios más básicos.

Sin duda, esta medida causó serias protestas de parte de todas las empresas. En un principio, por medio del Ministerio de Economía se formó la “Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos” que, como su nombre lo indica, tendría la misión de renegociar con las empresas los incrementos de tarifas, así como revisar los contratos de concesión. Anteriormente, en éstos se establecía que los precios de los servicios públicos podían ser determinados en dólares y se ajustarían al índice de precios y cotizaciones de Estados Unidos. A las presiones de las empresas, también se le sumaron las del FMI, que establecía como una condicionante la revisión de tarifas para volver a iniciar las negociaciones con el país.

Al no llegar a un acuerdo entre el gobierno y las empresas, éstas últimas tomaron medidas más serias. En 2003, un grupo numeroso de empresas entabló 64 juicios ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial. Sus demandas se sustentaban en los Tratados internacionales de protección a las inversiones de los que Argentina forma parte. Estas controversias se sustentaban en que debido al congelamiento de precios, las empresas en cuestión habían sufrido pérdidas millonarias. Las indemnizaciones que se pedían iban desde los 500 millones de dólares hasta incluso alcanzar los 4,000 millones de dólares. Estos juicios son muy importantes ya que, el cumplimiento de la sentencia es obligatoria. A continuación se enumeran algunas empresas que entablaron juicios:

EMPRESAS QUE INTERPUSIERON DEMANDAS EN CIADI	
Empresa	Servicio Público
AES (E.U.A.) Edelap, Eden, Edes	Energía eléctrica
Abertis Infraestructuras	Concesionaria de 2 autopistas
Azurix	Agua potable
CMS	Transportadora de gas

Sempra Energy International Camuzzi Gas Pampeana y Camuzzi Gas del Sur, Transpa	Distribuidora de gas y de electricidad
Electricité de France (EDF) (Francia) Edenor	Energía eléctrica
Enron Corporation Transportadora Gas del Sur	Gas
Endesa (España)	Electricidad
Gas Natural (España)	Gas
Grupo Suez (Francia) Aguas Argentinas, Aguas provinciales de Santa Fe y Aguas Cordobesas.	Agua potable
LG&Energy Gas Cuyana, Gas del Centro, Gas Natural Ban	Gas
Metrogas (Gran Bretaña)	Gas
Pioneer Natural Resources	Petróleo
Siemens	Energía eléctrica
Telefónica de Argentina (España)	Telefonía
Vivendi, Aguas de Aconquija	Agua potable

Si bien es cierto que las empresas disminuyeron sus utilidades a partir de la devaluación, también hubiera sido contraproducente que aumentaran tarifas o las siguieran estableciendo en dólares. Lo anterior se debió a que una parte importante de la pérdida de ganancias fueron los atrasos de pagos de los consumidores, así como el corte del servicio para algunos¹⁶¹ (sobre todo en el servicio telefónico que no es fundamental).

Este caso es muy delicado ya que, por una parte, la demanda de las empresas es obtener el derecho de aumentar sus tarifas para lograr los beneficios que anteriormente tenían. No obstante, si en 2002 la situación económica de la mayoría de la población se deterioró, esto podría incidir en que no tuvieran la posibilidad de continuar con el pago de los servicios. Si esta situación se tornara masiva, de todas formas influiría en las utilidades de las empresas aunque aumentaran las tarifas.

¹⁶¹ Jorge Schvarzer y Mariana Rojas. (agosto, 2002). "Algunos efectos de la depresión y la devaluación sobre las cuentas empresarias". [on line] *CESPA*, Notas de coyuntura No.6. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

También las asociaciones representantes de los consumidores mostraron su interés de participar en los debates de los aumentos de tarifas. Hubo organizaciones como “Consumidores Libres”, “Consumidores Argentinos”, “Unión de Usuarios”, “Proconsumer” y “Cruzada Cívica” que presionaron a las autoridades del país para que revisaran con detenimiento las concesiones y se actuara con prudencia respecto a la situación del aumento de tarifas. Incluso la “Asociación Civil por la igualdad y la Justicia” (ACIJ), el “Centro de Estudios Legales y Sociales” (CELS), el “Centro para el Derecho Internacional Ambiental” (CIEL), “Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria” y la “Unión de Usuarios y Consumidores” presentaron una solicitud formal para tener acceso tanto a las audiencias como a los documentos emanados del proceso en el CIADI.

4.4 El papel del FMI y otros agentes externos.

En el sector externo las presiones sobre el gobierno habían provenido de distintos ámbitos. Por un lado, estaban los organismos y bancos internacionales que eran acreedores de Argentina. Por otro, a estos dos grupos básicos de poder se añadían los críticos del mal manejo del gobierno argentino, economistas y expertos extranjeros. Algunos de estos últimos llegaron a formular propuestas casi “exóticas”; quizá la más extrema fue la planteada por Rudi Dornbusch y Ricardo Caballero, según los cuales, debido a que las autoridades nacionales no habían podido hacer frente a la difícil situación económica, un grupo de expertos internacionales debía tomar el control de las finanzas públicas de Argentina. Esto sin duda causó indignación y sorpresa en el país, pero es una muestra tanto de la magnitud que alcanzó la propia crisis, como el descrédito de la clase política argentina para resolverla.

Era de esperarse que el FMI fuera muy activo en la gestión de la crisis argentina. Como habíamos visto en el capítulo anterior, los préstamos del FMI a Argentina habían fluido de 1991 al 2000. A partir de este último año los recursos aumentaron, incluso hasta el primer semestre de 2001.

El último préstamo del FMI a Argentina se inició en el año 2000 y sus montos se revisaron en cinco ocasiones. El primer ajuste al arreglo se hizo en marzo de 2000 (consistente en 7,200 millones), justamente cuando se empezaban a detectar los

problemas financieros del gobierno y salían del país los primeros capitales. Este arreglo contenía un plan encaminado a reducir el déficit fiscal.

El segundo ajuste se hizo en enero de 2001, junto con una serie de recomendaciones para mejorar la situación económica del país. Tras dos años de recesión y un bajo crecimiento de la productividad, ya existían varias opiniones calificadas acerca de la necesidad de que Argentina cambiara la estrategia económica y financiera asociada al plan de convertibilidad.

La tercera revisión se efectuó en mayo del mismo año. El FMI consideró que no se estaban llevando a cabo las medidas acordadas. De manera más específica, el organismo internacional también expresó su preocupación acerca de la manifiesta inestabilidad política que prevalecía en el Ministerio de Economía, hecho que generaba una gran desconfianza a los mercados. No obstante, se autorizó el desembolso de 1,200 millones de dólares. En esta revisión se puso especial énfasis en el ajuste fiscal y en el impulso de la competitividad, pero también en el canje de bonos gubernamentales.

Después de la última revisión se agudizaron los problemas económicos. Fue en este periodo cuando se lanzó el plan de déficit cero. El FMI tenía varias propuestas de actuación en Argentina. Una de estas opciones era replantear la estrategia aplicada en Argentina y la devaluación del peso. Finalmente, se decidió aumentar el crédito por un monto de 8,000 millones de dólares. Había también opiniones encontradas sobre cual debía ser la postura del FMI en Argentina. Los más optimistas pensaban que este último préstamo le daría al gobierno argentino la posibilidad de reducir el déficit fiscal, reactivar la economía y, sobre todo, impedir que salieran capitales del país. Otra opinión contrastante era que el préstamo no sería suficiente para que Argentina mejorara su situación, y el programa propuesto no ofrecía las posibilidades reales para remontar de manera durable la crisis.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las medidas económicas que emprendió el gobierno a partir de noviembre de 2001, fueron sin su ingerencia. A inicios del mes de diciembre, cuando una misión del Fondo visitó Argentina, fue imposible llegar a un acuerdo, por lo que entonces no se completó la quinta revisión y no se realizó el siguiente desembolso de 1,300 millones de dólares. Después de esta fecha, el organismo internacional consideró que Argentina no había cumplido con las metas de déficit fiscal exigidas para mantener el acceso a las facilidades crediticias. Aunque el clima social ya

era muy complejo, las autoridades gubernamentales persistieron en lograr el cumplimiento de dichas metas que contenían recortes adicionales al gasto social, no obstante que los ya efectuados empezaban a causar estragos en la población.

Hacia diciembre de 2001, era evidente que el programa no se cumpliría como se tenía programado y el FMI retiró su apoyo a Argentina. El organismo argumentó que las medidas adoptadas con respecto a la convertibilidad (devaluación del peso, y “el corralito”) fueron tomadas sin consultarlo, además de que éstas habrían resquebrajado la confianza.

Después de la suspensión de pagos de la deuda, se generó un nuevo acercamiento entre el Fondo y el Gobierno Argentino en enero de 2002. El FMI envió una misión dirigida por Anoop Singh, quien anteriormente había actuado en la crisis del sudeste asiático. Para acceder a un nuevo plan de ayuda financiera, el FMI pidió a Argentina cuatro acciones para empezar a negociar: a) Un régimen de tipo de cambio distinto a la convertibilidad; b) Un presupuesto equilibrado; c) Una revisión de la reestructuración cambiaria y d) Los pagos de la deuda externa.¹⁶²

En estos momentos de tensión, el FMI, también presionó al gobierno en el ámbito jurídico. Primero oponiéndose a que se derogara la Ley de Reforma Laboral (aprobada en los últimos meses del mandato de Fernando de la Rúa) pues argumentaba que esa Ley favorecía el crecimiento de la productividad, factor necesario para superar la crisis. Otra fuente de tensión era la Ley de Subversión Económica.¹⁶³ Dicha Ley había sido aprobada en la última dictadura, y el FMI nunca se había pronunciado al respecto. En ese momento alrededor de seis banqueros y cinco compañías estaban involucradas en delitos de lavado y fuga de dinero y la Ley en cuestión era aplicable. El FMI argumentó que la Ley ahuyentaba a los inversionistas, ya que permitía que se procediera directamente contra los dirigentes de los bancos. Finalmente, el organismo internacional también se pronunció por derogar la Ley de Quiebras.

La actitud del Fondo fue ambigua, a pesar de que su posición era de desaprobación frente a las medidas restrictivas del gobierno argentino, siguió empeñado en aconsejar que se cumplieran a toda costa las metas del déficit cero. La lógica de lo anterior radicaba, de acuerdo con el FMI, en que la única herramienta con la que contaba el gobierno argentino para hacer frente a cualquier contingencia era la política fiscal, y que el mal

¹⁶² FMI. *Op. Cit.*, p. 58.

¹⁶³ Esta Ley juzga a los banqueros acusados de lavado o fuga de dinero.

manejo de ésta podría llevar a una crisis más aguda y a la pérdida total de confianza en el mantenimiento de la paridad cambiaria.

Formalmente, el FMI sólo interactúa con los Estados, pero carece de facultades para actuar frente a particulares y entidades privadas como las empresas, cuyas acciones en un momento dado pueden agravar una situación de crisis. Hay ocasiones, sin embargo, en que el FMI actúa de una forma directa o indirecta en favor de los grupos económicos privados, promoviendo iniciativas (como el canje de deuda o bonos) que ayudan a solucionar problemas de los grupos industriales o de los bancos, aunque ello no contribuya necesariamente a superar la situación de crisis del país.¹⁶⁴

Después de que ocurrieron todos estos hechos en Argentina, el Fondo Monetario Internacional reconoció que había incurrido en algunos errores en el manejo y asesoría de la crisis Argentina. Sin embargo, también sostuvo que la crisis fue fundamentalmente responsabilidad del gobierno, porque es él quien aplica y diseña las políticas a seguir. Enfatizó además que uno de los problemas clave fue que no se llevaran a cabo las reformas estructurales necesarias. Esta última es una explicación “estándar” que se da con respecto a varios países (por ejemplo México) con dificultades económicas y problemas persistentes de crecimiento. La respuesta del FMI siempre está en las reformas estructurales, puesto que según argumenta con ellas se contribuye a promover la eficiencia y la productividad económicas. En todo caso, y en lo que toca a la Argentina, el FMI presionó al gobierno y siguió muy de cerca la evolución de las reformas laboral y de seguridad social, pero no presionó para que se llevara a cabo la reforma al sistema financiero que tenía ver con el control de los bancos.¹⁶⁵

El FMI también argumentó que cuando se revisó el último préstamo (a principios de 2001), el gobierno debió dirigir sus energías hacia la concreción de las reformas en materia de salud y jubilaciones, dado que éstas representarían una menor carga fiscal. Esto indica cómo, cuando existían mayores problemas económicos, el organismo presionó para la adopción de reformas con un alto costo social y político.

Así como el FMI explicó el proceder de sus actuaciones, también existieron distintas reacciones en la comunidad internacional (sobre todo porque el FMI en el punto más

¹⁶⁴ Mario Cafiero y Javier Llorens. *Op. Cit.*, p. 188.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 35.

crítico de la crisis retiró su apoyo a Argentina) y una en especial de un fuerte crítico del FMI, Joseph Stiglitz.

Stiglitz plantea que si bien la crisis fue causada por una serie de factores tanto internos como externos, también es cierto que los programas impulsados por el FMI, llevaron a Argentina a una situación incontrolable. De acuerdo con el autor, la forma en la que el FMI cumple sus funciones ha cambiado a lo largo de los años. En el caso de un país inmerso en una crisis, el FMI debería velar por el fortalecimiento de la economía, y sin embargo, pareciera que implícitamente su mandato implica vigilar el pago de los créditos.¹⁶⁶ Asimismo se ha enfocado a aspectos tales como mantener baja inflación y déficit aplicando políticas contraccionistas que sólo reflejan los intereses de la comunidad financiera y que a largo plazo causan serias inconsistencias en el crecimiento.

En Argentina, el Fondo incurrió en varios errores. En primer lugar, no se alertó de los riesgos de plan de convertibilidad, se ejerció presión para que se agilizaran las privatizaciones y se dio apoyo a gobiernos que se sabía tenía prácticas de corrupción. Pero, sobre todo, se fijó como una condición para seguir obteniendo créditos, el mantenimiento de un déficit cero en medio de un contexto tan complicado por el que atravesaba el país, y esto terminó por deteriorar la frágil economía argentina.

El problema fundamental radica en que las observaciones hechas por el organismo no son dirigidas especialmente para el caso argentino, sino que son las mismas que en general recomienda a todos los países del mundo. No existe una estrategia específica ni para conducir a un país al crecimiento y desarrollo económico, ni para diseñar un plan para minimizar los efectos de una crisis económica. Stiglitz ha planteado que la salida a la problemática por la que atraviesa el país se debe solucionar no necesariamente con los préstamos otorgados por el FMI. Cuando un país tiene serios problemas económicos (deterioro en la balanza de pagos), el Fondo generalmente otorga recursos para que esto no siga avanzando y exista un contagio del problema, es decir, para que no se declare un cesamiento de pagos a acreedores externos. En ese contexto, podemos identificar que invariablemente gran parte de los préstamos de las instituciones internacionales van encaminados a continuar con el pago de deuda de la cual algunos acreedores son los

¹⁶⁶ Joseph, Stiglitz (2002). "Financial market stability and monetary policy". [on line]. p. 15. Disponible en: http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2002_Financial_Market_Stability_and_Monetary_Policy.pdf

mismos prestamistas. Esto, en cierta medida, calma la situación, pero no contribuye a la recuperación, a reactivar el comercio ni a crear empleo.

La posición del FMI, de cancelar los préstamos a Argentina, fue como una advertencia a otros países de un ejemplo al que no hay que imitar. Como Argentina dejó de pagar a los acreedores, la postura del Fondo indicaba que un país que cesa en el pago de su deuda deja de recibir automáticamente fondos de dicha institución y por consiguiente de otras instituciones internacionales. Este suceso en vez de contribuir a mejorar las condiciones económicas tuvo repercusiones contrarias ya que se dio una mala imagen del país que hacía ver la situación más grave de lo que en realidad era. Tan solo hay que ver el caso del déficit que en Argentina fue de 3% y en 1992 en Estados Unidos el déficit alcanzó 5%.¹⁶⁷ Claro que en ese momento, si el FMI le hubiera sugerido las mismas recomendaciones que le propuso a Argentina, éste no habría aceptado bajo ninguna circunstancia.

En general, la actuación del FMI en las crisis financieras internacionales como la de Rusia o la asiática no han sido del todo acertadas. Más que su participación en la recuperación, es importante cuestionar su papel para prevenir estos sucesos. Una función importante no sólo del FMI sino también de otras instituciones financieras internacionales, es alertar a un país cuando se está endeudando a grandes proporciones y sobre todo cuando se va haciendo énfasis en el hecho de que podría no poder pagar los compromisos adquiridos.

4.4.1 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

En primer término, es necesario recordar que durante la década de los noventa tanto el BM como el BID y el FMI tuvieron como objetivo expreso contribuir a la concreción de las reformas es decir privatizaciones, liberalización y alejamiento del Estado de la economía. El BM por su parte fue gran impulsor de los programas de privatización. Por ejemplo, en el campo de la educación y junto con la UNESCO, diseñó lineamientos para proponerlos a los países. En el sector financiero, junto con el BID, otorgó un préstamo de 750 millones

¹⁶⁷ Cfr. Joseph, Stiglitz (2003). "Ethics, market and government failure, and globalisation". [on line] Disponible en : http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003_Ethics_Market_and_Government_Failure_and_Globalization.pdf

de dólares para el “Fondo Fiduciario para la Privatización de Bancos Provinciales”. El BID aportó para el mismo programa 500 millones de dólares.

Los tres organismos internacionales de los que se habla en este capítulo, actuaron de manera coordinada en la crisis argentina, aunque esto no quiere decir que lo hicieron de forma similar. Tanto el Director Gerente del BM (James Wolfensohn) como el del FMI (Horst Köhler) y el del BID (Enrique Iglesias) mantenían reuniones regulares con la finalidad de evaluar la situación de Argentina.¹⁶⁸ En uno de los tantos comunicados se destacó: “Queremos expresar nuestra profunda preocupación por los continuos disturbios económicos y sociales en la Argentina y reiterar que el FMI, el BM y el BID están listos para ayudar a la gente de ese país por los atemorizantes desafíos que enfrentan”. A principios de 2001 el BM y el BID otorgaron a Argentina préstamos por un monto superior a los \$4,000 millones de dólares siguiendo las acciones del FMI para que el país pudiera mantener la confianza de sus acreedores.

Estos dos organismos tenían una especial preocupación por los planteamientos que hacía Argentina en torno al pago de la deuda. Para el BID la deuda Argentina representaba el 22% de su cartera, lo que representa el más grande deudor. Por su parte el BM había prestado alrededor de 8,000 millones de dólares durante la década de los noventa.¹⁶⁹

Después del estallido social, los dos organismos declararon (de forma independiente) que iniciarían trámites para agilizar los préstamos con la finalidad de que Argentina pudiera aliviar sus problemas sociales y económicos. También mostraron disposición de re-direccionar algunos préstamos que estaban aprobados.¹⁷⁰ Cabe resaltar que parte de .estos, estarían destinados a programas sociales.

La diferencia en la actuación de las dos instituciones durante la crisis es notable. La respuesta del BM fue muy parecida a la del FMI. Es necesario destacar que cuando el Fondo retira su apoyo a un país, casi no existe entidad financiera multilateral que haga lo contrario. De acuerdo con un informe del BM en 1998 ya se preveía que, con el posible detenimiento de los flujos de capitales, el país no sería capaz de financiar su déficit fiscal ni de pagar su deuda externa. Esta situación tendría que ser reparada con las reservas

¹⁶⁸ María Seoane. *Op. Cit.*, p. 58.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 95.

¹⁷⁰ El BM y el BID solo otorgan préstamos para proyectos específicos y por consiguiente el monto del mismo debe ser utilizado para el beneficio que fue pactado.

monetarias, lo que a largo plazo provocaría una recesión con impacto en la actividad y el empleo. Con el paso del tiempo y ante la insistencia del Fondo en que Argentina iba por buen camino, el Banco dejó de hacer ese tipo de observaciones de alerta ante las inconsistencias de la economía.

La situación de “buena voluntad” y “ayuda” del BM cambió justamente cuando el FMI anunció que suspendería los préstamos a Argentina, debido a que algunos desembolsos del Banco dependían de la evaluación del desempeño económico de Argentina que realiza el Fondo. Con esta situación se congelaron préstamos de alrededor de 650 millones de dólares que ya estaban destinados a diferentes proyectos de las provincias. Conforme fue avanzando el tiempo, la relación con el BM se fue tensando más porque se retenían los recursos de los préstamos. En ocasiones, éstos iban a ser destinados para el pago de vencimientos con el mismo Banco. La postura del organismo a este respecto fue que con la declaración de la suspensión de pagos de Argentina, su estrategia a seguir sería obtener más pagos y otorgar menos desembolsos a este país.

Otra cuestión que las autoridades argentinas discutieron con el BM fue la dinámica que se seguiría con el gobierno que sucedería a Duhalde. El organismo preparó un informe sobre la economía argentina que fue redactado por personal de la institución y algunos colaboradores privados del país. El temor del gobierno radicaba en que el informe condicionara los siguientes apoyos económicos a la aplicación de reformas o algún otro tipo de mecanismo que restringiera la actividad del próximo presidente.

Desde 1998, el BID cuenta con un programa que le permite, al igual que otras instituciones financieras internacionales, otorgar préstamos de rápido desembolso a países que pese a haber aplicado reformas se han enfrentado a una situación internacional adversa y, por consiguiente, necesita recursos. El Banco Interamericano no declaró abiertamente que iba a suspender los préstamos, pero sí aclaró que para el año 2002 tenía pendientes 1,000 millones. La relación entre el BID y el gobierno fue más tranquila porque siguió aportando lo pactado con anterioridad. En reiteradas ocasiones Enrique Iglesias se inclinó hacia la necesidad de que el gobierno argentino y el Fondo logran un acuerdo que permitiera volver a la normalidad. También aclaró que el BID seguiría otorgando crédito a Argentina siempre y cuando este país no cayera en moratoria con la institución.

Una de las conclusiones obtenidas en un informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID en el 2004, fue que la institución no hizo las observaciones necesarias al país sobre el riesgo de su creciente endeudamiento, la pérdida de competitividad, la inequitativa distribución de la riqueza y la creciente pobreza. Pero, lo más interesante es que a principios de la década de los noventa, en el informe Socioeconómico del BID, también se había advertido sobre los riesgos que representaban para Argentina, el plan de convertibilidad y la vulnerabilidad del freno de los flujos externos de capital.¹⁷¹ En este sentido, tanto el BM como el BID, dejaron que la buena evaluación del FMI sobrepasara sus informes y dejaron de advertir los inminentes peligros económicos que enfrentaría la economía del país.

Por otro lado, el BID también plantea que durante la primera mitad de la década de los noventa, cuando los préstamos otorgados por la institución fueron programados con anterioridad, cumplieron los propósitos designados y tuvieron éxito (la mayoría de estos enfocados a apoyar la concreción de reformas y proyectos en materia de salud, educación, etc.). No obstante, cuando los préstamos fueron enfocados a solucionar problemas de liquidez a partir de 1998 estos fueron perdiendo eficacia y no se tuvo un control adecuado sobre la probabilidad de retorno de éstos.

Tanto el BM como el BID dejaron que el FMI actuara como certificador de la situación macroeconómica de Argentina, dejando de lado su propia valoración. Esto a largo plazo, con la declaración del default, colocó a estos organismos en una complicada situación dada la importancia del país en su cartera crediticia. A pesar de que el BID, en ningún momento retiró su apoyo a Argentina, el monto de sus préstamos no era suficiente para continuar con el pago de su deuda.

4.4.2 La Banca Internacional

La banca internacional devaluó el peso argentino por anticipado, ya que antes de que el gobierno hiciera oficial la devaluación la moneda nacional ya se vendía a la mitad de su valor oficial. Algunos bancos extranjeros incluso se habían anticipado trasladando el dinero de los inversionistas fuera de Argentina. No obstante, aprovecharon la coyuntura

¹⁷¹ Oficina de evaluación y supervisión, BID (2004). "Evaluación del programa de país (CPE): Argentina período 1990-2002. [on line]. Disponible en: <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPublicDoc.aspx?docnum=383231>

para cobrar grandes comisiones por sacar el dinero del país, como fue el caso de HSBC y Lloyds.¹⁷²

En estos casos se presupone que los bancos actuaran prudentemente, como respuesta a la crisis, y que guardaran un porcentaje mínimo de su capital para hacer frente a sus obligaciones, pero en Argentina esto no ocurrió.

Para prevenir o enfrentar las pérdidas que un banco puede tener en un país donde ocurre una quiebra generalizada, los bancos extranjeros tienen una serie de alternativas muy ventajosas. Pueden enviar una fuerte cantidad de recursos a sus casas matrices, o pueden cerrar sus puertas y esperar a que el gobierno responda frente a los ahorradores.

Por otra parte, muchos bancos presionaron (o se aprovecharon de sus relaciones privilegiadas) a Domingo Cavallo para que efectuara un “megaswap”. De esa forma los bancos minimizarían sus eventuales pérdidas y el Estado les garantizaría el cambio de los bonos. Cuando los recursos ya se habían trasladado al exterior y los bancos no tenían suficientes recursos, no hubo casa matriz alguna que respondiera por los fondos depositados.¹⁷³ Si bien en un principio muchos de los bancos foráneos se presentaron en Argentina, como una opción alternativa al mal manejo de los bancos nacionales, y pusieron como respaldo su prestigio y presencia en el extranjero, ninguno de estos atributos valió para respaldar a sus sucursales en Argentina.

4.5 La respuesta social

Desde principios de la década de los noventa las movilizaciones sociales estuvieron a la orden del día en Argentina. En casi todas las provincias se realizaron protestas y marchas en contra de la aplicación de las políticas del presidente Menem. La crisis había causado efectos nocivos en la población, en un grado que quizá no se había presentado antes en la historia del país.

La aplicación del CW, sobre todo había tenido efectos perjudiciales en la estructura social. La histórica clase media en Argentina considerada la más amplia en América Latina, se había fracturado, es decir era un segmento de la población muy representativo que gozaba de cierta estabilidad económica y que tenía movilidad hacia estratos más

¹⁷² Marcela López. *We are millions neo-liberalism and new forms of political action in Argentina*. Latin America Bureau, Londres, 2004, p. 63.

¹⁷³ Laura Ramos (Coord.). *Op. Cit.*, p. 29.

altos. Sin embargo las medidas económicas implantadas por el presidente Carlos Menem en los noventa, también los afectó con desempleo, quiebras de empresas y pérdida del poder adquisitivo.

La situación caótica en Argentina siempre afectó principalmente a los más desfavorecidos. La desigualdad social estaba en aumento desde 1974,¹⁷⁴ irrumpió en una población que ya estaba golpeada por años de deterioro acumulado. Argentina tenía en el año 2002 una población de casi 37 millones de personas¹⁷⁵, de la cual 57.7% se le consideraba en estado de pobreza urbana y a 27.5% de ésta, en pobreza extrema.¹⁷⁶ Podemos agregar que el 21.5% de la población, es decir, alrededor de 8 millones de personas estaban desempleadas, y el resto de los asalariados vivían con la incertidumbre de no saber si el día siguiente habrían de conservar su empleo, o si el poder de compra de su salario se iba a reducir. Con la devaluación del peso los alimentos básicos aumentaron su precio, y muchas personas no pudieron adquirirlos.

El sector obrero también sufrió varios cambios. La estructura sindical y los avances en materia de bienestar social conseguidos desde la época de Perón, se habían desvanecido.

La compleja situación social llegó a su punto crítico con la instrumentación del “corralito” en 2001, que causó lo que algunos autores¹⁷⁷ llamaron “un virtual levantamiento social”. De pronto toda la población vio confiscados sus ahorros, salió a las calles a protestar con los medios con los que en esos momentos tenía a su alcance. Diferentes sectores de la población se solidarizaron y se expresaron como no había sucedido antes. Organizaciones como “las Madres de Plaza de Mayo” también enfocaron su lucha y sus protestas hacia esta causa. Otros habitantes salieron literalmente con sus cazuelas a protestar por la enorme inconformidad que tenían ante los hechos.

Aún, en el medio de la población más desfavorecida hubo quienes literalmente se quedaron en la calle por no poder continuar con el pago de su hipoteca, o por haber perdido el trabajo. Estas circunstancias llevaron a la gente común a participar activamente

¹⁷⁴ Stella Calloni. *Op. Cit.*, p. 99.

¹⁷⁵ De acuerdo al censo de 2001 la población total era de 36, 260, 130 personas.

¹⁷⁶ Banco Mundial. (2005) “Argentina. A la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social. Observaciones sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza.” [on line] Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/ArgentinaAlabusquedadeuncrecimientostenidoconequidadsocial.pdf>

¹⁷⁷ Stella Callóni, Alcira Argumedo y Aida Quintanar.

en las protestas. La crisis no fue igual para todos los sectores sociales, pero se identificaban por compartir una gran incertidumbre sobre el porvenir propio y del país. El sentimiento generalizado era que los habían saqueado, engañado y abandonado, y que tenían que luchar para salir adelante por sí mismos.

Lo que resalta de esta situación es que una misma condición llevó a diversos grupos de personas a organizarse y a generar alternativas para la supervivencia. Su reacción no sólo fue de protesta y reclamo, sino también de búsqueda de opciones para sobrevivir.

Una de las alternativas más creativas fueron los “clubes de trueques”. Ante el desempleo, la falta de efectivo y el riesgo de perderlo todo, se regresó a esa antiquísima forma de intercambio comercial. El primer club se había formado desde 1995. Posteriormente, esta forma se fue extendiendo por todo el país. En seis años ya se habían formado 6 mil clubes que, con la participación de un millón de personas, se organizaron principalmente en torno a la Red Global del Trueque.¹⁷⁸ La dinámica era la siguiente: un grupo de vecinos se agrupaba en un lugar determinado y ponía a la venta cualquier cosa o servicio que pudiera aportar, ya fueran alimentos, ropa, calzado, corte de cabello, limpieza dental, etc. A cambio del producto o servicios se recibían créditos y éstos podían ser cambiados por un nuevo producto. Esta actividad se convirtió para muchos en una real opción de supervivencia.

No obstante, del gran éxito que tuvieron los clubes de trueque, pronto se generaron problemas en su interior. Se falsificaron algunos créditos, lo que provocó que el sistema se desarticulara. Existen diversas versiones acerca de los posibles responsables de la falsificación (agentes externos, gobierno, población en general), pero lo cierto es que no se llegó a un esclarecimiento de los hechos. Con todo, no cabe duda de que ésta fue una experiencia extraordinariamente interesante tanto por las dimensiones que alcanzó, cómo por haber sido organizada desde la base de la sociedad.

Otro caso fue el de las personas que se identificaban como “cartoneros”: es decir, aquellos que se dedicaban a buscar por las noches cartones o papeles en los basureros, para venderlos a las fábricas de papel o de reciclaje y de esa forma obtener algún recurso económico.

¹⁷⁸ Marcela López. *Op. Cit.*, p. 102.

Mención aparte merecen las propuestas por demás interesantes, de la toma de fábricas. Durante la década de los noventa muchos dueños de éstas se vieron obligados a cerrar. Ante un panorama tan adverso como el que se fue configurando en Argentina (no había otras oportunidades de trabajo), los empleados regresaban a las fábricas y realizaban su trabajo. A estas acciones se le llamó “recobrar las fábricas”. Se estima que al menos 120 fábricas fueron recuperadas por esta vía con lo cual se mantuvieron alrededor de 12 mil empleos.¹⁷⁹ Vendían los productos en los mercados internos, lo que les daba la oportunidad de sobrevivir. Más tarde estos sucesos asilados se conformaron en el “Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas”. Con esta organización fue posible que los obreros de las mismas empresas recuperadas, asesoraran a otros trabajadores, sobre todo prestando asistencia legal acerca de cómo mantener su fábrica a flote. Las formas en las que los trabajadores lograron allegarse el control de la fábrica fueron variadas. En algunas ocasiones la fábrica ya estaba conformada como una cooperativa, por lo cual su puesta en marcha no fue difícil. En otras, el gobierno local otorgó a los trabajadores la posibilidad de manejar la fábrica por un tiempo determinado (un año, dos años, etc.). Como ejemplos de esta dinámica se encuentran “... el ingenio La Esperanza en Jujuy, la fábrica de cerámicas Zanón en Neuquén; la de tractores Zanello en Córdoba; el frigorífico Yaguané en La Matanza, la textil Brukman en Capital Federal, a las cuales se suman otros rubros como panificadoras, editoriales de arte, fábricas autopartistas, de acero o cristalerías.”¹⁸⁰

La participación de la sociedad también marcó un rumbo en el actuar del gobierno y en el desenvolvimiento de la crisis económica. Si estos grupos sociales no se hubieran manifestado de la forma y con la fuerza en la que lo hicieron, los hechos hoy serían sin duda muy diferentes.

4.6 Los piqueteros

En junio de 1996, en la provincia de Neuquén un grupo de trabajadores que habían sido despedidos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) empezaron a manifestarse en contra del cierre de la fábrica. Hicieron cortes a la circulación, es decir, organizaron un

¹⁷⁹ *Ibíd.*, p. 90.

¹⁸⁰ Alcira Argumedo y Aida Quintanar. “Argentina ante una encrucijada histórica” en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XXI, No. 63, septiembre-diciembre, 2003, p. 634.

“piquete”.¹⁸¹ De esta manera, los grupos sociales que anteriormente utilizaron este medio de protesta recibieron también el nombre de piqueteros. Estos grupos alcanzaron altos grados de organización. Sus demandas y planes de acción se discutían en asambleas barriales semanales. Las resoluciones se llevaban a cabo por medio de una votación. Su acción consistía sobre todo en bloquear las principales avenidas, o las carreteras donde transita una gran parte de los camiones que se encargan del comercio, y a cambio pedían planes de ayuda para desempleados. Este tipo de actos resultaron en un mecanismo relativamente eficiente para hacerse escuchar. De 1997 a junio de 2002 se realizaron 3, 949 piquetes.¹⁸² El gobierno les daba planes de asistencia social (llamados “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”) a cambio de que levantaran el bloqueo de las avenidas. Es cierto que estas personas desempleadas podrían pasar inadvertidas en la vida cotidiana, era fácil que no se les tomara en cuenta. Por ésta razón, se manifiestan, dejando latentes sus demandas y su derecho a tener un trabajo digno.

Este tipo de manifestaciones es con frecuencia impopular debido a que muchas personas se ven afectadas. Además la violencia no está totalmente fuera de los piquetes. Existen grupos que realizan manifestaciones violentas, aunque la mayoría realiza sus piquetes pacíficamente.

Además de encarnar a un sector que lucha porque se restablezcan los empleos, los piqueteros también representan a algunos de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Muchos de estos grupos están incluso inmersos en la pobreza extrema.

La respuesta del gobierno fue muy dura. En muchas ocasiones la policía intervino, desarticulando los bloqueos y recurriendo a la violencia.

Estos grupos no se dedicaron únicamente a organizar piquetes. También pusieron en pie centros comunitarios donde repartían la ayuda recibida, además de enseñar a los niños. Fueron muy criticados porque ofrecían ayuda a cambio de la participación en los piquetes. Lo cierto es que sin personas que apoyen los bloqueos era dudoso que estos grupos recibieran ayuda del gobierno. En este punto, la lucha adquiría todo su sentido.

Todas estas formas de expresión, protesta y búsqueda de alternativas se fueron generando paralelamente al desgaste del modelo económico de Argentina. Al momento en

¹⁸¹ Marcela López. *Op. Cit.*, p. 83.

¹⁸² Alberto Amato, “Piqueteros la cara oculta del fenómeno” *Clarín*, [on line] <http://www.clarin.com/diario/especiales/piqueteros>

que ocurrió el estallido más agudo de las manifestaciones, en diciembre de 2001, muchos de estos movimientos ya estaban organizados, pero su mayor auge fue en 2002. Una prueba del fracaso del modelo fue precisamente la extensión de la pobreza y el desempleo.

Toda esta dinámica refleja la crisis de representación que existía en Argentina. Los gobernados no se sentían representados; no se les tomaba en cuenta ni se reconocían en las decisiones tomadas por el gobierno y en el congreso. Habían visto pasar las reformas de las pensiones y el régimen de jubilaciones, la reforma educativa, el aumento de los impuestos, la reducción de salarios, pero ninguna de estas medidas les había realmente producido mejoras en su bienestar. Cuando fue aplicado el corralito, la angustia, la desesperación y el enojo de la población dejaron de ser hechos aislados; entonces, la participación se tornó activa. Si una sociedad no se siente representada y es afectada directamente por los acontecimientos políticos y económicos, actúa de la manera que cree más conveniente y, conforme se le presenta la oportunidad, intenta asumir por cuenta propia su destino.

CAPITULO 5.

Hacia la superación de la crisis en lo interno y la normalización de las relaciones financieras internacionales de Argentina.

Desde el primer momento en que se suspendieron los pagos de la deuda externa, las autoridades argentinas sabían que se enfrentarían a consecuencias adversas con respecto a los acreedores externos.

La situación y problemática a la que se enfrentaron las autoridades argentinas en diciembre de 2001, ya eran prácticamente irreversibles. Desde el segundo mandato de Menem se hubieran podido hacer cambios que redireccionaran el camino de Argentina. No obstante, durante la segunda mitad de la década de los noventa se fueron profundizando los problemas. El presidente de la Rúa tampoco pudo cambiar la dinámica del modelo económico y optó por profundizar las reformas.

Con la llegada del Presidente Néstor Kirchner se abre otra etapa en la historia de Argentina. Ésta tiene que ver con la búsqueda de soluciones tanto en el plano interno como en el externo.

5.1 El gobierno del presidente Néstor Kirchner

Después de que pasaron los momentos más críticos del colapso económico, la atención de la opinión pública y organismos internacionales se enfocó en las elecciones presidenciales de 2003. Dicho proceso sería trascendental porque se elegiría al Presidente que continuaría con las medidas necesarias para estabilizar la economía. Los agentes internos y los externos estaban a la expectativa de quién reemplazaría a Duhalde y, por lo tanto, si éste seguiría la misma línea de su antecesor o cambiaría radicalmente de postura.

Los candidatos que se presentaron a la contienda por parte del partido justicialista fueron Néstor Kirchner (Frente para la victoria), Adolfo Saá (Frente Nacional Popular) y, de nueva cuenta, el ex presidente Carlos Saúl Menem (Frente por la lealtad). Tres candidatos de un solo partido ante la imposibilidad de llegar a un consenso para elegir sólo a uno. Por el Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento, el candidato fue Ricardo López Murphy y por el Partido Alternativa por una República de Iguales, se postuló Elisa Carrió. Los dos contendientes que obtuvieron el mayor número de votos fueron Néstor Kirchner

(22.24% de votos) y Carlos Menem (24.45% de votos). Cuando se pretendía dar paso a la segunda ronda de votaciones con los dos candidatos punteros, Carlos Menem se retiró de la contienda dejando como presidente electo de Argentina a Néstor Kirchner en mayo de 2003.

Las primeras acciones de Kirchner como presidente se enfocaron a la realización de medidas a favor de la población, que aumentarían su popularidad y capacidad de liderazgo como, la continuación de los planes de seguridad social y el acceso a medicinas para gente de escasos recursos. También se propuso cesar a los jefes de policía que en el pasado hubieran colaborado en prácticas de tortura y violencia. Esto era importante en la medida que todas estas acciones contribuirían a hacer más sólida la figura presidencial y obtener el liderazgo necesario para continuar con medidas más complejas y que, a largo plazo, serían trascendentales. En el año 2003 su popularidad oscilaba en 85%.¹⁸³ Esta popularidad e imagen sólida le han servido para acercarse a varios sectores de la sociedad. La dirigente de las Abuelas de la Plaza de Mayo es un ejemplo, así como también, Kirchner sostiene un mayor diálogo con algunos de los dirigentes piqueteros. En las elecciones legislativas de octubre de 2005, el Presidente logró obtener mayor apoyo en el Senado, con lo cual le dio la posibilidad de concretar proyectos.

En el campo judicial el objetivo es acabar con los actos de corrupción y castigar a quienes hayan actuado indebidamente. En este aspecto también hay que mencionar lo sucedido con la Ley de Punto Final y Obediencia Debida, que el 14 de junio de 2005 fue declarada inconstitucional. Esta es una Ley que desde la llegada de Raúl Alfonsín, ha causado mucha molestia dentro de la población, ya que marcaba un mal precedente frente a los crímenes cometidos en la dictadura. Esto también muestra la oportunidad para reabrir los casos de los generales que fueron indultados durante el gobierno de Carlos Menem.

Conforme ha avanzado el tiempo, el sistema financiero ha tendido a la normalización. El corralito fue levantado a principios de diciembre del año 2002 mientras que el corralón fue abierto paulatinamente. El reto después de ese momento es volver a reactivar la actividad económica, generar empleo y volver a conceder el crédito. De

¹⁸³ Flavia Fiorucci and Marcus Klein. *Op. Cit.*, p. 87.

acuerdo al INDEC¹⁸⁴ en 2004 el PIB creció 9%, así mismo la inversión interna bruta creció 23.9%. Tan solo en el año anterior se había dado un aumento en el PIB de 8.7%. Es importante que las condiciones económicas sigan mejorando, que no existan retrocesos y sobretodo se refleje en un verdadero cambio interno en beneficio del conjunto de la población.

Frente a las empresas extranjeras la postura de Kirchner ha sido muy dura. Por ejemplo, en marzo de 2005 encabezó un boicot a la empresa Shell por aumentar los precios de los combustibles. Los efectos para la empresa fueron una caída de 70% en la venta de combustibles. También se ha culpado a las compañías de gas de la falta de abastecimiento del combustible en el país. En cuanto a la disputa entre el gobierno argentino y compañías extranjeras en CIADI del Banco Mundial, se han tenido distintos resultados. Algunas empresas como las españolas Telefónica y Gas Natural decidieron desistir en sus demandas, tras llegar a mejores acuerdos con el gobierno. También Endesa (de origen español) y AES (de origen estadounidense) se han comprometido a dejar sin efecto sus demandas. No obstante, otras empresas como el francés Grupo Suez retiraron su participación de Aguas Provinciales de Santa Fé, dejaron Argentina y reactivaron su demanda que asciende a 1,200 millones de dólares.

En cuanto a la postura en foros y organismos internacionales, la posición del Presidente ha sido totalmente opuesta a la llevada por el presidente Menem. Como ejemplo de lo anterior se unió a Brasil, China, India y Sudáfrica para formar el grupo de los cinco que negociaría en conjunto el tema referente a productos industriales en torno a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Una postura similar se llevó a cabo en la cumbre del Mar del Plata, donde Kirchner se mostró en contra de los intentos de seguir avanzado en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mientras los países más industrializados no disminuyan los subsidios y los aranceles a los productos agrícolas, así como también las asimetrías tan grandes entre los miembros.

También el Presidente argentino ha tenido un mayor acercamiento con su par de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, con el cual ha formado un frente común tanto para fortalecer el MERCOSUR como para actuar conjuntamente frente a los organismos de crédito.

¹⁸⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos

En cuanto a la relación con el Fondo Monetario Internacional, el Presidente ha mantenido una postura crítica frente al organismo. A pesar de que las relaciones con dicho organismo son de gran importancia, esa posición, le ha dado mayor cohesión al interior de Argentina. En distintas ocasiones se ha expresado fuertemente sobre las recomendaciones que ha hecho el FMI. En marzo de 2005, calificó de innecesarias las sugerencias del FMI hacia el trato amable que se debía tener con los inversionistas así como el respeto total a la propiedad privada, es decir la propiedad de las empresas.

La estrategia hacia el Fondo Monetario ha sido la de liquidar las deudas que se tienen con el organismo para lograr mayor margen de acción en cuanto a las condicionalidades a las que está expuesto el país.

5.2 Resultados de la aplicación del Consenso de Washington

En general, el Consenso de Washington aplicado en Argentina desde la década de los noventa hasta la crisis, únicamente ha favorecido a un grupo reducido de la población.

Las directrices del Consenso estaban relacionadas con la estabilidad de los precios y ajustes estructurales que iban a conducir a una senda de mayor eficiencia, que les daría mayor capacidad para competir en un mundo globalizado. En todos estos años, desde la puesta en práctica de esas políticas, las condiciones en Argentina no han mejorado. En cambio, ha crecido la pobreza y existe una profunda desigualdad. Las directrices del Consenso no eran recetas automáticas para el crecimiento ni mucho menos para el desarrollo, un hecho que los gobernantes argentinos no quisieron reconocer.

Gran parte de la industria en Argentina está extranjerizada, lo cual afectaba en varios aspectos, la actividad económica. En primer lugar, una parte de las utilidades se trasladaba a las casas matrices de las compañías. Por otro lado, no se incentivó el desarrollo tecnológico, que aunque en una pequeña proporción era vital para el desarrollo del país. De 500 empresas dedicadas en su mayoría a la manufactura (en su mayoría extranjeras) se producía el 40% del PIB industrial.¹⁸⁵ Esta dinámica ha provocado que las empresas argentinas de menor tamaño tengan prácticas de sobrevivencia más que una estrategia de crecimiento.

¹⁸⁵ Aldo Ferrer. *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, p. 339.

Una de las muestras más representativas de la aplicación del Consenso de Washington fueron las privatizaciones. A diferencia de los resultados que se esperaban obtener, muchas de las privatizaciones, resultaron fallidas con el transcurrir del tiempo.

En un principio, se argumentaba que con la venta de las paraestatales los servicios públicos iban a mejorar en calidad y en precio. Para el año 2000, los servicios públicos que se pagaban (luz, agua, teléfono) eran muy caros. Incluso empresas como Telefónicas S.A., Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., REPSOL, Empresa Nacional de Electricidad ENDESA, S.A, Bilbao Vizcaya y Santander Central Hispano habían aumentado sus tarifas y el servicio no había mejorado considerablemente.¹⁸⁶

Otro ejemplo de esto fue la empresa Aerolíneas Argentinas que, de ser rentable en el momento que se privatizó, en la actualidad está en quiebra. Por otra parte, se dejaron muchos de los servicios y sectores estratégicos al control de grupos privados empresariales.

La privatización de empresas públicas es un asunto complejo. No es una regla infalible el decir que una empresa privada es mejor que una pública. Existen muchas empresas privadas que también operan deficitariamente. Para que exista inversión en un sector, el grupo empresarial que adquiera una empresa paraestatal debe contar con los recursos necesarios y con experiencia en el sector. Pero, indudablemente, los precios tenderán a aumentar con la consigna de recuperar la inversión hecha.

También se habla de la necesidad de que exista una regulación mayor o un control sobre los servicios estratégicos. Por ejemplo, la necesidad de agua potable y sistema de alcantarillado es fundamental para el desarrollo de una comunidad. Dentro de la lógica de una empresa, no es muy rentable avanzar en la colocación de servicio en una comunidad de escasos recursos. El problema es que se necesita forzosamente el servicio en esa región.

Otro rasgo fundamental fue la destrucción de las cadenas productivas, tanto debido a la entrada irrestricta de las importaciones, como de la falta de capacidad de las empresas existentes. Al interior de Argentina se fueron concentrando monopolios. Las empresas extranjeras preferían llevar los insumos desde las casas matrices en otros países. Esto hizo que se perdiera el desarrollo de un efecto multiplicador que puede

¹⁸⁶ Laura Ramos (Coord.). *Op. Cit.*, p. 48.

arrojar una empresa exitosa al generar eslabonamientos productivos. Por el contrario, muchas empresas medianas y pequeñas tuvieron que cerrar ante la competencia.

Estos rasgos que se han mencionado a lo largo de este apartado incidieron también en ampliar la desigualdad entre la población:

Entre mediados de la década de 1970 y fines de la de 1990 el 90% de la población redujo su participación en el ingreso en 8 puntos del PIB totalmente transferido al 10% de más altos ingresos. De aquella reducción, el 36% correspondió al 30% de población de menores ingresos, el 48% al 30% de ingresos medios-bajos y el 16% al 30% de la población correspondiente a los ingresos medios altos. En 1999, el 10% de la población de mayores ingresos percibía 24 veces más que el 10% más pobre, diferencia aún mayor que la registrada durante la estrepitosa caída de la actividad económica y de los ingresos en 1989.¹⁸⁷

Ciertamente, una proporción de la sociedad argentina se benefició de la dinámica del proceso neoliberal, es decir las grandes compañías, los inversionistas pero para la mayoría de la población aumento el desempleo y con ello la pobreza. A esto además debemos agregarle el deterioro en las condiciones de vida de las personas, las reducciones en el presupuesto de salud, educación, pensiones.

5.3 Evaluación de la actuación del FMI

El FMI ha sido objeto de muchas críticas. En primer lugar se habla de que en la actualidad sus funciones no están claramente definidas. Éstas han cambiado a lo largo del tiempo. Cuando fue creado, éste tenía la misión de ayudar a los países a equilibrar sus balanzas de pagos. Posteriormente, en la década de los setenta con el llamado rompimiento del sistema Bretton Woods, se terminó el patrón oro y comenzó la era de los tipos de cambio flotantes y las tasas de interés. Con la crisis del petróleo en la década de los setenta, se desembocó en la crisis de la deuda externa con los países latinoamericanos. Entonces la

¹⁸⁷ Aldo Ferrer. La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. p. 345.

función del FMI se centró en los países que necesitaron financiamiento; pero de igual forma, se sujetaron a condicionalidades que tuvieron que ser monitoreadas.

Cuando el organismo estuvo más centrado en problemas de países menos desarrollados, también surgió la necesidad de enfocarse a problemas de pobreza y desarrollo. Para la década de los noventa el FMI ya había acumulado ciertas funciones y también tuvo que centrarse en las crisis financieras ocurridas en México y más tarde en Asia. Asimismo este cambio de todas las obligaciones del FMI puede ser percibido como la necesidad de adaptabilidad a las nuevas circunstancias del entorno económico. Lo cierto es que en muchas ocasiones no se puede tener una estabilidad cuando se tienen tanta disparidad entre los países. Mientras los más desarrollados tienen necesidad de que se abran los mercados, los países pobres siguen teniendo dificultades para controlar los flujos de inversión.

También ha sido criticado por su actuación, ya que en gran medida defiende los intereses en primer lugar de los países que aportan más cuotas y en segundo lugar de las empresas o dueños de capital financiero. No debemos perder de vista que el objetivo del FMI es velar por el orden económico mundial y no por la estabilidad y crecimiento de un determinado país, a menos que en esas circunstancias se encuentre de por medio la estabilidad de otros países.

En distintos trabajos incluso en algunos realizados por el FMI¹⁸⁸ se han realizado análisis sobre la actuación de dicho organismo en la crisis Argentina. Ésta es particularmente, distintiva en la historia del Fondo Monetario ya que su actuación, así como su forma de proceder fue muy criticada y se pusieron en evidencia las debilidades y fallas que pudo tener.

La primera situación que se habla sobre la actuación del FMI es la referente al soporte que se dio a las medidas aplicadas por las autoridades argentinas. La que tuvo mayores complicaciones fue sin duda la convertibilidad peso-dólar. Posteriormente, no hizo un llamado a aplicar medidas que corrigieran la situación sino más bien continuó con las demandas que generalmente hace, como, reducir el déficit fiscal, reducir el gasto, enfocar recursos al pago de la deuda, etc. El FMI pudo exhortar a las autoridades a

¹⁸⁸ Paul Krugman 2002, Jeffrey Sachs 2002.

actuar, antes de que se presentara el punto más crítico de la crisis en diciembre de 2001, pero no lo hizo.

También es claro que hasta diciembre de 2001, el FMI dio su apoyo a Argentina extendiéndole créditos y que sin éstos la situación hubiera llegado a un punto más crítico en menor tiempo. Lo que se trata de expresar es que la actuación del FMI no fue la más adecuada y, como en el informe se plantea, fue débil.¹⁸⁹ De acuerdo con esto, se pueden encontrar dos momentos en la actuación del organismo internacional. El primero es su participación en la década de los noventa y el segundo es su participación en 2001, cuando empezaron a ser evidentes los signos de la crisis. En el primero, a pesar de que las autoridades del FMI estaban concientes de que el tipo de cambio no era el más adecuado para un país en las circunstancias de Argentina, y que su éxito sería únicamente en un corto plazo, lo apoyaron con la expectativa de que tendría buenos resultados. A principios de la década de los noventa se instaló un programa de vigilancia pero el interés en este se fue perdiendo al pasar de los años. Además, no se puso un especial énfasis en la situación fiscal o se subestimó que podría empeorar. En gran medida, la actitud del FMI fue no prestar la debida atención a indicadores económicos que mostraban que llegaría un punto en que la convertibilidad y el alto endeudamiento no serían viables a futuro. El interés del FMI en lograr otras reformas estructurales hizo que dichas circunstancias pasaran a segundo término. Mientras tanto el gobierno aprovechó para seguir promoviendo el tipo de cambio ya que tenía el apoyo del Fondo Monetario.

En el segundo momento de su actuación, están las negociaciones del FMI con Argentina sobre aumentar los préstamos. De acuerdo con el Fondo a pesar que había signos desalentadores sobre una futura recuperación del tipo de cambio, el organismo prefirió apostar a que la situación mejoraría y evitar a toda costa una cesación de pagos o una devaluación.¹⁹⁰ Lo mismo ocurrió con todas las negociaciones de los pagos de los préstamos acordados, el FMI no tomó en cuenta que las revisiones ponían en claro que los fondos proporcionados no servirían para aliviar la situación. En determinado momento, cuando fue más claro que la situación no podía mejorar, el FMI trató de mantener la misma vía de apoyo (otorgar créditos al gobierno para mantener la paridad) hasta que se tuvieron serios problemas económicos y fue en ese momento cuando decidió retirar el

¹⁸⁹ FMI. *Op. Cit.*, p. 65.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, p. 67.

apoyo a Argentina. En el momento más agudo de la crisis económica, el FMI debió enfocarse en plantear opciones alternativas para dejar el tipo de cambio 1 a 1 y analizar cuales eran las posibilidades reales de continuar pagando la deuda.

Por otra parte, a pesar de que el FMI fue uno de los actores presentes de la crisis, no es el responsable absoluto de la misma. Como organismo internacional que, con el paso del tiempo ha tomado el rol de prestamista de última instancia, su presencia es muy cuestionada. Sin embargo, los hechos y medidas tomadas alrededor del manejo de la economía argentina no son exclusivos del Fondo, pero es claro que dentro de sus funciones, incurrió en errores.

5.3.1 Los errores del FMI y las lecciones de la crisis en Argentina

El FMI no se ha comportado de la misma forma en las crisis financieras. Su trabajo depende mucho de la situación en la que se encuentra. Por ejemplo, cuando actuó en la crisis asiática destinó una gran cantidad de recursos. Sin embargo, cuando llegó la crisis rusa ya no se tenían suficientes fondos. Una vez que se suscitó la crisis argentina, la forma de actuar del fondo había cambiado.

La otra cuestión que se toma en cuenta es que mientras el FMI ayuda a un país en crisis financiera, paralelamente está sirviendo a otros intereses. Esto en primera instancia parece una contradicción, pero funciona de esa forma. Cuando el FMI colaboró con Argentina, en el sentido oficial, el objetivo estaba enfocado en que la crisis no se propagara a otros países ni causara problemas en el sistema financiero internacional. En el sentido no oficial, también estaba asegurando el pago hacia acreedores internacionales. Además, también debe asegurar la estabilidad del FMI y continuidad de los pagos otorgados por la institución, ya que de lo contrario el Fondo podría quedarse sin recursos. Finalmente, debió enfocarse en la recuperación de Argentina. También se debe tomar en cuenta la forma en la que los países pueden tomar decisiones en el FMI, es decir, el sistema de votación que está controlado por los países que aportan más cuotas.

El problema que se le adjudica a la actuación del FMI fue que desde 1990 tenía bases para destacar que el tipo de cambio estaba sobrevaluado y diez años más tarde en el año 2000, eran innegables estos hechos. El organismo no se pronunció en este aspecto sino cuando la situación política dificultaba el ajuste en el tipo de cambio.

Del proceso de crisis en Argentina, salieron a relucir nuevas formas de actuación que el FMI podría poner en práctica.¹⁹¹ La primera es la necesidad de mayor vigilancia sobre el diseño de programas que se ponen en práctica en un país. En el caso de Argentina, éstos se refieren especialmente al Plan de Convertibilidad que llevó a la fijación del tipo cambio. Un buen intercambio de información entre funcionarios del FMI y autoridades gubernamentales hubiera arrojado que, a largo plazo, iba a ser una tarea difícil mantener un tipo de cambio fijo en un mercado de capitales tan volátil, al que estaba expuesto Argentina.

La segunda lección trata sobre los parámetros utilizados en un país con un alto nivel de endeudamiento. En el caso de Argentina, a pesar de que se tenía conocimiento sobre un alto endeudamiento en dólares no se tomaron precauciones ni se hizo especial énfasis en el cuidado de la política fiscal en ese aspecto. Para otro país con otras condiciones estructurales, el manejo de una deuda abultada pudo haber sido tolerada, pero en las condiciones en las que se encontraba Argentina se debió prestar mayor atención.

La tercera lección es acerca de los préstamos precautorios. De acuerdo con el FMI, los últimos préstamos que se le hicieron a Argentina no debieron hacerse, en la medida que la situación económica del país era inestable y no se estaba llevando a cabo una política fiscal coherente. Lo que representaría una postura débil de parte del FMI hacia las autoridades argentinas, teniendo en cuenta que no se estaba presionando sobre áreas de riesgo. En este sentido, se supone que la actuación del FMI, sobre las exigencias y condicionalidades en los países, debiera ser más implacables de lo que en realidad ya son. Pero, es importante preguntarse hasta que punto dichas condicionalidades son en beneficio verdadero del país y no en el de los acreedores o en un grupo reducido de la población.

La cuarta lección trata igualmente sobre las políticas económicas que puede aplicar un país, pero con posibles resultados riesgosos. Cuando Argentina aplicó el Plan de Convertibilidad un análisis detallado hubiera arrojado que era un plan riesgoso con alcance a corto plazo. El FMI estaba convencido de la situación del plan pero decidió apoyarlo, debido en gran medida a la presión de la coyuntura política y social del

¹⁹¹ Estas lecciones fueron sugeridas por la Oficina Independiente de Evaluación IEO, por sus siglas en inglés y están contenidas en el documento *The FMI and Argentina, 1991-2001*.

momento, más sin embargo, debió pronunciar directamente los argumentos que se tenían sobre la inviabilidad del plan. Lo mismo sucedió con el corralito.

La quinta lección habla sobre la confiabilidad en las instituciones. El FMI no tomó en cuenta que a pesar de que en determinado momento las condiciones macroeconómicas de Argentina presentaban un clima favorable, si se presentaban dificultades en un futuro no habría una institución sólida que pudiera conducir los esfuerzos para salir de la problemática. Por lo cual, se plantea la necesidad de revisar cuál es la viabilidad de la aplicación de programas y el apoyo que podría brindar el organismo cuando no existen instituciones que puedan manejar la situación.

La sexta lección (enfocada al manejo de la crisis) habla sobre la probabilidad de que se presente una crisis. Cuando se tiene información sobre un posible fallo de los planes puestos en práctica, es necesario tener un programa para manejarla. No existe una fórmula cien por ciento exacta que indique si el país puede entrar en una crisis económica; pero, si el organismo realiza una evaluación rigurosa, podrá tomar la decisión de suspender las líneas de crédito y poner en práctica un plan contingente. Además, también se debe hacer una evaluación en cada toma de decisión para saber si ésta es la más adecuada.

La séptima es tener un análisis más certero de cuando es casi inminente la crisis, es decir, cuando todas las variables apuntan a que la deuda ha llegado a un límite, no hay posibilidad de mantener el tipo de cambio fijo y no existe confianza en el gobierno. Si se presentan estas circunstancias casi no existen probabilidades de que la situación pueda mejorar.

La octava lección sostiene, a grandes rasgos, que en ciertos casos, la ingeniería financiera (reestructuración de la deuda) aplicada por el gobierno puede revertir la situación. En Argentina esto no sucedió porque además del problema principal de la deuda se tenían otros elementos que agravaban la situación, como la falta de flujos de inversión, la necesidad de mantener la convertibilidad, etc.

La lección nueve se refiere a la eficacia de actuar rápidamente frente a los signos de la inevitable crisis. A lo largo de este trabajo, se ha tratado el tema de la existencia de signos importantes de que el tipo de cambio estaba sobrevaluado y del alto nivel de endeudamiento en dólares. En este sentido, la Oficina de Evaluación Independiente del

FMI (IEO¹⁹²) reconoce que el organismo debió trabajar oportunamente con autoridades argentinas para actuar en los inicios del problema. De esta forma se podrían minimizar las consecuencias y tener listo un plan de acción frente a la problemática presentada, en vez de mantener las políticas que condujeron a la crisis.

Finalmente, en la lección diez, se plantean los errores incurridos en el proceso de la toma de decisiones. Durante el 2001, el Fondo Monetario tomó importantes decisiones entorno a la situación Argentina. De esto se derivó el aumento de los créditos puente. Si hubiera existido una toma de decisión más adecuada a las circunstancias, probablemente el organismo hubiera actuado en otro sentido. Los aspectos en los que ahora propone poner más atención son en el riesgo financiero de los préstamos, la información que se toma en cuenta para cuantificar los riesgos y la claridad con la que se toman las decisiones.

Todas estas evaluaciones son aportadas por la Oficina Independiente de Evaluación del FMI. En estas lecciones también se agregan recomendaciones que pueden servir para mejorar su actuación. Los funcionarios del FMI las han revisado y han hecho sus propios comentarios acerca de éstas. De igual forma, los funcionarios del gobierno argentino se han expresado sobre el tema, y sobre todo, han mostrado su inconformidad a la lección que propone endurecer la actuación del organismo frente al país, ya que argumentan que actualmente es una negociación muy cerrada y sujeta a la aceptación de muchas condicionalidades.

También se debe agregar que en el momento en que el FMI actuó en la crisis argentina, tenía objetivos específicos. Muchos de los errores que se mencionan pudieron haberse evitado porque se tenía la información económica necesaria para constatarlo. Sin embargo, en ese momento la conveniencia política también tuvo más peso en la actuación.

En un sentido paralelo, Stiglitz establece siete lecciones de la crisis argentina, algunas de las cuales son muy parecidas a las anteriormente vistas: 1. Es arriesgado fijar una moneda con otra en las condiciones en las que estaba Argentina, y ésta debió ser aconsejada de abandonar la convertibilidad cuando era oportuno. 2. La globalización expone a un país a ajustes de tipo de cambio que tarde o temprano ocurrirán y se debiera

¹⁹² Independent Evaluation Office, IEO por sus siglas en inglés.

estar preparado para cuando se presentaran dichas circunstancias. 3. No se puede dejar de lado el contexto político y social que pueden agravar la incertidumbre económica. 4. No se puede centrar la atención en mantener la inflación baja mientras exista desempleo elevado y crecimiento nulo. Eso es arriesgado. 5. El privatizar bancos no garantiza que se otorgará crédito a empresas nacionales. 6. Las políticas restrictivas no regresan por sí solas la confianza. 7. Se necesitan nuevas alternativas para que el FMI actúe en crisis.¹⁹³ Como podemos ver son situaciones que en la IEO también se habían tomado en cuenta y además implícitamente menciona algunas inconsistencias del CW.

Hasta este apartado, se han revisado las medidas necesarias que funcionarios del FMI piensan que deben ser tomadas en cuenta como consecuencia de los nuevos desafíos que se presentan a partir de la crisis Argentina. En el siguiente punto también se presenta la posibilidad de que las funciones del FMI sean reestructuradas, ampliadas o reformadas e incluso se pone en perspectiva la necesidad de un organismo que funja cabalmente como prestamista de última instancia.

5.3.2 Propuestas de reorganización del FMI

La viabilidad y funcionabilidad del Fondo se puso en la mira de muchos intelectuales, sobre todo, a raíz de la crisis Asiática; aunque no exclusivamente a causa de este evento ya que anteriormente con la crisis de México, Asia, Rusia y Brasil ya se habían presentado esas cuestiones. La crisis de Argentina no fue la excepción y también se ha analizado el tema, sobre todo porque si hemos visto que la gestión del FMI en la crisis fue crucial, también debemos entender en cuales formas se ha avanzado y se puede trabajar en una reforma que haga más acertadas sus acciones.

El Fondo siempre ha representado uno de los garantes de la estabilidad del orden financiero internacional. Cuando su actuación no es la más adecuada, y tomando en cuenta que el contexto en el que fue creado, es totalmente distinto al de la actualidad, entonces empiezan a surgir numerosas propuestas sobre la necesidad de reorganizar el FMI, de reformarlo o incluso de cambiarlo por otra institución que garantice lo que, en

¹⁹³ Joseph Stiglitz, “Las lecciones de la crisis”, en *El país*, 10 de enero de 2002.

eventos como la crisis financiera argentina, no se ha podido garantizar, es decir, la estabilidad.

Las propuestas de reforma del FMI provienen de distintos frentes, por ejemplo, desde el ámbito académico, de los funcionarios de instituciones financieras internacionales y de los gobiernos.

Dentro de las propuestas académicas podemos mostrar la de Jeffrey Garten, quien es decano de la Universidad de Yale. Ésta consiste en crear un Banco Central Mundial, que tenga la posibilidad de comprar instrumentos gubernamentales, supervisar instituciones financieras de cualquier país. Éste reportaría sus funciones a un comité formado por integrantes del G-7 y por integrantes de ocho economías emergentes. Obtendría sus fondos de líneas de crédito proporcionadas por los bancos centrales de cada país o también mediante un impuesto que se implantaría a las transacciones comerciales y financieras internacionales.¹⁹⁴

Por su parte, Allan Meltzer profesor de la Universidad de Carnegie Mellon, crítica la función del FMI porque argumenta que en gran medida ha ayudado a los países que se han endeudado irresponsablemente y esto ha generado un clima de incertidumbre y ha fomentado las corridas estrepitosas. Para evitar que esta situación siga prevaleciendo tiene dos propuestas. Por un lado, piensa en la forma de corregir la actuación del FMI en las crisis con la necesidad de un prestamista de última instancia y además expone las cuestiones en las cuales el FMI debe mejorar. Con respecto a la primera cuestión, propone la creación de un Banco Central Internacional que limitaría las funciones y préstamos del FMI. En su lugar se harían préstamos de corto plazo, con altas tasas de interés y sobretasa. Además, también se tendría que pedir un colateral que ayudaría a diferenciar los problemas de insolvencia de los problemas de liquidez y únicamente, podrían acceder a esos préstamos los países que, a consideración del Banco, tuvieran políticas macroeconómicas adecuadas.¹⁹⁵ En el segundo aspecto, Meltzer menciona que el FMI ha hecho un gran trabajo en ciertas áreas. Por ejemplo, ha logrado que muchos países al firmar acuerdos, accedan a someterse a la condicionalidad. Pero, a pesar de eso, no ha logrado que de verdad los países se convenzan de que es necesario aplicar reformas

¹⁹⁴Esteban Jadresic, et. al. *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁹⁵Allan H. Meltzer (1998). "Asian problems and the IMF", *Testimonio preparado para el Joint Economic Committee del Congreso de Estados Unidos en Febrero 24*, [on line] Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/journal/cj17n3-10.html>

estructurales y trabajar en contra de la corrupción.¹⁹⁶ Por esa razón, es necesario trabajar en cuatro aspectos "... (1) aumentar la transparencia, (2) mejorar la responsabilidad, (3) reducir la corrupción en países receptores de ayuda financiera, y (4) aumentar significativamente la efectividad de los programas del FMI y bancos de desarrollo.¹⁹⁷

También en este sentido Sebastián Edwards (profesor de la Universidad de California y consultor de distintos organismos internacionales como el BM y el FMI) se pronuncia por la desaparición del FMI y, en su lugar, crear tres agencias especializadas dedicadas a proveer información financiera sobre los países (Agencia Global de Información), otorgar créditos contingentes (Facilidad Financiera Global Contingente) y a reestructurar la deuda (Agencia de Reestructuración Global). Estas dos propuestas tienden hacia la necesidad de tener un Banco Central a nivel internacional, un papel que en ciertos aspectos ha tenido el FMI, pero no está explícitamente descrito en sus funciones.

Las otras propuestas de funcionarios se enfocan a mejorar o reformar la función del FMI. Por ejemplo, José De Gregorio (Vice-Gobernador del Banco Central de Chile) junto con Barry Eichengreen (profesor de la Universidad de California, anteriormente Consejero del FMI), Takatoshi Ito (profesor en el instituto de la investigación económica en la universidad de Hitotsubashi en Japón, anteriormente consejero en el departamento de investigación del Fondo Monetario Internacional) y Charles Wyplosz (Director del centro internacional para el dinero y las actividades bancarias del Instituto de Estudios Internacionales en Ginebra), proponen darle mayor independencia, es decir, que reforme el sistema de votación para que las decisiones no recaigan en un número reducido de países y, de igual forma, sea más transparente su actuación.

Por su parte, Stanley Fischer (actualmente Gobernador del Banco de Israel y anteriormente funcionario del FMI) plantea que existe una necesidad de tener un organismo que funja como prestamista de última instancia para que intermedie en las crisis financieras que se presentan en la actualidad. Esta institución además contribuiría a que los capitales fueran menos volátiles sobre todo en el contexto de los países

¹⁹⁶ Allan Meltzer (otoño, 199). "What's wrong with the IMF? What would be better?" *The Independent Review*, [on line] Disponible en: <http://www.imf.org/reform/meltzer.html>

¹⁹⁷ Allan Meltzer (2000). "Statement of Allan Meltzer on the Report of the International Financial Institution Advisory Commission", *Senado del Congreso de Estados Unidos, 9 de Marzo*, [on line] p. 2. Disponible en: <http://www.reformwatch.net/fixers/12.pdf>

emergentes. Además, propone que mientras las reformas avancen en ese sentido, la función del FMI sea más cercana a la de un Prestamista de Última Instancia; pero, eso sólo lo lograría teniendo acceso más sencillo y rápido a préstamos internacionales. La función del FMI en las crisis financieras sería de administrador, por lo cual no necesitaría muchos recursos y en el caso que otorgara préstamos, las condiciones deberían ser que el país calificara y otorgara un buen colateral.¹⁹⁸

También existen propuestas que son iniciativas de los gobiernos. El gobierno británico ha propuesto la desaparición del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales para formar una única institución que regulara los mercados, un supraregulador. Por su parte, Francia ha propuesto la creación de un Comité de ministros de finanzas que monitoree la actuación del FMI. De esta forma, se podría tener más confianza en la transparencia del organismo y actuar rápidamente para responder a las crisis financieras. También está la creación de una cláusula de salvaguardia financiera para los países miembros que puedan ser vulnerables a los flujos de capitales. Esta propuesta también tiene la intención de que exista un sobrepeso a la influencia que tiene el Tesoro de Estados Unidos en las decisiones del Fondo. Asimismo, el gobierno francés ha recomendado que la liberalización de la cuenta de capitales se haga lenta y prudentemente. El gobierno alemán ha propuesto zonas de cambio para controlar la flexibilidad de los tipos de cambio. El gobierno canadiense ha propuesto dotar al FMI con una prerrogativa que le permita detener los pagos a los acreedores cuando se presentan desequilibrios financieros.¹⁹⁹ También ha manifestado la propuesta de que los bancos centrales de los países del G-7 den seguimiento a las políticas de los países emergentes, a las necesidades de los países pobres, así como también mayor fortalecimiento a los sistemas financieros. Esto incluye encontrar formas más prudentes de liberalizar la cuenta de capitales, además del involucramiento del sector privado en las crisis financieras. El G-22²⁰⁰ ha hecho algunos pronunciamientos acerca de la necesidad

¹⁹⁸ Stanley Fischer. (enero, 1999). "On the need for an International Lender of Last Resort". *Versión revisada del documento preparada para la reunión de la American Economic Association and the American Finance Association*. [on line] Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/010399.htm>

¹⁹⁹ Barry, Eichengreen. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, Washington, D.C., Febrero, 1999, p. 9.

²⁰⁰ Grupo de países en desarrollo formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela.

de mayor transparencia en el FMI, en los países y una adherencia a los principios de Basilea sobre la efectiva supervisión bancaria. La principal propuesta se centra en la necesidad de mejorar los contratos de préstamos donde exista un apartado que trate sobre la posibilidad de dar más flexibilidad a los pagos.

Existen otras propuestas que en general buscan alternativas para prevenir y resolver las crisis financieras. Por ejemplo, en 1997 con la crisis Asiática, Japón impulsó la idea de crear un Fondo Monetario Asiático. La propuesta no prosperó sobre todo por la reticencia de Estados Unidos de apoyarla, con los argumentos de que una institución de ese tipo duplicaría las funciones del FMI y de que podrían caer en paternalismo de otorgar recursos sin establecer reglas claras, que a la larga perjudicaran más a la región. La propuesta de Kaufmann fue vertida en el diario estadounidense *Washington Post* en 1998, y consistía en la idea de formar un Suprarregulador global que se dedicara a regular los mercados financieros y las instituciones bancarias e intermediarios financieros.²⁰¹ Otra propuesta alternativa fue formulada por George Soros. Ésta consiste en una institución internacional paralela al FMI que proveería un seguro de depósito internacional (con un costo moderado) que, como su nombre lo indica, aseguraría los préstamos. Con esto se dejarían de producir las corridas en manada generadas por el temor de perder inversiones ya que los depósitos estarían a salvo. Sólo se aseguraría un cierto monto de deudas de un país tomando en consideración su situación financiera y económica. De esta forma, el FMI no ayudaría a sostener el pago de deudas que no estuvieran aseguradas.

También hay otro tipo de propuestas que tienen que ver con la necesidad de buscar mecanismos dentro del FMI que faciliten las condiciones de reactivación económica y de solución de crisis, que va más enfocada a los países emergentes. En 2001 Anne Krueger (subdirectora gerente del FMI) propuso crear un mecanismo de reestructuración de deuda soberana que consistía en dar "... una moratoria de pagos para conceder protección jurídica a los países en crisis contra las demandas de los acreedores durante un plazo que les permitiera negociar la reestructuración de su deuda de manera ordenada".²⁰² La propuesta no pudo ser llevada a la práctica porque no obtuvo el apoyo del gobierno de

²⁰¹ Martin, Feldstein. *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*. The University of Chicago Press, Chicago, 2003, p. 261.

²⁰² Ariel Buira, "El FMI a los 60: ¿potencial desaprovechado?", en *Foreign Affairs en español*, ITAM, Julio-Septiembre 2005. [on line]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050701faenespessay050312/ariel-buira/el-fmi-a-los-60-potencial-desaprovechado.html>

Estados Unidos. Otros países que pudieron verse beneficiados con esta propuesta, no quisieron apoyarla debido a que mandarían señales equivocadas al mercado sobre una posible declaración de moratoria.

Por su parte, Joseph Stiglitz, manifiesta que tanto el Banco Mundial como el Fondo deben ser reformados pero no eliminados. Sobre todo los cambios deberían ser en torno a su capacidad de libre decisión y esto implicaría darles mayor autonomía. En la actualidad, estos organismos son controlados por las economías más fuertes y sólo Estados Unidos tiene derecho de veto. Además, los únicos que concurren a las reuniones son los Ministros de Finanzas de los países miembros así como los gobernadores de los Bancos Centrales y ellos, naturalmente, sólo velarán por sus intereses, es decir, por los de la comunidad financiera. Pero en la dinámica de la economía mundial también existen implícitamente otros intereses sobre salud, educación, trabajo, etc., y éstos no son incluidos. Por esta razón, las decisiones de los organismos en ocasiones son acotadas. También menciona que es necesario que el FMI regrese a su mandato original es decir a la resolución de crisis para mantener la estabilidad global.

Todas estas son propuestas muy ambiciosas y ya han sido puestas a discusión en distintos ámbitos. Lo primordial es que en este punto se destaca la necesidad de una reforma al FMI. Como se expresaba anteriormente, el FMI ha adecuado sus funciones de acuerdo al contexto en el que se ha encontrado, pero en la actualidad se presentan nuevos retos a los que en muchas ocasiones el organismo no ha podido superar, por lo que tarde o temprano se dará un cambio o se tendrá que seguir adecuando a la nueva realidad. La probabilidad de que desaparezca por completo es muy remota todavía, la vía más factible es que haya una reforma. La renovación ideal no es fácil de determinar ni mucho menos sería fácil de implementar. El mayor obstáculo es que el FMI no es un organismo independiente sino que responde a los países miembros y sobre todo a los que otorgan mayores cuotas. Cuando el FMI realiza algún tipo de presión a un país emergente, este tiene que acatar sus disposiciones pero cuando hace sugerencias a países del G-7 en muchas ocasiones no se toman en cuenta.²⁰³ Si esto ocurre, sería conveniente preguntarse por qué en unos casos se tiene que apelar a la infalibilidad de las recomendaciones del organismo y en otros, no vale la pena tomarlas en cuenta.

²⁰³ *Idem.*

Hay grupos de países que tienen distintas posiciones sobre cuáles deben ser los cambios que se introduzcan al interior del Fondo Monetario, tanto en los mecanismos de prevención y manejo de crisis así como los de práctica habitual, por ejemplo, los préstamos a países o programas para la reducción de la pobreza (en los cuales también existe un debate). En general, una propuesta que intente prevenir y mejorar los métodos de gestión en las crisis financieras tiene que incluir la forma de mantener un tipo de cambio estable así como la manera de protegerse de capitales especulativos. También debe basarse en definir claramente los objetivos del FMI.

En las cuestiones en las que se ha avanzado, son las acordadas en la reunión anual del FMI en Praga, en septiembre de 2000. Éstas son referidas a la transparencia y divulgación de la información, mayor énfasis en la valoración de las vulnerabilidades financieras, así como también la pertinencia de tipos de cambio sostenibles, selección cuidadosa de los países a los que se les otorgará crédito y fijar la atención en situaciones de emergencia financiera.

Con respecto a la idea de tener una institución supranacional que sustituya al FMI, todavía es muy lejana. Existen distintas cuestiones como obstáculos políticos y económicos. Tanto los países emergentes como los países desarrollados tendrían que ceder muchas atribuciones. En la cuestión económica sería complicado establecer mecanismo de revisión y supervisión de todas las instituciones financieras del mundo.

Como hemos podido notar, los mecanismos externos que ayuden a gestionar o a prevenir una crisis financiera no son los más factibles. Tampoco se debe esperar a que un ente supranacional dé recomendaciones a todos los países sobre cuáles son las mejores medidas que se deben adoptar. Las iniciativas de avances internos deben surgir desde el país en cuestión. En primer lugar, se debería trabajar en crear los mecanismos de regulación donde no se busque favorecer exclusivamente a un sector de la población. También ya hemos visto que la corrupción es un ingrediente que agrava la situación de crisis. Con lo anterior, no quiere decir que los organismos internacionales no tienen una función importante sino que, al contrario, actualmente hay mayor aceptación. Sin embargo, debemos notar que todas las propuestas de reforma y de prevención de crisis provienen de Estados Unidos, Europa y Japón. Salvo la propuesta del G-22 (comandada también por potencias) no hay iniciativas que beneficien o den verdaderas alternativas a los países emergentes y mucho menos a los países más pobres.

5.4 La normalización de las relaciones financieras de Argentina

Hasta este punto se ha hablado en varias ocasiones sobre los resultados de la aplicación de las políticas neoliberales, de los malos manejos de los gobiernos y de las presiones y recomendaciones de los organismos internacionales. Lo cierto es que aún con estas condiciones, en este contexto y con la magnitud de la problemática enfrentada, se deben normalizar las relaciones financieras internas así como también con los socios externos. El proceso no es sencillo, pero de igual forma es necesario formular un plan para reactivar la economía.

El presidente Kirchner ha trabajado en la normalización de las relaciones con distintos sectores. Uno de ellos ha sido el FMI con el cual se ha tenido cierto distanciamiento. Después de la parte más aguda de la crisis, el primer acercamiento con dicha institución se dio a partir del “Memorándum de políticas económicas del Gobierno argentino para un programa de transición en el 2003”. Este fue un ejercicio para reprogramar las fechas de pago y no quedarse en moratoria. Aunque se inició con el presidente Duhalde, tuvo importantes implicaciones para el gobierno siguiente. Este documento estaba adjunto a una carta de intención y en él se detallaban las políticas económicas a seguir durante 2003-2006. Se contemplaba un ajuste fiscal, reformas estructurales a concretarse y auditorías trimestrales para verificar el cumplimiento de los acuerdos. Además, se establecían metas de inflación y crecimiento así como planteamientos de reestructuración de deuda.

Se debe tomar en cuenta que, para un país como Argentina, la negociación de estos acuerdos se da en una situación de desventaja, porque es la nación desfavorecida por la crisis y por la posición que ocupa en el contexto internacional. Como lo menciona Aldo Ferrer²⁰⁴, la naturaleza de los acuerdos se da en una relación de poder donde el FMI ofrece recursos monetarios mediante préstamos y el acceso de financiamiento con otros agentes externos (bancos, gobiernos de países); pero, a cambio, Argentina debe cumplir con un conjunto de condicionalidades que abarca las áreas de política económica.

Argentina entra en un dilema al participar en estos acuerdos, ya que se encuentra, de inicio, en una situación de desventaja y que tendrá que supeditar los intereses propios a aquellos que le imponga el FMI. En este punto, se puede plantear que las medidas

²⁰⁴ Cfr. Aldo Ferrer. *La Argentina y el orden mundial*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, 185pp.

impulsadas por el Fondo no necesariamente apuntan a contribuir con el desarrollo nacional, puesto que en todos los casos las condiciones impuestas por el organismo favorecen a los acreedores.

A diferencia de sus antecesores, el actual gobierno argentino ha tratado de no subordinarse por completo a las exigencias del FMI. Por ejemplo, durante la dictadura militar (1976-1983), los dos mandatos de Menem (1989-1999) y el corto periodo de Fernando de la Rúa (1999-2001) los funcionarios gubernamentales y los mismos presidentes impulsaron las medidas neoliberales porque estaban convencidos de su aplicación o porque quería favorecer a ciertos grupos industriales. En esta situación, la formulación de acuerdos con el FMI implicaba aceptar sin objeciones las condicionalidades. No obstante, actualmente se difiere con esa ideología de aceptar condiciones a cualquier precio. Por esta razón, el acuerdo en cuestión, fue roto en el año 2004. El FMI alegó que Argentina no estaba cumpliendo sus compromisos pactados (privatización de bancos públicos, revisión de las tarifas de servicios públicos y renegociación de la deuda), por lo cual se decidió suspender el acuerdo.

Otro imperativo necesario para normalizar las relaciones financieras es la reestructuración de la deuda. Ésta ha crecido en forma exorbitante desde la última dictadura, como vemos en la tabla siguiente:

CRECIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA		
Periodo	Monto al inicio (millones de USD)	Monto al término (millones de USD)
1976-1983	7,000	45,000
1983-1992	45,000	62,000
1992-2001	62,000	144,000
2001-2003	144,000	190,000

Fuente: Eugenio Andrea. *El default y la reestructuración de la deuda*. Ed. Nueva Mayoría, Argentina, 2004.

Los acreedores de Argentina son de dos tipos. Unos son privados, que comprenden a tenedores de títulos emitidos bajos leyes internacionales y a tenedores de títulos emitidos bajo las leyes nacionales. Los segundos son organismos oficiales como el FMI, el BM, el BID y el Club de París. Cuando se recurre a una moratoria de deuda generalmente

se deja de pagar a los acreedores privados, ya que siempre se privilegia el pago a los organismos financieros internacionales. Se declaró una moratoria a la deuda de los accionistas privados (tenedores de títulos) pero había una parte de la deuda que sí se estaba pagando, es decir, los créditos del FMI, los BODEN²⁰⁵, los préstamos garantizados y los bonos provinciales.²⁰⁶ La postura del presidente Kirchner ha sido muy dura en el sentido de que, en un principio, estableció condiciones para la reestructuración de la deuda, y no ha estado dispuesto a negociar algunos aspectos, como la agilización de los pagos a los acreedores privados.

Ante esta situación, los bonistas formaron agrupaciones o clubes de bonistas con la finalidad de presionar al gobierno para que se reactivaran los pagos. También ejercieron presión frente a los gobiernos de sus propios países y frente al FMI para que éstos, a su vez, lo hicieran con Argentina. El problema principal de esta situación es que la deuda privada que asciende a cerca de 81,000 millones de dólares está repartida en un número diversos de tenedores de bonos de distintos países, tasas de interés y monto como lo vemos en el siguiente cuadro:

TENEDORES DE BONOS			
País	Comité	Miembros	Monto
Estados Unidos	Argentina Bondholders Comité (ABC)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Morgan Stanley 2. Granthman 3. Mayo 4. Van Otterloo & Co. 5. LLC, 6. HBK Investments 7. MN Services 8. Bear Stearns Asset Management 9. DePfa Investment Bank Limited 10. Van Eck Capital 11. Teacher's Insurance and Annuity Association of America 12. Gramercy 	7,000 millones de dólares.

²⁰⁵ Nombre de bonos estatales.

²⁰⁶ Eugenio Andrea. *Op. Cit.*, p. 355.

		Investments 13. BNP Paribas París 14. Red Mountain Finance Incorporated.	
Italia	Task Force Argentina Comitato de Creditori Italiani	Se encuentran agrupados un gran número de los 350,000 inversores italianos. Tenedores de bonos minoristas.	14,000 millones de dólares.
Alemania	1. Asociación Alemana de Inversores 2. IGA 3. Argentine Debt Recovery Agency Argentine Bondholders Restructuring Agency	40,000 tenedores de bonos.	
Japón	Asesorados por Bank of Tokio-Mitsubishi y Shinsei Bank	30,000 tenedores de bonos en su mayoría minoristas.	3.000 millones de dólares
Argentina	Asociación de Damnificados por la pesificación y el default, ADAPD.	500,000 tenedores de bonos minoristas principalmente.	

Fuente: Eugenio Andrea. *El default y la reestructuración de la deuda*. Ed. Nueva Mayoría, Argentina, 2004.

Otra alternativa a la que concurrieron algunos tenedores de bonos, fue interponer demandas contra el gobierno argentino (en Estados Unidos, Italia y Alemania). Algunas de éstas han tenido sentencias condenatorias y han decretado embargos hacia activos argentinos. Como hemos visto, los tenedores de bonos se valen de casi cualquier recurso para asegurar el cumplimiento de sus pagos. Incluso han demandado a bancos de sus países de origen que fueron los responsables de venderles los bonos. También hay que precisar que una gran cantidad de bonistas son argentinos y que se les ha dado el mismo trato que al resto de los bonistas.

En este contexto, organismos internacionales y países del G-7 presionaron a Argentina con la renegociación de la deuda. Se culpaba a Argentina de negociar de “mala fe” la reestructuración. Incluso, el FMI tomó la postura de no otorgar más préstamos a

Argentina si no se reabría una negociación con la parte de acreedores que no estaba de acuerdo en las condiciones del canje. A este respecto, el gobierno argentino no tomó con preocupación las presiones del Fondo y su respuesta fue, que aceptar esa situación implicaba que Argentina privilegiara el pago de los bonos y no el pago de la deuda con el FMI.

Por su parte, el BM también presionó al gobierno argentino para incluir en las negociaciones una mayor cantidad de tenedores de bonos. A este aspecto, refirió en el informe de Gobernabilidad y Anticorrupción que durante el gobierno de Menem había mayor control de la corrupción, mayor seguridad jurídica y mayor eficacia en la acción del gobierno. Estos resultados que arroja el informe son verdaderamente asombrosos, ya que el gobierno de Kirchner mantiene la moratoria y por lo tanto existe menor seguridad jurídica, gran parte del problema se originó durante el gobierno de Menem. En ese entonces, para el BM quizá los problemas no eran tan graves porque no eran evidentes.

Finalmente, durante el año 2005 una misión de funcionarios argentinos viajó a Washington para establecer un acuerdo sobre reprogramar los vencimientos del pago de la deuda. En éste, se acordó un canje de deuda donde más del 70% de los acreedores estuvieron de acuerdo, lo que implicaba un monto de 81 mil 800 millones de dólares. Con el otro porcentaje de acreedores no se llegó a ningún acuerdo (que implica 20 mil millones de dólares) y la postura de Argentina fue muy cerrada a ese respecto.

Los aspectos negativos que han generado esta situación, en la tensión de las relaciones diplomáticas con algunos de los países de donde provienen gran cantidad de bonistas, como Japón. Algunos juicios siguen su curso y los inversionistas que quedaron fuera del canje de deuda tendrán que buscar otras alternativas para llegar a acuerdos con el gobierno argentino.

En ese mismo año, Argentina inició negociaciones con el FMI para reanudar las líneas de asistencia. Éstas consistían en planes de refinanciamiento para los vencimientos de préstamos con el mismo organismo. Como en todas las ocasiones anteriores, para acceder a esta ayuda el FMI pidió como condición ciertos acuerdos entre los que se encontraban fijar una meta de 3,9 de déficit fiscal y otorgar la posibilidad de empresas de servicios públicos a aumentar sus tarifas. También se incluyó la condición de que bajara su nivel de inflación. Además se le sugirió al gobierno argentino que llegara a un acuerdo con los tenedores de bonos que no fueron incluidos en el canje de deuda.

En ese sentido, son reales las percepciones de quienes reprochan a la institución que sus condiciones y sugerencias favorecen a un sector de la población y, sobre todo, abogan por los intereses de los nacionales de los países que otorgan mayores cuotas al organismo. Por el lado contrario, el discurso utilizado por Néstor Kirchner contra el FMI le ha servido como bandera para mantener su popularidad.

En otro momento, el FMI también había recomendado a Argentina dejar flotar libremente el tipo de cambio. El gobierno no ha cedido en estas presiones, pues argumenta que en gran medida se beneficia a los acreedores de la deuda, pues al tener un peso más caro, el monto de la deuda en dólares es mayor.

Finalmente, hasta este momento, la alternativa que eligió el Presidente Kirchner fue alejarse del FMI para tener una libre capacidad de acción sin tener que someterse a más condiciones, sobre todo en cuestiones de privatizaciones, ajustes de tipo de cambio y de metas de inflación y déficit fiscal. El país pagó totalmente la deuda con el organismo (9 mil 500 millones de dólares) por medio de las reservas del Banco Central.²⁰⁷ Esta deuda debía liquidarse en plazos del año 2006 a 2008. Ante este suceso, funcionarios del FMI aseguraron que éste no era un rompimiento total de relaciones, ni implicaba la expulsión de Argentina del organismo, simplemente se habían terminado de pagar los compromisos de deuda y en el futuro se esperaba tener mayor contacto.

Por su parte, el BID tiene como objetivo mantenerse al margen de proveer nuevo financiamiento a Argentina para equilibrar su balanza de pagos o hacer frente a las deudas. Lo anterior, debido a la situación tan complicada que tuvo que enfrentar durante la crisis, ya que este país representaba gran parte de su cartera de deudores y una moratoria hubiera implicado graves problemas financieros para el BID. En adelante, el Banco se comprometió a conceder préstamos a Argentina únicamente para inversiones en infraestructura y para la concreción de reformas.

No obstante, aún faltan muchas cuestiones por hacer. Argentina tendrá que regresar al mercado de capitales para seguir financiando sus actividades. En el ámbito interno es sobre todo donde tendrá que trabajar en muchas cuestiones.

²⁰⁷ Las reservas del Banco Central estaban depositadas en una cuenta en el Banco Internacional de Pagos de Basilea (Suiza) y otra en la Reserva Federal de Estados Unidos. El pago fue hecho al FMI en una transferencia de Derechos Especiales de Giro, una canasta de monedas de yenes, libras esterlinas y euros. El préstamo que se liquidó provenía de un acuerdo stand-by aprobados en marzo de 2000, enero de 2003 y septiembre de 2003 además de terminar de pagar un monto de un préstamo de Facilidad Extendida aprobada en marzo de 2002.

Si bien es cierto que, con el pago de la deuda al FMI, existe la posibilidad de manejar la política económica de una forma más libre, también es cierto que se debe manejar de forma prudente. Son necesarias las buenas relaciones con los acreedores internacionales así como con los inversionistas. Si la relación con los inversionistas se toma como un juego de suma cero, entonces ambas partes perderían beneficios, sería más provechoso concebir las relaciones como acuerdos de cooperación donde los interesados obtengan beneficios equitativos. A largo plazo, sería fundamental revisar los mecanismos de control de capitales especulativos que han sido exitosos en países como Chile.

En general, el actual gobierno y los que sigan, aún tienen mucho trabajo por realizar. En la parte económica, es necesaria la reactivación del crédito y del crecimiento. Pero en este momento, es importante que el gobierno no sólo se enfoque en los equilibrios macroeconómicos que tanto “alaban” las instituciones financieras internacionales, sino que esto únicamente sea una estrategia que lleve a obtener objetivos más ambiciosos, es decir que tengan un impacto real en la población con un mejoramiento significativo en la calidad de vida. El camino aún es largo y mientras no se ponga atención en aspectos internos, no se obtendrán resultados positivos en el conjunto de la economía. Es necesaria la inversión en educación y tecnología. Poner énfasis en la creación de empleo y en el mantenimiento de salarios dignos. También son necesarios los programas sociales (en combate a la pobreza, salud, vivienda y medio ambiente) que ayuden a atenuar la desigualdad. En el aspecto político es fundamental la transparencia y la lucha contra la corrupción que han lastimado profundamente a la sociedad.

CONCLUSIONES

El cambio en la dinámica financiera internacional que ha ocurrido a lo largo de los últimos treinta años, ha hecho que los países se vinculen más estrechamente al ámbito externo, tanto con organismos financieros internacionales, como con gobiernos de otros países y con inversionistas. Esta situación ha presentado nuevas oportunidades de desarrollo, pero de igual forma, también grandes retos y obstáculos que superar. Como en cualquier proceso, los beneficios que pueden obtenerse dependen de un gran número de factores y agentes, tanto internos como externos y en gran medida de la interacción de ambos. En la actualidad, los procesos políticos, sociales y económicos no pueden entenderse si no se toman en cuenta la participación de agentes externos en la vida interna de un país. Las telecomunicaciones han hecho más sencillo este proceso, con efectos positivos y negativos. La modernización de los sistemas financieros ha implicado enormes logros y también nuevas responsabilidades para todos los involucrados en el proceso. Las acciones de unos cuantos pueden derivar en la quiebra de muchos.

Pudimos constatar que la incorporación de Argentina a la nueva dinámica de la economía internacional, se dio en condiciones poco favorables, con un gobierno militar que inició un proceso de apertura y liberalización, de manera muy rápida y preponderando las actividades financiero-especulativas a las productivas. En ese momento, no existió un plan a largo plazo que incluyera a todos los sectores de la sociedad y que fuera más acorde a la realidad argentina. Si bien el modelo de sustitución de importaciones estaba desgastado y no había cumplido sus principales objetivos, el giro tan drástico que se dio generó muchos costos. No existió una adecuada transición que fuera paulatina y adecuada a la realidad argentina. En el cambio de gobierno de la dictadura a la democracia en 1983, se tenían grandes retos a vencer. Existía una gran inestabilidad, descontento social y una gran deuda externa que se había quintuplicado. El ambiente externo para América Latina, en general, fue adverso en la década de los ochenta. La crisis de la deuda en toda la región afectó enormemente a Argentina y ante tal situación el gobierno empezó a comprometerse fuertemente con acreedores y organismos financieros internacionales. El presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) trató estabilizar la economía mediante planes sugeridos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos

sólo fueron paliativos temporales a la grave situación que se presentaba. Se generó una hiperinflación, mayor descontento social y su mandato no pudo concluirse.

Posteriormente observamos que la década de los noventa fue de grandes contrastes. Fue una época de bonanza, pero también se cometieron errores. La llegada del Carlos Saúl Menem a la presidencia de Argentina (1989-1999) implicó una adhesión total a los preceptos del Consenso de Washington. Las medidas que se aplicaron durante el gobierno menemista fueron: un redireccionamiento del presupuesto público sujeto a mantener un bajo déficit fiscal. También se incluyó la prioridad de comerciar con el ámbito externo, descuidando el interno, apostando por la liberalización financiera y por otorgar estímulos para la inversión extranjera. Se privatizó todo el aparato estatal y se impuso un tipo de cambio fijo al dólar.

Todas las medidas anteriores, fueron aplaudidas por el FMI y apoyadas en todo momento, aún cuando era claro que existían inconsistencias en las mismas. La política económica fue planeada y ejecutada desde el gobierno argentino y alentada y en parte financiada por el FMI, el BM y el BID. Estos últimos aportaron fondos para llevar a cabo las reformas y no manifestaron los riesgos del endeudamiento desmedido y de la paridad peso-dólar.

El caso argentino muestra claramente las debilidades del modelo neoliberal. En primer lugar las medidas aplicadas durante el gobierno de Menem reportan resultados positivos a corto plazo, pero no se comportan igual a largo plazo. Como pudimos ver en el desarrollo del trabajo, en los primeros años de la década de los noventa se redujo la inflación de tres dígitos a un sólo dígito, hubo niveles de crecimiento de 10%: crecieron las reservas internacionales y se mantuvo fijo el tipo de cambio. Las condiciones económicas favorables se derrumbaron a partir de 1995, cuando se generó una recesión y el tipo de cambio se tuvo que mantener artificialmente.

El modelo de convertibilidad fue una herramienta para fomentar el crecimiento y detener la inflación, pero no fue inclusivo ni sustentable. Se estaba cumpliendo con los señalamientos del CW, pero a un costo muy alto. Esto nos lleva a considerar otro aspecto en la aplicación del Consenso. Se tomaron sus preceptos como un fin en sí mismos y se aplicaron ortodoxamente sin atender a las realidades propias de Argentina. Se cumplieron metas fiscales y de inflación sin importar si esto mermaba el crecimiento y el empleo, se realizaron privatizaciones sin verificar que éstas contribuyeran a dar un mejor servicio, se

desregularon los servicios y no se creó un ambiente de competencia. Se declaró la apertura externa indiscriminada sin importar si se rompían cadenas productivas fundamentales para el desarrollo del país. Finalmente, se cumplieron los preceptos del CW sin verificar si eran en beneficio de la población.

Es necesario destacar que no se trata de regresar a un modelo proteccionista porque Argentina está inmersa completamente en un proceso de apertura y globalización. No obstante, esto implica encontrar la vía más adecuada para que el proceso de inserción a la economía global implique menos costos y más beneficios, que se vean reflejados en el crecimiento de la economía y desarrollo de la población. Debemos entender que el mantener los equilibrios macroeconómicos, que tanto se alaban no es una cosa menor, tienen una función importante, pero se deben mantener a niveles acordes a la realidad argentina. El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica no es una panacea para todos los problemas de Argentina.

Hasta este punto podemos concluir que la hipótesis secundaria planteada en la introducción es cierta, es decir, una de las detonantes de la crisis financiera argentina fue producto del agotamiento del modelo económico neoliberal. Como vimos anteriormente, la aplicación tajante del CW generó con el paso del tiempo, serias inconsistencias en la economía argentina que desembocaron en una crisis financiera, política y social. Tanto los agentes internos como los externos tuvieron funciones y responsabilidades en la gestión de la crisis. Ambos fueron testigos de las señales que indicaban que la convertibilidad y el alto endeudamiento no eran viables a largo plazo.

El gobierno no generó las condiciones necesarias para salir paulatinamente de la paridad fija al dólar. El FMI y el BM tuvieron informes que señalaban signos de peligro y decidieron apostar al modelo de convertibilidad y dejaron seguir el alto endeudamiento que, en parte, ellos financiaron. Durante toda la década de los noventa, cuando se generó gran parte del problema, el gobierno y los organismos financieros internacionales tuvieron una estrecha cooperación. Y continuó de esta forma hasta que el FMI decidió retirar su apoyo a finales del año 2001.

El FMI no fue responsable de llevar a la práctica los inadecuados programas y planes que desarrolló el gobierno argentino (como “el corralito”), tampoco lo fue de las actuaciones de los acreedores e inversionistas (que precipitaron la crisis al retirar sus recursos de Argentina). Sin embargo, si es responsable de cumplir estrictamente sus

obligaciones y es ahí donde estuvieron las fallas. El Fondo Monetario Internacional es el encargado de velar por la estabilidad financiera internacional y no logró cumplir esa función. Su labor también implicaba hacer revisiones periódicas a los principales programas de política económica, así como de los indicadores. Si existían muestras de que la situación era riesgosa, por qué nunca alertó de la situación. En este caso se mezclaron intereses económicos y políticos. Después de que el organismo apoyó durante toda la década de los noventa la aplicación del CW, el admitir que no habían sido del todo eficaces los resultados obtenidos, significaba un alto costo político.

Es imposible explicar la crisis de Argentina si no la entendemos como un proceso donde intervienen agentes internos y agentes externos. Aquí podemos desprender que la hipótesis central del presente trabajo se cumple, es decir que la crisis financiera fue responsabilidad de la interacción tanto de agentes internos (gobierno, grupos empresariales, bancos nacionales) como de agentes externos (organismo financieros internacionales). Sin embargo, es conveniente tomar en cuenta el contexto desigual en el que se da la interacción entre ambas partes. El gobierno argentino, al igual que el resto de los países latinoamericanos, está sometido a presiones por parte de gobiernos extranjeros (principalmente de Estados Unidos y de las potencias europeas) para llevar a la práctica el Consenso de Washington.

Por otro lado, otros dos aspectos distintivos de la crisis fueron los de la corrupción y la respuesta social. La corrupción es un problema que lastima profundamente a la sociedad. Se mezcla en todos los aspectos de la vida, en la salud, en la educación, en la política, en la economía y en la impartición de justicia. Algunos organismos destacan este fenómeno como un factor fundamental de la crisis, ciertamente incidió en el proceso, pero no lo explica completamente y tampoco es desencadenante del mismo. Estuvo presente en asuntos clave como las privatizaciones, el crecimiento de la deuda, la mala administración y el desencanto de las instituciones. En estos momentos, en Argentina y en muchos países de América Latina existen esfuerzos destinados al combate a la corrupción, sobre todo mediante planes destinados a promover la transparencia y la legalidad en el sector público. Argentina adoptó “la Convención internacional contra la corrupción” de las Naciones Unidas, que compromete al gobierno argentino a realizar mayores esfuerzos de transparencia en cuanto a la designación de cargos públicos y la utilización de recursos, así como a la puesta en práctica de programas anticorrupción.

Lamentablemente, ésta es una dura carga para los países y todavía existe mucho trabajo en la materia.

El otro aspecto que debe considerarse en el desarrollo de la crisis, es la cuestión de la movilización social. Aunque un tema tan complejo y extenso como la problemática de la sociedad no fue uno de los temas principales del presente trabajo, es fundamental para la explicación de los hechos que ocurrieron en Argentina en diciembre de 2001. La respuesta del gobierno e incluso de los organismos internacionales hubiera sido distinta de no ser por la presión de la población. La movilización social se enfocó a la protesta y a la movilización que en su momento derrocó al presidente Fernando de la Rúa. Pero también se construyeron medios paralelos que les permitieran salir adelante en condiciones económicas críticas, como fue la recuperación de las fábricas y los clubes de trueque. Los más desfavorecidos de la población, fueron los más perjudicados de la crisis y a pesar de esto, siempre buscaron los medios para expresar su descontento.

Finalmente, se deben buscar caminos adecuados para encontrar la senda del crecimiento. En este sentido Argentina tiene que trabajar en su estructura interna. Los organismos internacionales se ocuparon de proveer financiamiento para superar los problemas de coyuntura, pero no se encargaron de los problemas estructurales. Los cambios, el bienestar general y el desarrollo no provienen del exterior y no serán generados por organismos internacionales. Así como lo menciona Aldo Ferrer, “el desarrollo no se importa”. Tampoco hay una receta ni un camino diseñado que conduzca a la prosperidad y al crecimiento económicos.

Además está el otro aspecto, el externo, el cual no depende del gobierno argentino y sin embargo también afecta el desenvolvimiento de la economía del país. La incertidumbre y la disparidad en la información son elementos que impiden la estabilidad del sistema financiero. Ante las últimas crisis financieras se ha puesto de manifiesto la necesidad de una reforma al FMI, para lograr nuevos mecanismos que permitan mejorar la gestión de las mismas. Los esfuerzos para realizar una verdadera reforma a la arquitectura financiera internacional tienen que ser mayúsculos. Nunca antes se había tenido un sistema financiero tan volátil y ya existen numerosas propuestas para contrarrestar la situación. La reforma a los organismos financieros internacionales serán un reto enorme para toda la comunidad internacional. No sólo para encontrar un plan adecuado si no en la medida en que envuelven cesión de atribuciones y lucha de

intereses. La vía que se vislumbra más cercana es la de adecuar las funciones del FMI al contexto internacional. Si bien es cierto que existen algunas medidas, como las cláusulas de acción colectiva y las líneas de crédito contingente con las que se ha tratado de mejorar los mecanismos de prevención de crisis, no serán suficientes si todos los actores involucrados (organismos financieros internacionales, gobiernos, agentes privados) no asumen su responsabilidad y adquieren compromisos.

En el ámbito interno, el futuro para Argentina y para muchos países de América Latina implica dos opciones. Una es la de seguir profundizando el modelo neoliberal, el sugerido por el FMI, el BM y los países más desarrollados, el cual implica completar las reformas en materia laboral, educación, salud y llevar a cabo otras en cuestiones hacendarias y energéticas. Asimismo completar las privatizaciones y liberalizar las áreas comerciales que aún están protegidas. La segunda opción es el replanteamiento del modelo actual y la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo, que tiene vías positivas de concretarse como lo muestra el giro electoral a la izquierda que se ha dado. Luis Inácio Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela y Néstor Kirchner en Argentina. Todos con sus particularidades pero que reflejan a grandes rasgos que no es factible continuar profundizando el modelo neoliberal.

El actual presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ha desafiado los estándares establecidos de que no se puede avanzar si no hay acuerdos con el FMI, y de que no se puede desafiar a los dueños de las grandes empresas porque todos huirían del país. A ocho años de que inició la depresión, el PIB creció en el año 2005, 9%, el desempleo se redujo del 25% al 12%, la pobreza ha disminuido en una pequeña proporción. El problema que se ha generado es el crecimiento de la inflación aunque también se debe considerar que ha aumentado por el reacomodo de precios y la recuperación de los salarios. Es importante en estos momentos mantener esos indicadores positivos que quizá sean transitorios pero se pueden obtener grandes cosas de ellos. No obstante, el reto no concluye ahí. Se tienen que seguir revisando los problemas de la deuda y la normalización de las relaciones financieras. Se tiene que seguir trabajando en los aspectos de desempleo, pobreza y paralelamente en los de inflación, déficit y crecimiento económico. También, como lo ha sido en otro tiempo, las reformas son necesarias, pero deben ser en beneficio de la población. Se necesita mejorar la capacidad de las empresas, aumentar la

competitividad y proveer un ambiente de competencia. De igual forma, es fundamental apostarle al mejoramiento de la educación y la innovación tecnológica. Se debe incluir el fortalecimiento de las instituciones que puedan responder ante situaciones de crisis. Asimismo es de vital importancia el fortalecimiento de la democracia. También es de suma importancia, revisar las demandas de los movimientos sociales para avanzar en todos los aspectos. Se está abriendo una nueva oportunidad para Argentina. Los pueblos latinoamericanos suelen olvidar el pasado y con ello vuelven a cometer los mismos errores. Es importante recordar que aún se sigue en esa transición hacia la búsqueda de alternativas que permitan, por fin, el pleno desarrollo de la población.

APÉNDICE I

CRONOLOGÍA DE LOS PRESIDENTES EN ARGENTINA

Presidente	Vicepresidente	Periodo
Juan Domingo Perón	Hortensio Quijano	1946-1951
Juan Domingo Perón	Alberto Teissaire	1951-1955
Eduardo Lonardi	Isaac Rojas	1955
Pedro Aramburu	Isaac Rojas	1955-1958
Arturo Frondizi	Alejandro Gómez	1958-1962
José María Guido	-----	1962-1963
Arturo Illia	Humberto Perette	1963-1966
Juan Carlos Onganía	-----	1966-1970
Roberto Levingston	-----	1970-1971
Alejandro Lanusse	-----	1971-1973
Héctor Cámpora	Vicente Solano	1973
Raúl Lastiri	-----	1973
Juan Domingo Perón	Isabel Martínez de Perón	1973-1974
Isabel Martínez de Perón	-----	1974-1976
Jorge Rafael Videla	-----	1976-1981
Roberto Viola	-----	1981
Leopoldo Galtieri	-----	1981-1982
Reynaldo Bignone	-----	1982-1983
Raúl Alfonsín	Víctor Martínez	1983-1989
Carlos Saúl Menem	Eduardo Duhalde	1989-1995
Carlos Saúl Menem	Carlos Ruckauf	1995-1999
Fernando de la Rúa	Carlos Álvarez	1999-2001
Ramón Puerta	-----	2001
Adolfo Rodríguez Saa	-----	2001
Eduardo Camaño	-----	2001-2002
Eduardo Duhalde	-----	2002-2003
Néstor Kirchner		2003-

APÉNDICE II
DATOS PRINCIPALES DE ARGENTINA

Nombre oficial	República Argentina
Población 2004	38,400,000
Mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	18
Esperanza de vida al nacer 2004	Hombres: 71 Mujeres: 78
Coeficiente de Gini (0 representa perfecta igualdad y 100 representa perfecta desigualdad.)	52.8
PIB (millones de dólares) 2004	137.3
PIB per cápita (dólares)	3,580
Tasa de desempleo 2005	10.1%
Población bajo la línea de pobreza 2005	33.8%
Tasa de inflación	9.6%
Territorio	3,761,274 kilómetros
Provincias	Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.
Principales productos de exportación	Aceites comestibles, Cereales (maíz, soja), vinos, carnes y vehículos.
Principales destinos de las exportaciones	Brasil, Chile, Estados Unidos, China y España.

Principales productos de importación	Maquinaria, vehículos, productos químicos y manufacturas.
Principales destinos de las importaciones	Brasil, Estados Unidos, China, Alemania y España.
Sistema político	República Federal
	División de tres poderes
Poder Ejecutivo	El Presidente y el Vicepresidente son elegidos como fórmula presidencial, mediante sufragio efectivo y directo. Se prevé segunda vuelta en caso de que ninguno de los candidatos obtenga el 45% de la votación ó el 40% de los votos totales siempre y cuando haya 10% de diferencia entre el candidato anterior.
Poder Legislativo	El poder legislativo es bicameral. La Cámara de Diputados consta de 257 miembros elegidos cada cuatro años, renovándose la mitad cada cuatro años. La Cámara de Senadores consta de 69 miembros elegidos cada 6 años, renovándose un tercio cada tres años.
Poder Judicial	El poder judicial está compuesto por la Corte Suprema de Justicia que es el máximo tribunal así como de una serie de tribunales especializados.
Principales partidos políticos	Partido Justicialista (PJ) de orientación peronista.
	Unión Cívica Radical (UCR) partido más antiguo.
	Alternativa por una República de Iguales (ARI)
	Frente País Solidario (FREPASO)
	Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza)
	Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento (RECREAR)

Fuentes: World Development Indicators 2006, BM. FMI, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía citada

1. Andrea, Eugenio. *El default y la reestructuración de la deuda*. Ed. Nueva Mayoría, Argentina, 2004, 392pp.
2. Berzosa, Carlos, *et. al.*, *La deuda externa*. IEPALA, Madrid, s.f., 272pp.
3. Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de Política*. FCE, Tomo I, México, 1997.
4. Bresser, Luiz Carlos, *et. al.* *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Traduc. Fernando Santos, Ed. Alianza, Madrid, 1995, 271pp.
5. Cafiero, Mario y Javier Llorens. *La Argentina Robada. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino*. Ediciones Macchi, Buenos Aires 2002, 312pp.
6. Calloni, Stella. *Argentina. De la crisis a la resistencia*. La Jornada Ediciones, México, s.f., 451pp.
7. Cárdenas, Enrique, *et. al.* (Comp.). *Industrialización y Estado en la América Latina. La Leyenda negra de la posguerra*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, 455pp.
8. CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2003, 547pp.
9. Correa, Eugenia, *et. al.* (Coord). *Consecuencias financieras de la globalización*. Miguel Ángel Porrúa, IIE-UNAM, México, 2005, 573pp.
10. Curia, Eduardo Luis. *Dos años de la Economía de Menem. Una etapa de transformaciones*. Ediciones El cronista, Argentina, 1991, 189pp.
- 11.------. *La trampa de la convertibilidad. Los 90, perdidos, y el riesgo de perder la década entrante*. Ediciones Realidad Argentina, Buenos Aires, 1999, 177pp.
12. De Sebastián, Luis. *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Ed. Alianza, Madrid, 1988, 236pp.
13. Desdai, Padma. *Financial crisis, contagion, and containment. From Asia to Argentina*. Princeton University Press, Estados Unidos de América, 2003, 303pp.
14. Eichengreen, Barry. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, Washington, D.C., Febrero, 1999, 189pp.
15. Erro, Davide. *Resolving the Argentine Paradox. Politics and Development, 1966-1992*. Ed. Lynne Rienner Publishers, United States of America, 1993, 254pp.
16. Feldstein, Martin. *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*. The University of Chicago Press, Chicago, 2003, 530pp.

17. Ferrer, Aldo. *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004, 382pp.
18. Fiorucci, Flavia y Marcus Klein. *The Argentine crisis at the turn of the millennium. Causes, consequences and explanations*. Aksant Academic Publishers, Países Bajos, 2004, 196pp.
19. FMI. *The FMI and Argentina, 1991-2001*. Washington D.C., 2004, 122pp.
20. ----- . *La Argentina y el orden mundial*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, 185pp.
21. ----- . *El capitalismo argentino*. Fondo de Cultura Económica, Argentina 1998, 140pp.
22. Frediani, Ramón. *Políticas de estabilización y reforma estructural en Argentina*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericanos, Buenos Aires, 1993, 147pp.
23. Gaggero, Horacio, et. al. *Argentina, 15 años después. De la transición a la democracia al menemismo (1982-1997)*. Proyecto Editorial, Buenos Aires, 2000, 141pp.
24. García, Enrique. *La política económica argentina en los últimos cincuenta años*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996, 110pp.
25. García Reyes, Miguel y María Mercedes Agudelo. *Ajuste estructural y pobreza. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 372pp.
26. Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel. *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: El fin de una ilusión*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1987, 267pp.
27. Guitián, Manuel y Félix Varela (Coord.). *Sistemas financieros ante la globalización*. Ed. Pirámide, Madrid, 2000, 239pp.
28. Hernández-Vela, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. Ed. Porrúa, Tomo I, México, 2002.
29. Iazzetta, Osvaldo. *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política*. Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 1996, 147pp.
30. Iriarte, Alicia (Comp.). *La década menemista. Escenario social y algunas cuestiones políticas*. Proyección Editorial, s.l., s.f., 121pp.
31. Jeannot, Fernando. *Argentina: Economía y Política de una Transición Prolongada (1976/1990)*. UAM Azcapotzalco, México, 1991, 249pp.
32. Lascano, Macelo (Comp). *La economía argentina hoy*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2001, 339pp.
33. López, Marcela. *We are millions neo-liberalism and new forms of political action in Argentina*. Latin America Bureau, Londres, 2004, 142pp.
34. Manrique, Irma (Coord.). *Arquitectura de la crisis financiera*. IIE, UNAM, ENEP Aragón, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 275pp.

35. Mántey Guadalupe y Noemí Levy (Comp). *Globalización financiera e integración monetaria. Una perspectiva desde los países en desarrollo*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 2002, 418pp
36. Margheritis, Ana. *Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995): la economía política de las privatizaciones*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, 358pp.
37. Morales, Juan Antonio y Gary McMahon. *La política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay*. CIEPLAN, Chile, 1993, 179pp.
38. Mussa, Michael. *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*. IIE, Washington 2002, 90pp
39. Palermo, Vicente y Marcos Novaro. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Grupo Editorial Norma, Argentina, 1996, 557pp.
40. Ramos, Laura (Coord.). *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Ed. Icaria, España, 2003, 188pp.
41. Rapoport, Mario, et. al. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, 1148pp.
42. Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*. FCE, Uruguay, 1994, 414pp.
43. Rouquié, Alain (Comp). *Argentina, Hoy*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1982, 279pp.
44. Seoane, María. *El saqueo de la Argentina*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 2003, 575pp.
45. Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Traduc. Carlos Rodríguez Braun. Ed. Taurus, México, 2004, 314pp.
46. Thorp, Rosemary y Lawrence Whitehead. *La crisis de la deuda en América Latina*. Siglo Veintiuno editores, Bogotá, 1986, 319pp.
47. Véganonès, Marie-Ange y Carlos Winograd. *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado*. Centro de Desarrollo. OCDE, s.l. 1997, 305pp.

Bibliografía consultada

1. Aramouni, Alberto y Ariel Colombo. *Críticas al Liberal-Menemismo*. Fundación Proyectos para el Cambio, Argentina, 1992, 316pp.
2. Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso Económico y Social en América Latina. El sector externo*. BID, Washington, D.C., 1982, 441pp.
3. ----- . *Progreso Económico y Social y América Latina. Integración Económica*. BID, Washington, D.C., 1984, 504pp.
4. Broker, Pablo. *La convertibilidad en crisis*. Ed. Macchi, Argentina, 1995, 215pp.

5. Bruno, Carlos (Comp.). *Argentina un lugar en el mundo*. FCE, 2003, Argentina, 153pp.
6. Camarero, Hernán, et. al. *De la revolución libertadora al menemismo. Historia social y política de Argentina*. Ed. Imayo Mundi, Asociación de Estudios de Cultura y Sociedad. Argentina, 2000, 328pp.
7. Cavarozzi, Marcelo. *Autoritarismo y Democracia*. Ed. Eudeba, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2002, 171pp.
8. Faugère, Jean-Pierre y Colette Voisin. *Le système financier et monétaire international crises et mutations*. Ed. Nathan, 2ª ed., Francia, 1993, 223pp.
9. Fernández-arias, Eduardo y Ricardo Asuman (Comp.). *Wanted: World Financial Stability*. BID, Washington D.C., 2000, 230pp.
10. Ferrucci, Ricardo. *Política Económica Argentina Contemporánea*. Ed. Macchi, Argentina, 1991, 406pp.
11. Gálvez, Yadira. Orígenes y perspectivas de la crisis contemporánea Argentina. UNAM, FCPyS, Tesis licenciatura, México, 2004, 282pp.
12. García, Valeriano. *Black December Banking Instability, the mexican crisis, and its effect on Argentina*. BM, Washington D.C., 1997, 40pp.
13. Garrido, Celso (Coord). *Empresarios y Estado en América Latina: crisis y transformaciones*. CIDE, México, 1988, 374pp.
14. Girón, Alicia. *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*. IIE, UNAM, Ed. Cambio XXI, México, 1995, 191pp.
15. Guzmán, Ileana, y Erika Tovar. *La transición a la democracia en Argentina y sus repercusiones en la economía (1999-2002)*. UNAM, FCPyS, Tesis licenciatura, 2003, 354pp.
16. Kuczynski, Pedro y John Williamson. *After the Washington Consensus*. IIE, Washington DC, 2003, 373pp.
17. Mántey, Guadalupe y Noemí Ley (Comp.). *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste Asiático*. UNAM, ENEP Acatlán, México, 2000, 435pp.
18. Manzetti, Luigi. *The International Monetary Fund and economic stabilization: The Argentine case*. Ed. Praeger, Nueva York, 1991, 239pp.
19. Michie, Jonathan y John Grieve Smith. *Global Instability. The political economy of world economic governance*. Ed. Routledge, Londres, 1999, 260pp.
20. Orrego, Francisco (Comp.). *Transición a la democracia en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1985, 240pp.
21. Ramos, Joseph. *Política económica neoliberal en países del cono sur de América Latina 1974-1983*. FCE, México, 1989, 218pp.
22. Serulle, José y Jacqueline Boin. *Fondo Monetario Internacional: Deuda externa y crisis mundial*. Ed. Iepala, Madrid, s.f., 509pp.

23. Vitelli, Guillermo. *Los dos siglos de la Argentina. Historia Económica Comparada*. Ed. Pendergast, Argentina 1999, 814pp.

Hemerografía citada

1. Argumedo Alcira y Aida Quintanar. "Argentina ante una encrucijada histórica" en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XXI, No. 63, septiembre-diciembre, 2003, p. 634.
2. International Journal of Political Economy, "The Demise of Neoliberalism in Argentina December 2001", Primavera 2001, Vol. 31, No. 1, 88pp.
3. Kregel, Jan. "An alternative view of the Argentine crisis: structural flaws in structural adjustment policy" en *Investigación Económica*, vol. LXII, núm. 243, enero-marzo, 2003 p. 15-49.
4. Rodrik, Dani. *Understanding Economic Policy Reform*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV, Marzo 1995, p. 19-20.
5. Ronaldo Munck, "Argentina, or the Political Economy Collapse", en *International Journal of Political Economy*, Otoño 2001, Vol. 31, No. 3 p. 67-88.
6. Stiglitz, Joseph, "Las lecciones de la crisis", en *El país*, 10 de enero de 2002.

Hemerografía consultada

1. Calcagno, Eric. *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*. CEPAL, No. 56, Santiago de Chile, 1987, 112pp.
2. Tonveronachi, Mario. "The Role of Foreign Banks in emerging countries. The case of Argentina, 1993-2000". en *Investigación Económica*, Vol. LXV, núm. 255, enero-marzo, 2006 p. 15-60.

Electrónicas

Banco Interamericano de Desarrollo <http://www.iadb.org>

1. Oficina de evaluación y supervisión, BID (2004). "Evaluación del programa de país (CPE): Argentina período 1990-2002. [on line]. Disponible en: <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=383231>

Banco Mundial <http://www.bancomundial.org>

1. Banco Mundial. (2005) "Argentina. A la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social. Observaciones sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza." [on line] Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/ArgentinaAlabusquedadeuncrecimientosostenidoconequidadsocial.pdf>

CATO Institute <http://www.cato.org>

1. Meltzer, Allan (1998). "Asian problems and the IMF", *Testimonio preparado para el Joint Economic Committee del Congreso de Estados Unidos en Febrero 24*, [on line] Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/journal/cj17n3-10.html>

Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina
<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/CESPA/index.htm>

1. Damill, Mario, *et. al.* (diciembre, 2003). "Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino. II) El sistema financiero de la Argentina bajo el régimen de convertibilidad y la transición a un nuevo modelo de intermediación." [on line] CESPA, Paper No.4, p. 5. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/CESPA/index.htm>
2. Schvarzer, Jorge y Hernán Finkelstein. *El sistema financiero durante el "corralito" y el "corralón" Una larga y costosa transición.* (abril, 2003) [on line] CESPA, Notas de coyuntura No.12, p. 1. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/CESPA/index.htm>
3. Schvarzer, Jorge y Mariana Rojas. (agosto, 2002). "Algunos efectos de la depresión y la devaluación sobre las cuentas empresarias". [on line] CESPA, Notas de coyuntura No.6. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/CESPA/index.htm>

Diario Clarín <http://www.clarin.com>

1. Alberto Amato, "Piqueteros la cara oculta del fenómeno" *Clarín*, [on line] <http://www.clarin.com/diario/especiales/piqueteros>

Diario Página 12 <http://www.pagina12.com.ar>

1. Montenegro, Maximiliano. "El plan secreto". *Diario Página 12*, 13 de enero de 2003. [on line] Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-557-2003-01-13.html>

Fondo Monetario Internacional <http://www.imf.org>

1. Barajas, Aldo *et. al.* (2006) "Banks during the argentine crisis: where they all hurt equally? Did the all behave equally?". *FMI Working Paper* [on line]. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0642.pdf>
2. Fischer, Stanley. (enero, 1999). "On the need for an International Lender of Last Resort". *Versión revisada del documento preparada para la reunión de la American Economic Association and the American Finance Association*. [on line] Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/010399.htm>
3. Meltzer, Allan, (otoño, 199). "What's wrong with the IMF? What would be better?" *The Independent Review*, [on line] Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/010399.htm>

Foreign Affairs <http://www.foreignaffairs-esp.org>

1. Buira, Ariel "El FMI a los 60: ¿potencial desaprovechado?", en *Foreign Affairs en español*, ITAM, Julio-Septiembre 2005. [on line]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050701faenespessay050312/ariel-buira/el-fmi-a-los-60-potencial-desaprovechado.html>

Ministerio de Economía y Producción. <http://www.mecon.gov.ar/>

1. Memoria de las privatizaciones, disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/>

National Bureau of Economic Research <http://www.nber.org/>

1. Calvo, Guillermo, *et. al.*, (julio, 2003). "Sudden stops, the real exchange rate, and fiscal sustainability: Argentina's lessons". *NBER working paper series*, [on line] working paper 9828, p.3., Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9828>

2. Domínguez, Kathryn y Linda Tesar. (mayo, 2005). "International Borrowing and macroeconomic performance in Argentina". *NBER working paper series*, [n line] working paper 11353, p.1-45. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w11353>

Pontificia Universidad Católica de Chile <http://www.scielo.cl/>

1. Esteban Jadresic, et. al. (agosto 2003). *Crisis financieras internacionales, prestamista de última instancia y nueva arquitectura financiera internacional*. Cuadernos de Economía. [online], Vol. 40, no.120 pp.359-391. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-68212003012000009&lng=es&nrm=iso

Reform Watch <http://www.reformwatch.net>

1. Allan Meltzer (2000). "Statement of Allan Meltzer on the Report of the International Financial Institution Advisory Commission", *Senado del Congreso de Estados Unidos, 9 de Marzo*, [on line] p. 2. Disponible en: <http://www.reformwatch.net/fitxers/12.pdf>

Universidad de Columbia

1. Stiglitz, Joseph, (2002). "Financial market stability and monetary policy". [on line]. p. 15. Disponible en: http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2002_Financial_Market_Stability_and_Monetary_Policy.pdf
2. -----, (2003). "Ethics, market and government failure, and globalisation". [on line] Disponible en : http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003_Ethics_Market_and_Government_Failure_and_Globalization.pdf