



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**Una década de reformas económicas y políticas neoliberales en Argentina  
(1991-2001): Un estudio sobre su implementación y efectos.**

**Tesis**

Que para obtener el título de:

**Licenciada en Relaciones Internacionales**

Presenta:

**María Antonieta Mónica Sánchez Herrera**

Directora de tesis:

Dra. Alejandra Salas-Porras Soule

Ciudad Universitaria, **2008.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## Índice

<b>Introducción</b>	4
<b>1. Conceptualización de neoliberalismo y la corriente neokeynesiana.</b>	
1.1 Crisis de la deuda externa en América Latina y la propuesta neoliberal: Crisis de la deuda externa en los años ochenta	13
1.2. La propuesta neoliberal para el desarrollo de América Latina	19
1.2.1. Liberalismo Económico y Monetarismo	19
1.2.1.1. Liberalismo clásico	19
1.2.1.2. Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos (EMBP)	23
1.2.1.3. Implicaciones político-económicas del EMBP	24
1.2.2. Estabilización heterodoxa vs. ortodoxa	25
1.2.3. La fórmula del Consenso de Washington	27
1.2.4. Liberalización financiera y crisis económicas	28
<b>2. Antecedentes y evolución del neoliberalismo en Argentina</b>	
2.1. El modelo de sustitución de importaciones y el problema de la inflación en Argentina	40
2.1.1. La sustitución de importaciones	40
2.1.2 El proceso inflacionario en Argentina	43
2.1.3. Argentina, 1976-1982: El problema de la hiperinflación	45
2.2. Periodo presidencial de Raul Alfonsín (1983-1989)	51
2.2.1. Contexto Interno	51
2.2.2. El Plan Austral	53
2.3. Periodo presidencial de Carlos Ménem (1989-1999)	57
2.3.1. Contexto interno	57
2.3.2. El plan de Convertibilidad	62
<b>3. Políticas neoliberales y reformas económicas en Argentina (1991-2001)</b>	
3.1. Implementación de las políticas neoliberales y sus efectos (1990-1996)	71
3.2. Las reformas económicas	76
3.2.1. Convertibilidad	76
3.2.2. Apertura externa	77
3.2.3. Privatizaciones	78
3.2.4. Deuda externa	80
3.2.5. Ajuste estructural	81
3.2.6. Liberalización financiera	83
3.3. Evolución y consecuencias de la crisis argentina de 2001	84
3.3.1. El Gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001)	84
3.3.2. Crisis Económica	86
3.3.3. La escasez de reservas internacionales (noviembre 2001)	87
3.3.4. Crisis Política	95
3.4. Moratoria de la deuda externa (diciembre 2001)	98

<b>4. El impacto internacional de la Crisis Argentina</b>	
4.1. La posición estadounidense	113
4.2. El impacto de la crisis argentina sobre la economía española	117
4.2.1. El contagio comercial	120
4.2.2. El costo para las empresas españolas instaladas en Argentina	120
4.3. La posición brasileña	121
4.4. El acuerdo con el FMI de enero de 2003	123
4.4.1. Naturaleza de los acuerdos con el FMI	124
4.4.2. Factores de la negociación	125
4.4.2.1. Presupuesto	129
4.4.2.2. Deuda Pública	129
4.4.2.3. Moneda	130
4.4.2.4. Régimen cambiario	130
4.4.2.5. Evaluación del acuerdo	131
4.5. El Acuerdo de Argentina con el FMI de septiembre de 2003	133
4.5.1. Reforma impositiva	136
4.5.2. Reforma del sistema financiero, servicios públicos y deuda de empresas	136
4.5.3. La segunda oferta Argentina	137
4.5.4. La reducción de la deuda	137
<b>5. Argentina a dos años de la crisis (2003 negociación de la deuda)</b>	
5.1. Argentina a dos años de la crisis	141
5.2. Políticas encaminadas a la solución de la crisis	144
5.2.1. Política Fiscal	144
5.2.2. Política monetaria y cambiaria	145
5.3. La actividad económica	147
5.3.1. Empleo remuneraciones y precios	148
5.3.2. El sector externo	149
5.4. Perspectivas para la economía argentina	153
5.5. La negociación con el FMI y el fin del default en Argentina	154
<b>Conclusiones</b>	156
<b>Bibliografía</b>	162

## Introducción

Durante la década de los setenta, se experimentó un flujo sin precedentes de recursos financieros hacia América Latina, consecuencia del enorme superávit que llevó a los países productores de petróleo colocar sus excedentes derivados de sus exportaciones en los países en desarrollo. La región se endeudó como nunca antes para financiar su desarrollo como lo permitían entonces las condiciones de crédito internacionales.

Sin embargo, para principios de la década de los ochenta la región estaba sobre endeudada, lo que motivó una importante reducción voluntaria del acceso a los mercados financieros internacionales. Asimismo, la recesión a escala mundial trajo una baja en el producto de las economías latinoamericanas.

El limitado acceso al crédito y la falta de ingresos provenientes de las exportaciones condujo a los países de la región a ajustarse a las nuevas condiciones que representaron casi una década de depresión económica.

A partir de entonces los ajustes propuestos para lograr el crecimiento de los países latinoamericanos, privilegiaron el cumplimiento de las obligaciones internacionales a costa del estancamiento económico de la región. La fórmula propuesta no sólo consideraba la reestructuración de la deuda cuyo pago se privilegiaba por sobre todo, sino que a cambio de mejores condiciones de pago planteaban el acceso de los extranjeros a los mercados, las finanzas y otras actividades en los países endeudados de América Latina.

La crisis de la deuda, después de constantes reestructuraciones a lo largo de la década de los ochenta, así como la nueva afluencia de recursos gracias a la baja de las tasas de interés en Estados Unidos desde 1990 y la búsqueda de los inversionistas por mejores rendimientos, a principios de los noventa ya no representaba el principal tema de interés en la región como lo fue la transformación del modelo económico y la apertura externa de los países de Latinoamérica.

Poco a poco, las ideas de apertura externa de la región fueron estructurándose en lo que el día de hoy se conoce como Consenso de Washington o la doctrina neoliberal como generalmente se le conoce. Sus bases teóricas se encuentran en el liberalismo económico desarrollado durante el siglo XIX. El liberalismo económico y su base en la libertad del comercio internacional tienen gran trascendencia en la historia económica mundial y de Argentina hasta el siglo XX.

La variante contemporánea del liberalismo económico se denomina neoliberalismo cuyos principios son: control de déficit fiscal, moderación del gasto estatal, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación de las actividades económicas y garantías a la propiedad.

A partir de los años noventa la influencia de esta doctrina se vuelve determinante para la construcción de las nuevas relaciones económicas internacionales. Los países desarrollados presionan a los países en desarrollo a abrir sus fronteras al comercio y la inversión, así como a crear marcos institucionales que los promuevan y garanticen los mayores beneficios para el capital externo.

En ese sentido, muchas economías se transforman de acuerdo a este nuevo esquema de desarrollo económico que privilegia el crecimiento cuantitativo de la economía y sus variables, descuidando en la mayoría de los casos el aspecto cualitativo y de la distribución del ingreso. Es en la realidad que el modelo ha tendido a generar un crecimiento de la producción, el intercambio y las ganancias, que sin embargo también ha mostrado la tendencia a la concentración de la riqueza en un menor número de agentes económicos (empresas, familias y gobiernos) que más se benefician, mientras que la competencia por atraer dichos capitales afecta el nivel de vida de muchos otros para quienes el ingreso tiende a decaer.

No obstante, en pocos casos los efectos han sido tan evidentes como en el caso argentino. La apertura desmedida y la presuridad con la que se llevó a cabo la reestructuración económica, sin considerar los problemas estructurales de la economía argentina mostraron una serie de errores de la política económica.

Argentina ha sufrido crisis económicas importantes desde finales del siglo XIX. La economía basada en el modelo agroexportador que se había desarrollado con éxito el siglo anterior mostraba ya su agotamiento. La caída internacional del precio de las materias primas y los productos agrícolas condujo a una caída del ingreso que era insuficiente para sostener el nivel de las importaciones y deuda del país.

Estas nuevas condiciones impulsaron a Argentina a buscar insertarse internacionalmente como una economía industrializada, productora de bienes de valor agregado bajo un esquema de "sustitución de importaciones". Sin embargo, la industrialización de Argentina se llevó a cabo de forma incompleta. Aunque logró ser autosuficiente en la producción de manufacturas sencillas de consumo final, el proyecto industrializador no se orientó al desarrollo de bienes de capital y tecnología que finalmente se continuaron importando.

Mientras tanto, la política económica promovió una política expansiva del gasto público para fomentar la industrialización. El estancamiento económico se hizo evidente a partir de los años 50, y desde entonces el gobierno tuvo que soportar

grandes pérdidas. Para solventar el incremento del gasto el Estado gestiona créditos con las instituciones financieras multilaterales y bancos extranjeros, por lo que incurrió en un fuerte endeudamiento externo.

En el ámbito interno, la insuficiencia de recursos provenientes de la producción y las exportaciones motivó la constante reimpresión de dinero, facultad con la que entonces contaba el gobierno para financiar el gasto; es decir, el llamado “señoraje”, originó una inflación altísima, pues la circulación de más dinero entre el público elevaba el nivel de precios de forma constante.

Para cuando el gobierno militar tomó el control de la política económica en 1976 el problema de la inflación era ya insostenible y todos los esfuerzos del equipo económico del Ministro Martínez de Hoz se enfocaron a controlarla. Para ello se promovió la estabilidad a través de ciertos cambios estructurales: la apertura externa, presupuesto equilibrado, libertad de los mercados, desregulación de la actividad económica y el crecimiento del sector privado. Era pues el primer intento de darle ejecución al modelo liberal en Argentina.

El problema del déficit fiscal ya no sería financiado por el Banco Central y se restringió la creación de crédito local elevando la tasa de interés. Es decir, la política se redujo a una estricta aplicación del enfoque monetario de la balanza de pagos.

Dado que esta nueva estructura económica necesitaba tiempo para arrojar resultados evidentes y el problema de la inflación era apremiante se hizo uso de un instrumento heterodoxo para contrarrestar la apreciación de la moneda: la prefijación de la devaluación o también conocido como la “tablita”, pero la tasa inflacionaria no cedió y se experimentó un creciente déficit de cuenta corriente.

La incapacidad de renovar automáticamente la deuda en 1980 debido a la restricción internacional de acceso al crédito para financiar el déficit de cuenta corriente, la pérdida de confianza a raíz del conflicto de las Malvinas en 1982 y la crisis mexicana generaron una crisis cambiaria permanente y corridas especulativas contra el tipo de cambio que generaron una enorme fuga de capitales.

Para frenar la crisis cambiaria, el gobierno emitió moneda nuevamente para comprar divisas a precio mucho más alto para entregarlas a quienes tomaron garantías, lo que agravó la inflación. A su vez, el gobierno se hizo cargo de las instituciones financieras en quiebra y asumió la deuda externa que se elevó de manera dramática.

La insostenible situación económica y política del país motivó el anuncio de la convocatoria a elecciones. Después de casi una década de gobiernos militares (1973-1983), a principios de los ochenta Argentina inicia una nueva época de gobiernos

democráticos a partir del gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) del Partido Unión Cívica Radical (UCR)<sup>1</sup> que representa a las clases medias argentinas.

Sin embargo, la transición democrática no garantizaría el buen desempeño gubernamental frente a los problemas macroeconómicos del Estado y la profunda ingobernabilidad generada por la incontrolable inflación, la reacción de los grupos sindicalistas inclinados a los partidos de tradición peronista que mantuvieron al gobierno en medio de repetidas huelgas generales de la central obrera, así como por la ola de saqueos a supermercados a finales de su gobierno.

La incapacidad de negociar con las diferentes fuerzas políticas empuja a Raúl Alfonsín a renunciar a la presidencia y a pasar el cargo al entonces presidente electo Carlos Saúl Menem (1989-1999) del Partido Justicialista<sup>2</sup> (peronista). El gobierno de Menem inició una serie de reformas<sup>3</sup> orientadas a insertar al país al esquema neoliberal del llamado “Consenso de Washington”<sup>3</sup> que promueve el libre comercio, la privatización de las empresas estatales, que limita el papel del Estado en la economía y promueve una actitud receptiva hacia la inversión extranjera.

La meta para el gobierno de Menem en materia económica era: incrementar los ingresos para eliminar el déficit de las cuentas nacionales. El eje central de las reformas fue el Plan de Convertibilidad cuyos objetivos eran eliminar la inflación; lograr la estabilidad cambiaría para obtener la confianza de la Inversión Extranjera Directa (IED), la Inversión Extranjera Indirecta (IEI) y la Inversión Nacional (IN); así como minimizar la deuda externa.

---

<sup>1</sup> La UCR, nace como partido en 1891, pero sus antecedentes vienen de la Unión Cívica (UC) de 1889. Dentro de esta se encontraban sectores católicos y laicos, clases altas desplazadas de la alianza gobernante y sectores medios, universitarios y profesionistas; cuyo campo de acción se encontraba en la provincia de Buenos Aires. De carácter movimentista (movilizador social), la UC encabezó numerosas rebeliones contra los gobiernos de corte positivista y el fraude electoral. La UCR ganó el gobierno por primera vez en 1916. El radicalismo como tradición partidaria se terminará de conformar hasta mediados de la década de los 30. Con 100 años de existencia sólo se le pueden contar 27 en el poder. Para profundizar sobre *radicalismo*, ver Diccionario de Política, Norberto Bobbio, Nicola Mattelucci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI Editores, Sexta Edición.

<sup>2</sup> Creado en 1945 por Juan Domingo Perón, en ese momento con el grado de coronel e integrante del gobierno militar, participó en las elecciones de 1946 con el rótulo de Partido Laborista. Era éste un partido pequeño, de origen sindical, y con el aporte de otros sectores como la Unión Cívica Radical. Con el voto mayoritario de los trabajadores, Perón logró llegar a la presidencia. El partido adoptó luego el nombre de Partido Peronista y más tarde Justicialista. El Partido Justicialista protagonizó seis procesos electorales entre 1945 y 1995; y dos gobiernos más electos por el Senado. Para las elecciones del 27 de abril de 2003, el P.J., a raíz de la falta de acuerdo para elegir candidato en elecciones internas, y por primera vez en su historia, se presenta dividido y ofrece tres candidatos: Menem, Rodríguez Saá y Kirchner, bajo rótulos distintos al de Partido Justicialista. Fuente: <http://www.guiaelectoral.com.ar/partidos.htm>

<sup>3</sup> Término acuñado por John Williamson en 1989 para referirse a las reformas que debían emprender los países de América Latina para superar la crisis de la deuda. El documento del *Institute of International Economics* denominado “Consensus of Washington” contenía 10 puntos: Disciplina fiscal, reordenar las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión directa externa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

En el inicio del gobierno de Menem parecía que las reformas habían resultado por demás exitosas, lo que se reflejó en las muestras de confianza de gran parte de la población argentina. Las reformas de Menem no sólo lograron la aceptación nacional, sino que también ganaron la popularidad internacional que le dio acceso a las mejores condiciones de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Es en esta época que Argentina establece la paridad con el dólar, recibe un importante flujo de inversiones europeas sobre todo de España, y en marzo de 1991 firma el Tratado de Asunción junto con Brasil, Uruguay y Paraguay que le da vida al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) proyecto de integración regional de gran alcance. Así, Argentina extiende sus relaciones económicas y comerciales con estos países que adquieren una gran importancia y prioridad en las relaciones exteriores de este país.

No obstante, el plan de Menem no logró sus objetivos en aspectos fundamentales como la industrialización para fortalecer la economía del país, impulsar la competitividad de las exportaciones argentinas e incrementar el nivel de reservas internacionales. Sin embargo, el gobierno de Menem no tomó la decisión de devaluar la moneda argentina ya que incrementaría drásticamente la deuda nacional y significaría el regreso a las peligrosas condiciones de inflación y los problemas sociales que ello implica.

La eventual devaluación y la agobiante situación económica quedaron en manos de los gobiernos que le sucedieron, en medio de una serie de escándalos de corrupción que generaron una desconfianza popular hacia el gobierno y llevaron a la postre a una gran inestabilidad política y social.

Todos estos elementos desembocaron en una crisis económica de enormes dimensiones que estalló en diciembre de 2001, con grandes consecuencias políticas, en particular, el cambio de 4 presidentes en menos de dos semanas<sup>4</sup>, a causa de la protesta popular.

El presente trabajo tiene como fines: 1) identificar los problemas económicos y políticos que originaron esta crisis; 2) las consecuencias que ésta ha tenido en las relaciones internacionales de Argentina hacia sus principales socios comerciales (Brasil, Estados Unidos y Europa) y; 3) la relación con sus acreedores internacionales, especialmente el FMI.

---

<sup>4</sup> Fernando De la Rúa sólo llegó a la mitad de su mandato, le sucedieron en menos de dos semanas: Ramón Puerta (48 horas), Adolfo Rodríguez Saá (7 días), Eduardo Camaño (24 horas), Eduardo Alberto Duhalde (2001-2003).

El estudio parte del momento en que Argentina adopta el régimen neoliberal (1991) pues, como se ha planteado, son las políticas de corte neoliberal las dominantes en el momento en que se presenta la actual crisis y que se manejaban como la respuesta definitiva a los problemas económicos que venía arrastrando la economía argentina.

Es por ello que, a partir de estudiar las condiciones económicas, sociales y políticas de Argentina previas a la crisis, pretendo identificar las causas de esta crisis y sus consecuencias en la actualidad, así como sus perspectivas a futuro.

*La hipótesis central de la presente tesis es la siguiente: la introducción de las políticas y reformas económicas de corte neoliberal, caracterizadas por la apertura externa y liberalización financiera entre los años 1991 y 2001, así como los problemas estructurales internos de baja productividad, inflación y desempleo, llevó a Argentina a la mayor crisis política, económica, social e internacional de su historia contemporánea.*

La política económica no respondió a las necesidades de los problemas estructurales de la economía argentina y tuvo en el Plan de Convertibilidad su único sustento.

Los objetivos de esta tesis son: Identificar los problemas económicos y políticos que originaron la crisis, así como sus consecuencias políticas, económicas y sociales internas; conocer las consecuencias que ésta ha tenido en las relaciones internacionales de Argentina hacia sus principales socios comerciales (Brasil, Estados Unidos y Europa), y determinar cómo ha impactado la crisis su relación con sus acreedores internacionales, especialmente el FMI.

El inicio de la década de los noventa en América Latina estuvo caracterizado por la búsqueda de alternativas para superar la reciente crisis de la deuda externa que habían enfrentado los países de la región. En ese sentido, organismos internacionales como el FMI y asesores del gobierno de Estados Unidos diseñaron una serie de propuestas y modelos encaminados a asegurar el buen funcionamiento de las economías latinoamericanas y a evitar la cesación de los pagos de dicha deuda que pudieran poner en riesgo el sistema financiero internacional.

El resultado de tales consensos fue un modelo de reformas neoliberales que implicó la apertura de los países de la región al libre comercio y a la inversión extranjera tanto directa como indirecta; así como políticas restrictivas al déficit público y recaudación fiscal.

Argentina, como muchos de los países latinoamericanos adoptó el régimen neoliberal. Simultáneamente se adopta la medida de ligar el peso argentino con el dólar estadounidense en relación de uno a uno en un régimen de tipo de cambio fijo para eliminar los problemas de inflación.

Sin embargo, ambas políticas, a pesar de manifestar importantes efectos a nivel macro (como reducción de la deuda, aumento del comercio, etc.) no significaron un avance en la solución de fondo pues no contribuyeron a la base estructural de la economía sino que sólo beneficiaron a las empresas transnacionales e importadoras, desarticulando las cadenas productivas de la industria nacional y en consecuencia la desindustrialización del país.

Asimismo, Argentina quedó expuesta a los riesgos de la volatilidad del mercado de capitales que ante la devaluación inminente del tipo de cambio causó estragos en la situación económica que generó la eventual crisis económica de finales del año 2001.

Este modelo que se salió de las manos del gobierno no es particular de Argentina, otras economías en América Latina viven las mismas condiciones de vulnerabilidad ante las fuertes presiones de la economía global.

Crisis importantes se han presentado desde la década de los noventa hasta la actualidad entre ellas la de México (1995), la de los países Asiáticos(1997-1998) y más recientemente la de Brasil (1999). Todas ellas tienen en común que es en esta época que se da una gran entrada de capital extranjero a corto plazo hacia sus economías; sin embargo, en el caso asiático la deuda fue mayoritariamente deuda privada a través de préstamos bancarios. Además, en Asia no había déficit público tan alto y tenían gran capacidad para generar divisas; mientras que en el caso de Brasil y Argentina la mayor parte correspondió a deuda pública por medio de la inversión de cartera originando en todos los casos grandes crisis cambiarias.

Entre las razones que me llevan a desarrollar el tema están las enormes dimensiones de esta crisis, pues impactó de manera profunda a la tercera economía de América Latina, un país de 36 millones de habitantes, en el cual actualmente 14 millones de personas es decir, el 40% de la población, están en condiciones de pobreza.

Es por ello que existe una gran necesidad de pensar en las causas más profundas de la naturaleza de la crisis argentina y tomar lecciones de ella. Es preciso buscar reorientación de la política económica hacia una nueva vinculación con la economía internacional e incluso una nueva regulación por parte de los países receptores de inversión extranjera.

Finalmente, aunque parece que la crisis argentina no ha trastocado enormemente la economía internacional, ha motivado el interés en el ámbito mundial sobre la forma en que se conduce la economía actualmente y la posición de los países en desarrollo ante los problemas económicos y financieros internacionales a los que son tan vulnerables.

En el caso de México, la problemática de la crisis argentina debe tomarse muy en cuenta, pues si bien las condiciones políticas y económicas no son las mismas, nuestro país sigue las mismas políticas de corte neoliberal que han jugado un papel trascendental en la evolución de la misma. Aunque el proceso de solución de la crisis no significa el abandono de este modelo, debemos pensar en nuevas formas de prevenir los desastres para evitar que una mala conjunción de políticas termine en crisis tan largas y profundas como las del caso argentino.

## 1. Conceptualización de neoliberalismo y la corriente neokeynesiana.

El término neoliberalismo significa “nuevo liberalismo” y es un neologismo que hace referencia a una doctrina económica y política que considera contraproducente el intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado como determinante para el equilibrio y el crecimiento económicos. El neoliberalismo surgió en los años cincuenta del siglo XX para oponerse a los modelos de intervención económica que habían tenido auge en las economías del mundo desde los años treinta. Pero no fue hasta los años setenta que su popularidad aumentó en los círculos de economistas e intelectuales.

Los neoliberales se manifestaban en contra los preceptos keynesianos que habían tenido éxito en el tema del empleo, teniendo al Estado como motor para resolver los problemas de recesión, pero que sin embargo, habían tendido al aumento de inflación y a los déficit presupuestarios. El neoliberalismo pugna por mantener estable la masa monetaria, recomendando mantenerla fija para controlar la demanda agregada. Asimismo, desalienta el uso de la política fiscal que permita el déficit presupuestario poniendo en duda el multiplicador keynesiano<sup>5</sup>.

Originalmente la teoría que limitaba el poder del Estado y entregaba la economía a los agentes privados era el liberalismo, y hasta bien entrado el siglo XX los partidarios de estas ideas siguieron siendo llamados liberales. Sin embargo, la crisis de 1929 y el predominio que entonces tuvo el keynesianismo, hizo que a los teóricos que pretendían rescatar las bases del antiguo liberalismo se les diera el nombre de neoliberales. Actualmente el término también alude a la libre circulación de capitales, ya que el libre comercio está implícito en todas las teorías liberales. También se puede caracterizar de nuevo, ya que el neoliberalismo incorpora elementos que se alejan del la ortodoxia liberal, como el monetarismo.

No obstante, existen diferencias entre los partidarios de esta doctrina pues algunos volvieron a una versión keynesiana con inclinación monetarista que incorporaba la aversión al déficit y a la fabricación de dinero pero no al concepto

---

<sup>5</sup> Los componentes de la demanda agregada (en una economía cerrada para simplificar el modelo) son el consumo el gasto y la inversión, los cuales determinan la renta:  $PIB=C+I+G$ . Dado que el consumo es una función estable de la renta, la propensión marginal a consumir es estable. Los cambios en la renta se deben principalmente a los componentes autónomos de la demanda agregada, especialmente a los cambios en el componente inestable de la inversión. Un determinado cambio en un componente autónomo de demanda agregada o ocasiona un cambio mayor en la renta de

de intervención pública en la economía y otros que buscan la aplicación rigurosa del Consenso de Washington y la reducción del Estado aún más drástica hasta limitarlo a lo completamente imprescindible.

El concepto de neoliberalismo en nuestros días hace referencia al modelo de privilegio de los intereses particulares, aunque especialmente a la ampliación del poder de las empresas privadas, multinacionales, sin una adecuada distribución de la renta y que han tenido un impacto desfavorable en los índices de desempleo, pobreza y exclusión social. A continuación se hace una descripción de las bases del neoliberalismo y su introducción en América Latina y Argentina.

### **1.1. Crisis de la deuda externa en América Latina y la propuesta neoliberal: Crisis de la deuda externa en los años ochenta**

En los años setenta, debido a la escasez mundial de petróleo y al alza en su precio por parte de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>6</sup>, se inició una oleada de préstamos por parte de los bancos comerciales privados a los países en desarrollo.

Un efecto inmediato del aumento del precio del petróleo fue la multiplicación por diez del superávit en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo, entre 1973 y 1974. Estos países no pudieron elevar sus gastos a corto plazo al mismo ritmo que sus enormes ingresos gracias a las exportaciones, por lo que mantuvieron grandes pero decrecientes superávits hasta 1978, cuando sus gastos finalmente llegaron al mismo nivel que sus ingresos.<sup>7</sup> Mientras tanto, colocaron esos ingresos derivados de la venta de petróleo en los bancos comerciales de las economías desarrolladas, mismos que serían los encargados de canalizar los excedentes mediante préstamos a los países en vías de desarrollo, mecanismo que se dio en llamar “reciclaje de petrodólares”.

---

equilibrio debido al multiplicador. Fuente: Froyen, Richard, *macroeconomía Teoría y Políticas*, Ed. Mc Graw Hill, 4ª Edición.

<sup>6</sup> La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), es un grupo de naciones vendedoras de petróleo que intentan sostener los precios en un nivel más alto del que regiría en condiciones más competitivas con el propósito de elevar al máximo sus ganancias. Sus orígenes datan de la reunión celebrada en Bagdad en septiembre de 1960, entre los cinco miembros fundadores: Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela. Tras operar sin mayor relevancia a lo largo de la década de 1960, la OPEP logró obtener el control de los precios del petróleo entre 1973 y 1974, periodo en el que el precio de este producto aumentó de 3 a 12 dólares por barril aproximadamente. Fuente: Krugman, Paul R, *Economía Internacional. Teoría y Política*, Mc Graw Hill, 4ª Edición, Barcelona, 1999.

Como consecuencia de la intermediación que ejercieron, los países industriales registraron un déficit de cuenta corriente de corta duración. Empero, con excepción de los países del Este de Asia, los países en desarrollo no productores de petróleo iniciaron un aumento del déficit que se mantuvo alto hasta 1978. Esto en gran parte gracias a que los países en desarrollo, como lo fue el caso de los países de América Latina, ejercieron una política expansionista que estimulaba la inversión y el crecimiento del producto. Sin embargo, el costo de tales medidas fue un gran déficit que se mantuvo constante. Se endeudaron fuertemente con bancos extranjeros, y emitieron deuda externa para mantener los niveles de gasto por encima de sus ingresos.

La segunda crisis del petróleo de 1979, produjo una nueva escala de superávit en los países exportadores de petróleo, mientras que en los demás países el déficit empeoraba. Los recursos excedentes se volvieron a dirigir a los países en desarrollo quienes se endeudaron en casi 70, 000 millones de dólares en 1981 para financiar su déficit de cuenta corriente. Sin embargo, en 1982 los países exportadores de petróleo también tuvieron déficit y, por consiguiente, no proporcionaron los fondos para financiar el todavía gran déficit de otros países en vías de desarrollo.<sup>8</sup>

En gran medida la crisis de la deuda que se desató en consecuencia provocó que los países en desarrollo contrataron sus préstamos con base en los llamados “contratos de préstamo de tipo variable” que, como su nombre lo indica, permitían el cambio de tipo de interés a que estaban sujetos los préstamos conforme a los tipos de interés del mercado.<sup>9</sup>

Un fuerte endeudamiento con los bancos comerciales bajo el esquema de tasa de interés variable significaba que los países en desarrollo estaban expuestos al peligro de un súbito aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, que incrementara drásticamente la carga de intereses. Eso fue exactamente lo que sucedió en 1979. La apreciación del dólar aumentó el valor real del servicio de la deuda. A continuación se incluye un cuadro presentado en el World Economic Outlook de 1991.

---

<sup>7</sup> Krugman, Paul R, *Economía Internacional. Teoría y Política*, Mc Graw Hill, 4ª Edición, Barcelona, 1999, p. 556.

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 558

<sup>9</sup> Normalmente, el interés que los bancos cobraban sobre los préstamos en dólares de tipo variable a los países en desarrollo estaba ligado al London Interbank Offered Rate (LIBOR), el tipo de interés que los bancos comerciales de Londres se cobran entre sí para los préstamos en dólares.

**Pagos del servicio de la deuda de los deudores en vías de desarrollo, 1977-1985 (miles de millones de dólares).**

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
39.5	57.2	83.8	102.6	124.1	135.9	132.5	124.0	129.09

Fuente: Fondo Monetario Internacional: World Economic Outlook, 1985-1991. Reproducido por Krugman<sup>10</sup>.

“El aumento sin precedente de las tasas de interés externas a principio de la década de los ochenta convirtió súbitamente en economías sobredeudadas a los países que habían hecho amplio uso del financiamiento externo en los años setenta. La suspensión del financiamiento externo voluntario a partir de la crisis de la deuda en 1982 dio inicio a una brusca reducción del acceso a los mercados financieros internacionales que continúa en la actualidad.”<sup>11</sup>

A medida que la economía mundial entraba en recesión en 1981, los países en desarrollo sostenían una carga sin precedentes de deuda externa. Como resultado de la desaceleración en el crecimiento de los países desarrollados, los países en desarrollo comenzaron a sufrir una baja en sus exportaciones arrastrando con ello el crecimiento del producto interno debido a dos condiciones principalmente: la baja en el precio de las materias primas y productos agrícolas (productos de los que dependen los países en desarrollo); y el aumento de barreras proteccionistas en los mercados de países desarrollado

“Las economías latinoamericanas se ajustaron a estos cambios adversos. Los resultados de este ajuste significaron ocho años de depresión económica cuyos efectos acumulados son visibles en toda la región: i) reducción del producto por habitante (en más del 10% desde 1982) y de los coeficientes de inversión, que cayeron a 16% del PIB en promedio en contraste con niveles del orden de 22% durante los años setenta, ii) pobreza generalizada y en aumento como resultado de niveles crecientes de desempleo y/o subempleo así como del agudo deterioro de los salarios reales, del gasto social y de la calidad de los servicios

<sup>10</sup> Tomado de: Krugman, Paul R, *Op. cit.*, p. 559.

públicos, y iii) tasas de inflación sin precedente: la inflación promedio (para el conjunto de la América Latina) superó los cuatro dígitos en 1990 (es decir, fue superior a 1000%), más de diez veces mayor que la tasa de inflación en 1982, cuando estalló la crisis de la deuda”.<sup>12</sup>

Hacia finales de 1985, se lanzó el denominado Plan Baker con el objetivo de reforzar la estrategia seguida hasta entonces. La iniciativa destacaba la necesidad del ajuste estructural orientado al crecimiento, principalmente en los llamados sectores productores de bienes transables internacionalmente, la importancia de revertir el financiamiento negativo de los bancos comerciales y la jerarquización de las instituciones financieras internacionales, particularmente el Banco Mundial, con el objetivo de financiar proyectos para el desarrollo que permitieran recuperar el crecimiento y la capacidad de pago de los países endeudados.

La estrategia de Baker no logró sus objetivos, que eran la reanudación de los pagos totales de los servicios de la deuda y la recuperación del acceso a los mercados internacionales de crédito. Por el contrario, los bancos comerciales dejaron de hacer aportes y las instituciones financieras internacionales se convirtieron en la única fuente de recursos, por supuesto, insuficientes, destinados a proyectos de inversión.

“Las proposiciones asociadas con el Secretario del Tesoro, Baker, fueron un intento de proveer mucho más regulaciones a la economía mundial a través de la reestructuración de las economías de América Latina y la profundización del papel de grupos financieros y comerciales en Latinoamérica. Regular a los países deudores contemplaba un *trade off*: el Plan Baker ofrecía a los países deudores pagos más bajos a cambio de que ellos ofrecieran gran acceso a los extranjeros a los activos locales, así como a las finanzas y a la actividad de servicios. La deuda fue entonces transformada en un arma para dismantelar la propiedad nacional y la protegida estructura productiva.”<sup>13</sup>

Las propuestas estadounidenses para que América Latina superara la crisis significaban crear el contexto externo para la globalización de las *reaganomics*. Las proposiciones de Baker para la transformación de las economías deudoras descansaban sobre manera en la visión reaganiana de las condiciones de crecimiento económico y eficiencia. La reestructuración de las

---

<sup>11</sup> Ros, Jaime, “Lecciones de la crisis: una visión de conjunto”, en Jaime Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, ILET-FCE, México, 1993, p. 9.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 9.

economías deudoras seguía el estándar de la fórmula: menos gobierno, más privatización y someter el trabajo. “Los cambios políticos fueron reforzados para incrementar la vigilancia del FMI... La condicionalidad del FMI (esto es, condiciones para nuevas transferencias) fue dirigida hacia el criterio de austeridad (por ejemplo, a controlar la oferta monetaria y el déficit público), así como a la privatización y la liberalización comercial.”<sup>14</sup> El periodo de austeridad afectó severamente el proceso de acumulación en muchos países latinoamericanos, sin embargo, fortaleció la posición de los grupos transnacionales.

El Plan Brady fue una iniciativa del gobierno de Estados Unidos lanzada en marzo de 1989, que debe su nombre al Secretario del Tesoro Nicholas Brady, que entre otras cosas establecía que la devolución total ya no era un objetivo razonable; y presionaba a los bancos a conceder un tipo de paliativo a los deudores.

El Plan Brady se basaba en tres puntos principales:

1. Los bancos comerciales debían proporcionar a las naciones deudoras una gama de alternativas para el apoyo financiero, tanto para reducir la deuda como su servicio, así como proporcionar nuevos créditos.
2. Se llamaba al FMI y al BM para que proporcionasen fondos para conseguir la reducción de la deuda y el servicio de la deuda.
3. El FMI no debía retrasar sus desembolsos hasta que los bancos comerciales no hubiesen acordado sus propios compromisos crediticios, que en el pasado era un elemento negociador que los bancos utilizaban contra los deudores.

La razón principal del gobierno de Estados Unidos para ponerse a favor de los países deudores era que parecía que el problema de la deuda estaba desbalanceando políticamente a los países de América Latina, además los bancos ya habían fortalecido de manera importante sus balances en los últimos siete años y sus pérdidas ya no representaban una amenaza a la estabilidad financiera mundial como sucedió en 1982.

Asimismo, se pensaba que la negociación directa entre deudores y los bancos acreedores individuales promovería un proceso de reducción voluntaria de la deuda que podría propiciar el crecimiento económico de los países de la región.

---

<sup>13</sup> Petras, James, y Morris Morley, *US Hegemony. Under Siege: class, politics, and development in Latin America*, Ed. Verso, Londres, 1990, p. 207. Traducción propia.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

México ofreció el primer caso de prueba para el Plan Brady, al pedir la reducción de la deuda a sus bancos comerciales acreedores. Con las condiciones que ofrecieron los bancos en 1990, el valor nominal de la deuda se redujo en un 12%.

La cercanía con Estados Unidos, hacía a México un país modelo que mostraba una intención abierta de resolver sus obligaciones en el menor tiempo posible, a la vez que se decidía a reformar su economía para reducir el papel del sector público.

Efectivamente, los menús de opciones en el marco de la estrategia Brady incluyeron canjes de la vieja deuda a cambio de nueva deuda reducida en su principal o intereses.

En el plazo de un año, bajo el mismo patrón, habían negociado sus deudas con bancos acreedores privados países como Filipinas, Costa Rica, Venezuela, Uruguay y Níger. Cuando Argentina y Brasil alcanzaban los acuerdos preliminares de reducción de la deuda con sus acreedores en 1992, parecía que los principales deudores, y otros más pequeños, por fin habían dejado atrás el problema de la deuda.

A mediados de 1992 una buena parte de los acreedores habían cambiado sus bonos de deuda, con una reducción de tasas respecto a las prevalecientes en aquellos años, y los bonos con descuento con una quita del 35% del valor nominal. Finalmente, en abril de 1993 se produjo un canje definitivo de los viejos bonos por los nuevos bonos Brady.

En los primeros años de la década de los noventa se percibió una importante llegada de flujos de capital hacia los países en desarrollo. Sin embargo, no se puede considerar al Plan Brady como el factor definitivo en este proceso, sino que debe mencionarse una serie de sucesos tales como el pronunciado descenso de las tasas de interés en Estados Unidos después de 1990, que redujo una gran carga de intereses de los deudores y la búsqueda de inversores estadounidenses de mejores rendimientos en países en desarrollo.

Como factor adicional no menos significativo se encuentra el esfuerzo por parte de los países en desarrollo por llevar a cabo procesos de desregulación y privatización de sus economías; la liberalización comercial y la estabilización de la inflación. Entre los países latinoamericanos que asumieron una reestructuración en gran escala se encuentran Chile, Venezuela, Colombia, Argentina y, por supuesto, México que asumió grandes compromisos en materia de libre comercio al adherirse en 1987 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y

que suscribió en 1994, junto con Estados Unidos y Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La crisis de la deuda no significó de ningún modo una pérdida para todos, sino que se puede decir que hubo quien se benefició de ella, especialmente el capital transnacional. “De hecho, una consecuencia del prolongado periodo de la deuda asociada a la austeridad en muchos países de América Latina, es la devaluación de activos (*assets*). Mientras fue un desastre para muchos, la austeridad proveyó a aquellos con liquidez de capital enormes oportunidades de renovar el proceso de acumulación comprando los activos locales negociados a bajos precios.”<sup>15</sup>

Es decir, a partir de que se desencadena la crisis de la deuda externa en los países en desarrollo, que desestabilizó al sistema financiero internacional en los años ochenta, se reestructuran las relaciones económicas internacionales de tal forma que en un primer momento se privilegia el cumplimiento de las obligaciones de los países deudores a costa del estancamiento económico de la región. Empero, las propuestas para el desarrollo de los países endeudados supuso un doble beneficio para los capitales internacionales pues, a cambio de mejores condiciones de pago para la deuda y el acceso a nuevos créditos, se propuso la apertura del mercado y las inversiones de las economías endeudadas bajo la normatividad del Consenso de Washington sobre la base del neoliberalismo que a continuación se describe.

## **1.2. La propuesta neoliberal para el desarrollo de América Latina**

### **1.2.1. Liberalismo Económico y Monetarismo**

#### **1.2.1.1 Liberalismo clásico**

Las ideas del liberalismo en lo fundamental fueron engendradas a finales del siglo XVIII en los países capitalistas desarrollados. Los principales autores de modelo liberal originario corresponden principalmente a Adam Smith y David Ricardo. Estos autores vivieron la etapa de la consolidación del sistema de producción capitalista en Inglaterra. Adam Smith argumentó en su libro *The Wealth of Nations* que si se permitía a las personas lograr su interés propio en los mercados libres, los recursos serían guiados por una “mano invisible” para producir el mayor y más eficiente nivel de producto agregado. El desarrollo económico fue concebido por

---

<sup>15</sup> *Ibid*

Adam Smith sobre la base de la extensión, en una sociedad determinada, de la división del trabajo. La división del trabajo ampliaba la productividad del mismo.

David Ricardo, analizó la retribución a los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) que fueron concebidas como interdependientes y sin límites precisos. Era posible el avance relativo de una retribución sobre el ingreso total, a condición de que se produjera una reducción en la participación relativa de cualquiera de las otras dos.

El tema de la libertad se convirtió en el pilar de la teoría que sostiene esta política económica que propugnaban. Sólo mediante la libertad de trabajo y empresa, era posible lograr el equilibrio natural entre los factores de la producción y el pleno empleo de los mismos, así como la determinación del precio de la producción. Por último, sólo mediante la libertad en el comercio internacional, los países podían optimizar la utilización de su dotación de factores productivos.

Las ideas de la escuela clásica tuvieron la particularidad de ligar la profundización científica de la ciencia económica con las necesidades del desarrollo de las fuerzas productivas en un entorno estructural.

El liberalismo económico ha tenido una presencia importante en la política argentina, en especial en la década de los ochenta, cuando el “monetarismo” ejerce una influencia muy fuerte. Los principales representantes del monetarismo, pertenecían a la llamada “Escuela de Chicago”, por haber desarrollado buena parte de su actividad en esta Universidad norteamericana. Entre ellos Milton Friedman, Ana Shwarz, Allam Meltzer, Phillip Cagan y Karl Brunner. El principal representante por la originalidad de sus ideas fue Milton Friedman.

Los monetaristas plantearon la preeminencia de la política monetaria sobre la fiscal, a efectos de actuar sobre la producción y los precios; los dos principales objetivos de la política contemporánea. “La proposición del monetarismo fue que el dinero era extraordinariamente importante para la economía y la política monetaria de la mayor trascendencia.”<sup>16</sup>

La cantidad de dinero era fundamental para determinar la tasa de inflación y el nivel de actividad económica. Existía en el corto plazo una relación inversa entre ambas variables y la creación de dinero. Así un aumento exagerado en la creación de dinero debía asociarse, para Friedman, con expansión de la demanda de bienes e inflación. En el otro extremo, una baja importante en la creación de dinero debía vincularse con baja demanda y deflación.

---

<sup>16</sup> Ferucci, Ricardo J., “Política Económica Contemporánea Argentina”, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1991, p.113

Para los monetaristas, la inflación deriva, como fenómeno monetario, del hecho de que la tasa de crecimiento y la cantidad de dinero (oferta monetaria y velocidad de circulación) es proporcional al crecimiento de los precios (tasa de inflación y tasa de crecimiento del producto real).

Para el caso de economías cerradas con factores de desequilibrio interno los monetaristas concluyen que “La vía monetaria expansiva no mejora el nivel de empleo y tiene, como contrapartida, efectos inflacionarios en situaciones de tasa natural de desempleo.”<sup>17</sup>

La definición de desarrollo económico implica, para la mayoría de los autores del liberalismo, aumento del PIB global, sin determinar cuál debe ser el destino sectorial, funcional o espacial de este aumento. En particular no interesa que en el proceso dinámico que implica el desarrollo económico exista una distribución progresiva o regresiva del ingreso<sup>18</sup>.

Esta concepción es coherente con los planteamientos básicos del liberalismo. Es decir, la apropiación de los frutos del desarrollo debe decidirla exclusivamente el mercado. “Si la consecuencia de todo este proceso es una concentración de la riqueza por sectores, clases o regiones, no deja por ello de operarse el desarrollo y el crecimiento del bienestar del conjunto de la sociedad.”<sup>19</sup> El mercado libre tiende a esta acumulación concentrada.

Los axiomas básicos del liberalismo son: libertad, competencia, prescindencia del Estado en las actividades que pueda desarrollar el sector privado. Pero además en la Argentina contemporánea, está formado por aquellas acciones que el Estado debe realizar para crear este clima apropiado para el desarrollo: crear infraestructura, brindar servicios públicos, operar instrumentos fiscales, monetarios, cambiarios, etc.

“Desde el punto de vista de los fines de la política económica, el tema de las precondiciones del desarrollo, nos conduce a analizar el objetivo de la estabilidad, y sus vinculaciones con el desarrollo mismo. En la concepción de los liberales argentinos contemporáneos, el objetivo de la estabilidad precede al

---

<sup>17</sup> García, Menendez José Ramón, *Política Económica y Deuda Externa en América Latina*, Ed. Iepala, España, 1989, p. 121.

<sup>18</sup> Normalmente lo que los autores liberales llaman “desarrollo” es conocido por los estructuralistas como “crecimiento”. La diferencia entre ambos conceptos está dada porque el crecimiento implica aumento de PIB, mientras que desarrollo implica además su distribución progresiva.

<sup>19</sup> Ferucci, *Op. cit.*, p.135

objetivo del desarrollo por cuanto, temporalmente, es una precondition del mismo.”<sup>20</sup>

Con respecto a la estabilidad monetaria, los instrumentos o medios planteados para lograrla se desprenden de la definición monetarista de la inflación. Según Friedman, las medidas correctivas deben operar:

- a) Directamente sobre la oferta monetaria, a través de la reducción de la emisión;
- b) Indirectamente, a través de las políticas ortodoxas de redescuento, efectivo mínimo y mercado abierto<sup>21</sup>

Según Friedman, “la reducción de la oferta monetaria...afecta en una primera etapa el nivel de ingresos y en una etapa posterior, a través de este último el nivel de precios...Significa que en el lapso que media entre la reducción (o suspensión) de la emisión hasta el momento en que los precios descienden, la economía debe soportar el “mal necesario” de la retracción económica.”<sup>22</sup>

En los últimos años ha cobrado vigor el análisis monetario sobre el desequilibrio económico en una doble perspectiva complementaria, externa e interna. De esta forma, se impone, en los círculos convencionales, el enfoque monetario de la balanza de pagos (EMBP). A partir de las publicaciones de H.G. Johnson, R. Mundell y R. Dornbusch, y con el respaldo doctrinal de toda la escuela de Chicago.

“Las diferencias de criterios acerca de la naturaleza de la inflación y el desequilibrio externo nutrieron, desde la década de 1950, el debate entre la escuela estructuralista latinoamericana y el enfoque ortodoxo promovido por el FMI. El reverdecimiento del paradigma monetarista durante la década de 1970, transitó por otros carriles. Influyó, por una parte, la abundancia de financiamiento privado internacional y, por la otra, el llamado “enfoque monetario del balance de pagos”. Este subordinó la política monetaria y el proceso de ajuste a la libertad de transacciones de fondos externos y de la tasa de interés.”<sup>23</sup>

Para nuestro estudio cabe hacer una breve descripción del mismo, que facilitará la captación de aquellos rasgos definitorios de las políticas económicas estabilizadoras, conectando la visión subsidiaria del Estado y los fenómenos

---

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 136

<sup>21</sup> Friedman, Milton, “The role of monetary policy”. En *American Economic Review*. LVIII, No.1. Citapor por Ferucci, *Op.cit.*, p. 137

<sup>22</sup> Ferucci, *Op. cit*, p. 136

<sup>23</sup> Ferrer, Aldo, *¿Puede Argentina pagar su deuda externa?*, Ed. El Cid Editor/Fundación para la Democracia Argentina, Buenos Aires, p.46.

monetarios implícitos en las relaciones económicas internacionales, tal y como se difundieron en el Cono Sur de América Latina.

Entonces, observamos que la extensión de los supuestos monetaristas al caso de las economías abiertas concibe el desajuste de la balanza de pagos a los excesos de oferta monetaria, canalizados en la compra de bienes y servicios y/o activos internacionales, con la consecuente demanda de divisas por parte del público. Esta, a su vez, se traducirá, dado el régimen de tipos de cambio fijos, en caídas de reservas y el lógico déficit del balance que las integra.

#### **1.2.1.2. Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos (EMBP)**

Es importante profundizar en el análisis del enfoque monetario de la balanza de pagos pues en él se basa el régimen de convertibilidad impuesto en Argentina para contrarrestar el ciclo inflacionario, que a la larga, produjo un desajuste estructural en su economía que derivó en la crisis económica de diciembre de 2001.

El enfoque monetario destaca el hecho de que el desequilibrio de la balanza de pagos es reflejo de un desequilibrio entre la oferta y la demanda de dinero. Por ello, un primer supuesto es que, a largo plazo, la demanda de dinero de un país está permanentemente en función del ingreso real, los precios y la tasa de interés.

La cantidad demandada de saldos monetarios nominales está relacionada directamente con el ingreso y los precios. Incrementos de ingreso y/o precios ponen en marcha incrementos en el valor de las transacciones e intensifican la necesidad de dinero para el financiamiento de esas transacciones, y viceversa. La cantidad demandada de dinero está inversamente relacionada con la tasa de interés. Cada vez que se retiene dinero en lugar de emplearlo en la realización de una inversión, el tenedor de dinero sacrifica los intereses que habría podido obtener. Si las tasas de interés son altas, la gente intentará conservar la menor cantidad de dinero posible, a fin de destinar el resto a inversiones generadoras de intereses. Por el contrario, un descenso de las tasas de interés provoca un incremento de la cantidad demandada de dinero.

La oferta de dinero de la nación es un múltiplo de la base monetaria, la cual incluye dos componentes. El componente nacional se refiere al crédito creado por las autoridades monetarias del país. El componente internacional se

refiere a las reservas de divisas de una nación, las cuales pueden aumentar o disminuir como resultado del desequilibrio de la balanza de pagos.

El enfoque monetario sostiene que todos los déficit de pagos son resultado de una oferta excedente de dinero del país. En un sistema de tipos de cambio fijos, la oferta excedente provoca el flujo de reservas de divisas hacia el exterior, y por lo tanto una reducción de la oferta monetaria. A la inversa, una demanda excedente de dinero se traduce en un superávit de pagos, lo que provoca la afluencia de reservas de divisas del exterior y un incremento de la oferta interna de dinero. El balance de la posición de pagos de la nación se restaura cuando la oferta excedente de dinero, desciende lo suficiente para restaurar la condición de equilibrio: oferta de dinero igual a demanda de dinero.

### **1.2.1.3. Implicaciones político-económicas del EMBP**

Los déficits de la balanza de pagos, en opinión del EMBP, pueden ser de dos tipos: déficit-fondo y déficit-flujo. El primero sería resultado de una decisión social que reemplaza dinero convencional por mayores importaciones o por activos internacionales. En consecuencia, este tipo de déficit no empeora la posición del país en la relación con el exterior, es transitorio y se ajustará fácilmente a través de diversas medidas (cambios en los precios relativos, devaluación o control de cambios, restricciones crediticias, etc.)

El déficit-flujo, en cambio, respondería a una decisión agregada de gasto por encima de las posibilidades de ingresos. Por tanto, el ajuste, según el EMBP, se centrará en uno de los dos aspectos siguientes: aumento de la producción o reducción del gasto. Como el monetarismo parte de una situación de “pleno empleo” de los recursos, el ajuste solamente puede afectar a la drástica minoración del gasto, “piedra maestra de la política estabilizadora tendente a la corrección del desequilibrio en una economía fuerte.”

La expansión del gasto (y del crédito que lo hace posible) se origina, a su vez, en el anómalo tratamiento de la oferta monetaria y en la descompensación entre cantidad de dinero ofrecida y demandada. La devaluación sería, en este sentido, una medida de ajuste que implicará un aumento de precios internos y mayores demandas de dinero. La eficacia de la devaluación se valoraría por la negativa de la autoridad monetaria a responder a esas demandas, es decir, una devaluación eficaz en cuanto a la caída de los saldos reales en manos del público no se amortigüe con la expansión del crédito interno.

“En consecuencia, el EMBP, en franca correspondencia con el análisis monetario del desequilibrio interno, considera que la balanza de pagos es un fenómeno monetario dirigido por fuerzas monetarias y por la política monetaria, más que un fenómeno real dirigido por precios relativos y rentas reales, operando a través de las propensiones de gasto y las elasticidades-precio del comercio exterior.”<sup>24</sup>

### **1.2.2. Estabilización heterodoxa vs. ortodoxa**

La escuela ortodoxa de economistas sostiene que la inflación proviene del señoriaje (la emisión de dinero por parte del gobierno para financiar el déficit público) que los países estaban utilizando para compensar la escasez de los préstamos externos. El remedio, decían, era aumentar los impuestos y recortar el gasto público, para así eliminar el déficit presupuestario y el excesivo crecimiento monetario necesario para financiarlo.

Los economistas heterodoxos identifican a la “inercia”<sup>25</sup> en el establecimiento de los precios y salarios como la causa principal en el problema de la inflación. No todos los economistas heterodoxos negaban la importancia de equilibrar el presupuesto del sector público, pero todos estaban de acuerdo en que la “rectitud fiscal” en sí misma no sería suficiente para parar la enorme inflación. Solamente los controles rígidos en los precios y salarios nominales, y en el tipo de cambio, podrían cambiar bruscamente las expectativas y romper la fuerza acumulada de la inflación.

“El (programa) ortodoxo parte del supuesto de que los agentes económicos gastan más de lo que ganan. Con base en ello sería necesario provocar una recesión que reduzca su gasto... El (programa) heterodoxo reconoce que el mercado no funciona –en el sentido de que no es capaz de mantener precios

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> El factor que perpetúa una cierta tasa de inflación. La perspectiva heterodoxa de la inflación sostiene que el carácter inercial del proceso inflacionario es compatible con una conducta racional de los agentes si se toma en cuenta la incertidumbre. Cada agente individualmente preferiría la estabilidad de precios; sin embargo, si la experiencia reciente ha sido de fuerte inflación, ninguno aceptaría posponer un aumento de precios de venta dada la incertidumbre respecto al comportamiento de los demás. Accederían a mantener precios fijos cuando la inflación hubiera sido abatida. En este sentido el comportamiento individual conduce a que la inflación persista. Para la teoría ortodoxa la variación de precios puede reflejar otros elementos ajenos al exceso de demanda o de oferta. Fuente: Ferrer, Aldo, *¿Puede Argentina pagar su deuda externa?*, Ed. El Cid Editor/Fundación para la Democracia Argentina, Buenos Aires

estables a pesar de la ausencia de excesos de demanda-... En estos términos una recesión es innecesaria e incluso contraproducente.”<sup>26</sup>

Para algunos autores la característica determinante de la política ortodoxa es su sesgo recesivo. “Un estudio elaborado por Naciones Unidas caracteriza la política de ajuste ortodoxo por el uso de instrumentos: i) medidas de restricción de la demanda; ii) medidas de orientación de la oferta a la producción de bienes de comercio exterior, y iii) reformas institucionales para promover el buen funcionamiento del libre mercado.”<sup>27</sup>

También es frecuente que se le identifique como una política monetarista, como una estrategia basada en el supuesto de que el origen de los desequilibrios macroeconómicos reside en factores de orden financiero-monetario. Una variante de esta dirección la define como la política de estabilización sustentada en el enfoque monetario de la balanza de pagos.

El examen de acuerdos de ajuste concertados con el FMI por diversos países revela que las interpretaciones anteriores no discrepan en puntos fundamentales: Los criterios de ejecución de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional se refieren a variables financieras y se orientan a disminuir la demanda, fijando característicamente límites máximos a la expansión del crédito interno así como al endeudamiento del sector público. En general rechazan la instrumentación de medidas de índole discrecional –cuotas, permisos- y de esquemas de control tanto en los precios como en los movimientos internacionales de mercancías o de capitales.”<sup>28</sup>

“A diferencia de los programas ortodoxos, orientados a conseguir tanto el equilibrio externo como el interno, los heterodoxos son en esencia programas antiinflacionarios. Consideran como requisito que la posición externa de la economía sea sostenible en el mediano plazo, es decir, que no haya problemas de desequilibrio externo.”<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Jaime Ros, *op. cit*, p. 32

<sup>27</sup> *Ibids*, p. 33

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibid*, p.45.

### 1.2.3. La fórmula del Consenso de Washington

En los años noventa, tras la caída del socialismo real, el pensamiento liberal alcanzó una posición hegemónica, situación que se logró al imponer el llamado “Consenso de Washington”<sup>30</sup>; término acuñado por John Williamson en 1989 para referirse a las reformas que debían emprender los países de América Latina para superar la crisis de la deuda. El documento del Institute of International Economics denominado “Consenso de Washington” contenía 10 puntos:

- 1) Imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal;
- 2) Modificación de las prioridades de gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud;
- 3) Aplicación de una reforma fiscal, con un aumento en las tasas si ello es inevitable, pero con la advertencia de que “la base fiscal debe ser amplia y las tasas fiscales marginales deben ser moderadas”;
- 4) Los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos;
- 5) El tipo de cambio debe estar determinado por el mercado;
- 6) El comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales);
- 7) Las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción;
- 8) Las empresas estatales deben privatizarse;
- 9) Las actividades económicas deben desregularse, y
- 10) Los derechos de propiedad deben recibir más garantías.<sup>31</sup>

Sin embargo, la oleada neoliberal tiene límites evidentes. La tentativa de excluir al Estado de la economía resultó más retórica que real en los países industrializados. El proteccionismo fue en aumento mientras se predicaba el neoliberalismo. En Gran Bretaña, donde la oratoria neoliberal era especialmente vociferante, se realizaron algunas privatizaciones, pero el papel económico del Estado siguió siendo importante.

---

<sup>30</sup> “Washington” significa el complejo político-económico-intelectual integrado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, así como por el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos del Gobierno de Estados Unidos, y los grupos de expertos.

<sup>31</sup> Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform” en Williamson J., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute of International Economics, p.p.8-17.

En los años ochenta el gobierno de Estados Unidos, encabezado por Ronald Reagan, y el de Reino Unido encabezado por la primer ministro Margaret Thatcher fueron, al menos en el discurso, los más grandes seguidores del neoliberalismo. En los hechos, Reagan practicó una política de keynesianismo militar, que dejó estallar el déficit público.

La Unión Europea, controlada por una burocracia con sede en Bruselas, es un ejemplo contemporáneo de intervención estatal con éxito, aunque con variantes según el país. En el este y sudeste de Asia, si bien se ha llevado a cabo cierta liberalización, la función del Estado sigue siendo fundamental. Esas economías están orientadas hacia el mercado exterior, pero no son coordinadas por el mercado.

Países latinoamericanos, y en este caso Argentina, son ejemplos de países que adoptaron las medidas neoliberales de manera puntual, y sin embargo, no han logrado el crecimiento esperado e inclusive han sufrido de crisis que han puesto en evidencia la inestabilidad provocada por la adopción de tales políticas.

#### **1.2.4. Liberalización financiera y crisis económicas**

Las explicaciones acerca de las crisis en los países en desarrollo varían. Mientras las posiciones neoliberales se centran en el manejo del déficit fiscal y el derroche de recursos públicos; existe una corriente neokeynesiana que ha cobrado peso en el interior de la CEPAL y en círculos académicos que argumenta como causa determinante a la liberalización financiera.

Las crisis financieras de los países emergentes de la década de los noventa han ocurrido en economías consideradas exitosas hasta el momento de la crisis. La razón es que estas economías han presentado buenos comportamientos en el nivel macroeconómico. Sin embargo, las crisis se han distinguido por cuatro características básicas: en primer lugar, se considera que el mercado internacional de capitales ha sido el principal generador de *shocks* (tanto positivos como negativos). La segunda característica es que este flujo de capitales se ha dado entre agentes privados. Por el contrario, los déficits fiscales han cumplido un papel secundario y, de hecho, en la mayoría de los casos las finanzas públicas estaban equilibradas o eran superavitarias. En tercer lugar, las víctimas de estas crisis financieras han sido economías emergentes (EE) consideradas muy “creíbles y exitosas” tanto en Asia como en América Latina. Y

en cuarto lugar, estas corrientes se han caracterizado por una falta de regulación; los sistemas financieros nacionales han sido liberalizados sin un sistema de supervisión y regulación prudencial interno.

La evolución de las corrientes de capital privado en los últimos treinta años se comportó de la siguiente manera. En el decenio de 1970 se puso a disposición de muchos países en desarrollo un volumen considerable de fondos. Luego, en el decenio siguiente, se produjo una severa y generalizada escasez de financiamiento, sobre todo para los países latinoamericanos. De hecho se convirtieron en “exportadores” de capital por el pago de la deuda. En el decenio de 1990, el financiamiento volvió a América Latina, pero cargado de volatilidad.

Luego del retorno de las corrientes de capital entre 1991 y 1994 hubo una gran reducción, con salida generalizada de los flujos de cartera a finales de 1994 y comienzos de 1995, concentrada en México y Argentina. A la crisis del “tequila” siguió un renovado acceso en 1996-97. Pero en 1998-2000 se produjo una nueva escasez de financiamiento externo, como contagio de la crisis que estalló en Asia en 1997, agravada por el empeoramiento de los términos de intercambio de muchos países de la región.

“El ingreso neto de capitales a América Latina representó alrededor de 5% del PIB en 1977-81, 1991-94 y 1996-97. En los tres periodos, los tipos de cambio se apreciaron, lo que llevó, naturalmente, a un acelerado incremento de las importaciones vis à vis las exportaciones: el consiguiente déficit de cuenta corriente fue financiado (en realidad sobrefinanciado) por un fuerte aumento de los pasivos externos”.<sup>32</sup>

A consecuencia del mayor volumen de financiamiento externo disponible se generó una demanda mayor por acceder a él, con mayores déficit en cuenta corriente financiados en alto grado con el capital volátil y tendían a hacerse más vulnerables ante sus acreedores externos. Dada la gran cantidad de activos colocados en la región, los acreedores se volvieron más sensibles a cualquier “mala noticia”.

“El aumento espectacular de las corrientes financieras internacionales en los últimos años ha sido más diversificado en el decenio de 1990 en comparación con los setenta, pero la situación es potencialmente ahora más inestable, ya que la tendencia ha sido ir desde el crédito bancario de largo plazo, predominante en el decenio de 1970, hacia los flujos de cartera, los préstamos bancarios de corto y

---

<sup>32</sup> Ricardo, French-Davis y José Antonio Ocampo “Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes” en Ricardo, French-Davis (comp.), *Crisis financieras en países exitosos*, Mc Grawhill, Chile, 2001, p.4.

mediano plazo y los depósitos a plazos cortos; es decir, una proporción muy alta de la nueva oferta de financiamiento se caracteriza por ser de corto plazo o líquida.”<sup>33</sup>

Las economías latinoamericanas han mostrado una gran vulnerabilidad ante la inestabilidad de los mercados financieros internacionales. Varias economías de Asia se unieron a este grupo en la década de los noventa.

“En 1970-96, el crecimiento anual del PIB promedió 8% en el conjunto de Corea, Indonesia, Malasia, Tailandia, Taiwán y Filipinas (el único crecimiento bajo)...; la tasa de inversión superaba frecuentemente el 33% con un coeficiente de ahorro interno cercano a ese nivel extraordinario. La inflación era baja (en torno al 5% anual) y los presupuestos fiscales estaban equilibrados o registraban un superávit (la excepción era Taiwan con un déficit persistentemente elevado). En cambio, el crecimiento medio del PIB en América Latina era de 2% y la tasa de inversión fluctuaba alrededor del 20%.”<sup>34</sup>

El advenimiento de la crisis asiática se explica por una reducción en el dinamismo de las exportaciones de varias economías de la región. Pero sobre todo, la fuerte moda de la liberalización financiera penetró en varios países asiáticos en los años noventa. Los desequilibrios externos no estaban asociados con déficit fiscales y no suponían la pérdida de reservas internacionales. Los antecedentes estarían indicando que la causa del desequilibrio fue el relajamiento de las restricciones al capital externo y el aumento del gasto privado, estimulado por los ingresos de capital. El auge del crédito interno inducido así, fue acompañado de movimientos especulativos en bienes raíces y bursátiles. En algunos casos el abaratamiento de las importaciones, provocado por la apreciación cambiaria real y la liberalización comercial, también contribuyó al auge de las importaciones. Y finalmente, la mayoría de los ingresos de capitales fueron de corto plazo, incluso una gran proporción de los préstamos interbancarios.

“La vulnerabilidad se asociaba así en los países asiáticos con un empeoramiento de los fundamentos macroeconómicos. Estimulado por la afluencia de capitales, que llevó a la apreciación del tipo de cambio (en forma moderada en comparación con América Latina), el auge de la demanda privada global (con un crecimiento significativo del déficit en cuenta corriente, correspondiente a 5 puntos del PIB en Corea, 2 puntos en Indonesia y 3 puntos

---

<sup>33</sup> Ibid, p. 5

<sup>34</sup> Ibid, p.11.

en Tailandia) y la creciente vulnerabilidad de los balances de los intermediarios financieros nacionales. El desequilibrio fue advertido por los mercados financieros recién en 1997 y se cobró un elevado costo en 1998.”<sup>35</sup>

Esta teoría neokeynesiana explica que la causa de las crisis económicas recientes se puede atribuir a la liberalización global de los mercados financieros, y particularmente a la desregulación de la cuenta de capitales la cual ha sido subestimada en varios países de Asia en el periodo reciente. Se sugiere que la liberalización financiera es la principal causa de la crisis más que cualquier factor estructural conectado al modelo de desarrollo asiático. “La crisis ocurrió directamente como resultado de la desregulación y liberalización cuando los gobiernos abandonaron el control sobre el sector financiero así como las de las actividades de la inversión corporativa”<sup>36</sup>.

“La crisis mexicana que estalló en 1994 muestra el perjuicio que puede ocasionarse cuando un país absorbe un volumen masivo de ingresos de capital, que se traduce en un gran volumen de pasivos externos (especialmente cuando predomina el financiamiento de corto plazo o líquido) y en una expansión excesiva del crédito interno. Entre 1990 y 1994, los productores y los consumidores se acomodaron a un volumen de gasto total que rápidamente fue mucho mayor que el PIB potencial. El tipo de cambio real se apreció significativamente, contribuyendo al aumento drástico del déficit externo. Como las cuentas del sector público estaban equilibradas, el desequilibrio se dio en el sector privado. Cuando se disiparon las expectativas de rentabilidad en 1994, después de varios shocks negativos bien conocidos, los volúmenes de endeudamiento llegaron a ser insostenibles. En ese momento, una pronunciada reducción del financiamiento por parte de los acreedores obligó a México a emprender un reajuste muy restrictivo, y se registró una devaluación masiva luego de adoptar un tipo de cambio flexible, pese al gran apoyo internacional que recibió México en 1995. En 1995, México sufrió una caída de 6.1% del PIB y de casi 30% en la formación de capital.”<sup>37</sup>

La recuperación de la tasa de crecimiento del PIB se produjo poco después, pero con un promedio general de apenas 2.9% en 1995-99. Cabe señalar que este lento crecimiento se dio pese a que México disfrutaba de un estímulo positivo considerable gracias a la bonanza de Estados Unidos, que se

---

<sup>35</sup> Ibid, p. 12.

<sup>36</sup> Michie Jonathan, *Global Instability. The political economy of world economic governance*, Routledge London, 1999, p.19.

<sup>37</sup> Ricardo, French-Davis y José Antonio Ocampo “Globalización de la volatilidad financiera”, *op. cit.* p.19.

reflejó en la vigorosa expansión del volumen de sus exportaciones (16% anual en 1995-99).

La crisis de México, que explotó en 1994, constituye una ilustración notable de los efectos perniciosos que puede provocar la absorción interna de un volumen excesivo de financiamiento externo, por un lapso prolongado, y con una composición propensa a la volatilidad. Los productores y consumidores se acomodaron a un nivel de gasto global crecientemente superior al PIB nacional potencial en cantidades que fueron después insostenibles. El resultado fue entonces un ajuste recesivo. La caída del PIB de 6.6 por ciento y de la formación de capital en cerca de 30 por ciento observadas en México en 1995, estuvieron estrechamente asociadas, primero, a un creciente uso de fondos externos entre 1992 y 1994, con un persistente atraso cambiario y un déficit de cuenta corriente en expansión y, posteriormente, a un brusco corte de financiamiento por parte de los acreedores.

En 1995, la crisis de México no tuvo los efectos contagiosos generalizados sobre toda la región, como sucedió en 1982. En particular, la economía argentina sí fue muy afectada por el llamado "efecto tequila". Argentina registró una caída del PIB de 5 por ciento y una disminución de la inversión de 16 por ciento. Durante 1995, la tasa global de crecimiento de América Latina se redujo marcadamente a una cifra cercana a cero.

Posteriormente, se reactivó el flujo de fondo, elevándose a US\$80 billones en 1997. La consiguiente reactivación económica fue significativa, en particular en ese año. Algunos de los mismos problemas exhibidos en la recuperación de 1991-94 volvieron en 1996-97. La mayoría de los países latinoamericanos habían apreciado sus tipos de cambio en 1996-97 y sus déficits de cuenta corriente se elevaron sustancialmente.

La desconfianza e incertidumbre, con expectativas negativas, se apoderó de los acreedores, en particular de los fondos de más corto plazo y mayor volatilidad. México enfrentó en 1995 un egreso neto de capitales de US\$15 mil millones, luego de ingresos netos de US\$31 mil millones en 1993. El cambio en las expectativas se transmitió a otros países de América Latina y las bolsas de la región cayeron en forma generalizada.

En 1995, la crisis mexicana no tuvo un efecto trascendental en toda la región, como sucedió en 1982. La excepción fue la economía argentina, que se vio seriamente afectada por el contagio, con caídas importantes del PIB, empleo e inversión en 1995.

Considerando el periodo de 1995-99 en su conjunto, fue lento crecimiento en México (2.9), como hemos visto, y aún más en Argentina (2.2%), donde, de hecho se registro una nueva y grave recesión en 1999-2000.

Se acentuaron también diferencias importantes entre Argentina y México. México abandonó el tipo de cambio fijo que regia en 1990-94 por un tipo flexible que le permitió ajustarse más fácilmente a los shocks financieros derivados de la crisis asiática. Asimismo, el país se benefició del impacto muy positivo del persistente y acelerado crecimiento de la economía de Estados Unidos durante y después de la crisis asiática. En cambio con su peso pegado al dólar y su caja de conversión, Argentina sufría los efectos negativos de la crisis asiática, de la devaluación brasileña y la apreciación internacional del dólar. En consecuencia, el PIB de México se deslizó suavemente de 6.1% en 1996-97 a 4.3% en 1998-99, experiencia muy distinta a la de Argentina que, como se dijo, experimentaba una nueva recesión (el PIB pasó de un alza de 6.7% en 1996-97 a 3.9% en 1998, y a una caída de 3.0% en 1999).

Los países de Asia Oriental padecieron profundas recesiones en 1998, luego de décadas de un sólido crecimiento del PIB a una tasa del orden de 8% anual. El caso emblemático es Corea. Hasta principios de los años noventa, en Corea había una extensa regulación de la cuenta de capitales, con una mezcla de fuerzas del mercado y conducción estatal. Desde 1991, en Corea se comenzó a aplicar una gran variedad de medidas para liberalizar la cuenta de capitales. Se desregularon las inversiones extranjeras directas, además se autorizó a las empresas y a los bancos locales a emitir títulos de deuda en el extranjero, y se permitió a los extranjeros la compra de acciones de empresas coreanas, con límites que se ampliaron gradualmente desde 1992, se liberalizaron también los préstamos en moneda extranjera para empresas locales, los créditos comerciales y el financiamiento de corto plazo. Sólo se mantuvieron restringidos el endeudamiento de largo plazo y las adquisiciones de empresas.

En el proceso de apertura de la cuenta de capitales, el tipo de cambio se apreció en relación con las monedas en que se expresaban sus pasivos externos, lo que estimuló un mayor endeudamiento de las economías asiáticas que ofrecían una rentabilidad más alta que la de los países originarios. Corea se acomodó al exceso de capital con la ayuda de la liberalización comercial, la apreciación cambiaria y la relajación de las restricciones de liquidez del mercado interno. El efecto conjunto del aumento de las importaciones y el deterioro de los precios de exportación explica como el déficit de cuenta corriente subió a representar el 5%

del PIB en 1996. Las corrientes netas de fondos aumentaron de 7000 millones de dólares en 1992 a 24000 millones en 1996, pero los flujos brutos llegaron a 49000 millones.

Las corrientes de capital se tornaron enormes e incluían compra de acciones, colocación de bonos y préstamos privados a bancos y empresas no financieras; los pasivos externos presentaban un alto grado de liquidez, y la deuda de corto plazo se elevaba al doble de las reservas internacionales en 1996. Sin embargo, no se fortaleció al mismo tiempo una regulación y supervisión prudencial, replicando la fallida experiencia de América Latina.

El desempeño de Chile fue el opuesto de México en 1995, a pesar de las numerosas similitudes de los años anteriores. El resultado distinto se debió a una divergencia marcada de políticas macroeconómicas de los años 1990-94. Hacia fines del decenio de 1980, ambos países habían abierto su comercio considerablemente, sus presupuestos fiscales habían mejorado significativamente, las privatizaciones ya se habían realizado a gran escala, la inflación era de alrededor de 20-30% y ambos países tenían tasas de ahorro interno parecidas. Sin embargo, Chile y México decidieron caminos distintos en el tratamiento de los ingresos de capitales, la política cambiaria y la regulación y supervisión prudencial del sistema financiero interno. Los mejores resultados de Chile en 1995 se explican, principalmente, por el hecho de que, frente a la abundancia de recursos externos en 1990-94, aplicó deliberadamente una política de regulación prudencial macroeconómica.

En vez de tomar y gastar la gran oferta disponible que habría llevado a una apreciación importante del peso y a un déficit creciente en cuenta corriente, Chile optó por desalentar la entrada de capitales de corto plazo. En 1991 les aplicó un impuesto y encaje no remunerado a los créditos externos de corto plazo; el encaje se extendió posteriormente a los depósitos en moneda extranjera y a los ADR secundarios, en tanto que las emisiones primarias de ADR y el capital de riesgo en la inversión extranjera quedaron exentos; la inversión extranjera directa en el país debía mantenerse en el país al menos por un año; el sistema financiero estaba sujeto a una reglamentación prudencial muy estricta, que incluía la supervisión selectiva de los activos y las provisiones requeridas, así como restricciones y sanciones severas sobre las operaciones con terceros relacionados. Gracias a su conjunto de políticas macroeconómicas prudenciales, hacia finales de 1994 Chile exhibía un déficit externo moderado, elevadas

reservas internacionales, una deuda a corto plazo manejable y una tasa de ahorro interno creciente.

“La masiva retirada de capitales, particularmente si se traduce en crisis cambiaria y financiera, amenaza con infringir cuantiosas pérdidas en términos de producción, inversión y empleo, así como un aumento sustancial en la pobreza.”<sup>38</sup>

“El cambio puede ser interno o externo, económico o político, importante o relativamente pequeño. En todo caso, desencadena una brusca modificación en las percepciones, lo que conduce a un marcado deterioro de la confianza que manifiestan esa economía en los inversionistas, nacionales o extranjeros, dotados de movilidad internacional; vale decir, se trata de agentes que manejan activos líquidos que pueden llevarse a otros mercados.”<sup>39</sup>

Hay condiciones de vulnerabilidad identificables, entre ellas el tamaño de los pasivos externos, como la deuda neta a corto plazo, o un elevado déficit de la cuenta corriente como porcentaje del PIB. Sin embargo, “el patrón sirve para explicar la crisis monetaria y de liquidez en el cono sur de América Latina en los primeros años de la década de 1980, ayuda a explicar la crisis del peso mexicano y el efecto tequila. Además proporciona elementos importantes para entender la crisis de 1997 en los países asiáticos. Desde luego hay diferencias significativas entre estas crisis. Pero el denominador común en las diferentes crisis es el explosivo comportamiento de los inversionistas y prestamistas de corto plazo, que se dirigen no sólo por tendencias reales en la economía, sino por cambios dramáticos en las percepciones”<sup>40</sup>.

Después de la crisis asiática, la comunidad internacional puso atención en el mejoramiento de la información y en el fortalecimiento del sistema financiero. Entre las áreas definidas como cruciales se encuentra la transparencia y el acceso oportuno a la información. Se ha adoptado una serie de medidas entre las que destacan la elaboración de Reseñas de Información Pública por países y el fortalecimiento, por parte del FMI, de la Norma de Difusión de Datos Especiales (SDSS), el estándar de información que el FMI estableció en 1996, tras la crisis del peso mexicano. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la información puesta a disposición de los mercados nunca será perfecta y la información por sí sola nunca será suficiente para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros toda vez que depende del tratamiento e interpretación que le den los agentes que operan en el mercado.

---

<sup>38</sup> Ibid, p.160.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Michie, Jonathan, *op. cit.*, p.72.

Algunos países (Chile y Colombia por ejemplo) han implementado medidas tales como impuestos y encajes no remunerados sobre los flujos durante un determinado período. Su fin ha sido cambiar la estructura de los flujos, hacer bajar la significación de flujos reversibles de corto plazo, desalentando la inversión de corto plazo, mientras menor sea la magnitud de los flujos a corto plazo, menos vulnerable es el país ante una eventual crisis cambiaria; aumenta la autonomía de la política monetaria y ayuda a contener la sobrevaluación excesiva del tipo de cambio.

Pero no todos los países están dispuestos a desalentar la entrada de capital de corto plazo e incluso la tendencia es a fomentarla, es por ello que se hace indispensable la participación de los países de origen y de las instituciones financieras internacionales con el fin de consolidar la estabilidad global.

“La gravedad de las crisis cambiarias que han afectado a los países en desarrollo y en transición es motivo de honda inquietud. No sé previó la profundidad de la crisis ni la velocidad del contagio. Ella significó que un porcentaje considerable de la economía mundial se precipitara a una recesión, no sólo erosionando impresionantes avances en la reducción de la pobreza en los países más afectados, sino también generando sustanciales incrementos en la magnitud del problema.”<sup>41</sup>

Se requiere, en consecuencia, llevar a cabo acciones urgentes para prevenir crisis y administrarlas mejor, si llegan a desatarse. Algunas de tales medidas pueden adoptarse en el marco de los arreglos institucionales vigentes y adaptación de las instituciones internacionales. Algunos autores apuntan a la creación de una autoridad financiera mundial, a cargo de la regulación prudencial de los flujos de capital, consistente, no discriminatoria, por países y sectores financieros; complementadas por otras medidas complementarias para el manejo de las crisis.

“El carácter intemporal de las transacciones financieras y lo incompleto de los mercados contribuyen a que los mercados financieros sean uno de los de funcionamiento más imperfecto y con mayor propensión a los ciclos de la economía de mercado. Por tanto, el mejoramiento de la información, la regulación del sector financiero y la macrogestión prudencial integral de los flujos financieros constituyen un bien público en que los gobiernos, tanto por el lado de la oferta

---

<sup>41</sup> Ricardo, French-Davis y José Antonio Ocampo “Globalización de la volatilidad financiera”, *op.cit.*, p.185.

(naciones acreedoras) como por el lado de la demanda (naciones deudoras), tienen un papel compartido que cumplir.”<sup>42</sup>

“La liberalización –supresión de interferencias públicas en los mercados financieros y de capitales, y de las barreras al comercio- tiene muchas dimensiones. Actualmente, hasta el propio FMI admite que insistió en ella excesivamente, y que la liberalización de los mercados de capitales y financieros contribuyó a las crisis financieras globales de los años noventa y puede ser devastadora en un pequeño país emergente.”<sup>43</sup>

La liberalización comercial goza de mayor aceptación, al menos entre los sectores industriales de naciones desarrolladas. Pero la forma en que se ha aplicado en países en desarrollo los ha puesto en desventaja.

Los países desarrollados animaron la liberalización comercial de los productos que exportaban, pero a la vez continuaron protegiendo los sectores en los que la competencia de los países en desarrollo podían afectar sus economías. Asimismo, los países desarrollados mantuvieron los subsidios a los productos agrícolas y cerraron los mercados de estos bienes y los textiles en los que los países subdesarrollados tienen una ventaja comparativa.

Este ha sido un tema recurrente en las Rondas Comerciales internacionales; sin embargo, hoy no se obliga a la apertura de los mercados emergentes con la amenaza del uso de la fuerza militar sino a través del poder económico, a través de la amenaza de sanciones o de la retirada de ayuda en momentos de crisis. Aunque la Organización Mundial de Comercio era el foro donde se negociaban los acuerdos comerciales internacionales, los negociadores estadounidenses y el FMI a menudo insistieron en ir más allá y acelerar el ritmo de la liberalización comercial.

Los flujos de inversión son procíclicos. “ Es decir, los capitales salen del país en una recesión, precisamente cuando el país más los necesita, y afluyen durante una expansión, exacerbando las presiones inflacionarias.”<sup>44</sup>

“Actualmente los países en desarrollo están aún más restringidos en sus estrategias de desarrollo por la proliferación de regulaciones establecidas y promovidas desde las organizaciones internacionales.”<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Ricardo, French-Davis, *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, Ed. Mc Graw Hill, Chile, 1999, p. p.10-11.

<sup>43</sup> Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, México, 2002, p- 87.

<sup>44</sup> *Ibid*, p.134.

<sup>45</sup> Robert Hunter Wade, *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”* Review of International Political Economy, UK, noviembre 2003 p.621

Las nuevas regulaciones están diseñadas para expandir las opciones de las firmas de los países desarrollados para entrar y salir de una determinada economía fácilmente con menos restricciones y obligaciones, así como a mantener la protección de la propiedad tecnológica. Al mismo tiempo, Estados Unidos y la Unión Europea no han cumplido sus compromisos para mejorar el acceso a sus mercados a los países en desarrollo. Ambos han mantenido gran parte de sus economías fuera de la mesa de negociación.

“El resultado neto es que el ‘espacio de desarrollo’ para la diversificación y el mejoramiento de las políticas en países en desarrollo ha disminuido detrás de la retórica de los compromisos ante la liberalización universal y la privatización.”<sup>46</sup>

La finalidad del GATS y TRIMS (General Agreement on Trade of Services y el Agreement on Trade Related Investment Measures) es la liberalización de los mercados. Los tres acuerdos restringen fuertemente el derecho de los gobiernos de llevar a cabo políticas que favorezcan el crecimiento y el desarrollo tecnológico de las empresas y las industrias nacionales. La sanción es el acceso a los mercados; países que no lleven a cabo tales políticas tienen serias dificultades en el acceso a los mercados de países en desarrollo.

A raíz de que se suscitara la crisis de la deuda externa en los países de América Latina, fue prioridad en el ámbito económico internacional dar una explicación y una solución al problema, que había causado serios conflictos en el sistema de pagos internacionales, así como darle un cauce de salida a esta crisis. Entre las posibles explicaciones se encontró la marcada tendencia a grandes déficit fiscales en los países de la región latinoamericana. Se promovió la austeridad en el gasto y la restricción presupuestaria como forma de reducir la deuda del sector público.

Entre las propuestas se diseñó un esquema económico que supondría la generación de divisas a partir de la apertura económica a través de la liberalización financiera así como de la liberalización comercial. Todas estas propuestas quedaron aglomeradas en el Consenso de Washington.

La desconfianza que había provocado la moratoria de los países endeudados dio como resultado la suspensión de la transferencia de recursos hacia América Latina. La afluencia de nuevos recursos estaba condicionada a la adopción de las medidas neoliberales propuestas en el Consenso que descansaba en el criterio de austeridad, es decir controlar el déficit público y la

---

<sup>46</sup> Ibid, p.622

oferta monetaria, la desregulación y la privatización de la economía, así como la apertura económica.

Muchos países en desarrollo pusieron las medidas en práctica y obtuvieron como resultado una nueva afluencia de capitales que, sin embargo, no produjo los resultados esperados con respecto al crecimiento económico e incluso se han presentado crisis recurrentes en dichos países que han desestabilizado la economía y son reflejo directo de la vulnerabilidad a la que los ha expuesto la apertura económica. Sin embargo, la explicación que ofrecen los teóricos neoliberales aún se basa en la incapacidad de los gobiernos en controlar el déficit fiscal y de control sobre la demanda. Pero no es suficiente para dar explicación a todas las crisis económicas recientes alrededor del mundo. En específico encontramos el caso en el Este de Asia, donde las economías no tenían un historial de déficit prolongado e incluso en algunos casos presentaban un superávit.

Los teóricos del nekeynesianismo han desarrollado una corriente alternativa que argumenta que la causa de las crisis se encuentra en el impacto que representa la afluencia de capital de corto plazo hacia las economías de países en desarrollo, así como la falta de una regulación prudencial alrededor de la liberalización financiera.

## **2. Antecedentes y evolución del neoliberalismo en Argentina**

### **2.1. El modelo de sustitución de importaciones y el problema de la inflación en Argentina.**

#### **2.1.1. La sustitución de importaciones**

A principios del siglo XX, Argentina estaba consolidada como una economía agroexportadora en el ámbito internacional. Era importante productor de cereales y productos derivados de la ganadería. No obstante, es a partir de los años 30 que las condiciones internacionales se modifican de modo desfavorable para los precios internacionales de las materias primas y productos agrícolas. Los precios del trigo cayeron casi 50 por ciento. Los términos de intercambio que habían sido excepcionalmente favorables durante la Primera Guerra Mundial se deterioraron casi 40 por ciento durante el periodo 1925-1931.

Es en este momento que Argentina busca insertarse internacionalmente como una economía industrializada, la razón principal se debía a que la contracción de las exportaciones tuvo como consecuencia un deterioro en la capacidad de importar bienes y servicios del exterior; pero sobre todo a la dificultad de cubrir el servicio de su deuda externa.

En el ámbito internacional se consideraba entonces a la industrialización como el camino al desarrollo de todas las naciones del mundo. El crecimiento hacia adentro a través de la industrialización, se presentaba como la principal alternativa para el desarrollo de los países de América Latina.

Se definieron entonces las bases del modelo económico de "Industrialización Sustitutiva de Importaciones" que lleva por un lado, a un aumento en la participación de la producción industrial destinada al mercado interno, así como en el Producto Interno Bruto (PIB) y, por otro, a la declinación de la participación de las importaciones en el PIB.

Basados en estos argumentos, en el periodo post bélico, los países latinoamericanos emprendieron una serie de políticas orientadas a fortalecer el sector industrial de la economía a partir de programas expansivos del gasto público, permitidos por las condiciones internacionales que promovían la capitalización a través del financiamiento externo.

En los años 30, la política se encaminó a lograr un desarrollo industrial de productos de bienes finales de consumo. La política fue exitosa pues a finales de los años 40, Argentina satisfacía la demanda interna de productos de manufactura sencilla (alimentos, bebidas, textiles, madera, cuero y tabaco). Sin embargo, el funcionamiento de la industria liviana seguía requiriendo del exterior insumos básicos, maquinarias, equipos y tecnología.

A partir de 1946 influyó favorablemente en el desarrollo manufacturero el aumento de la participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso nacional que expandió fuertemente la demanda de artículos de consumo.

“La alianza de la burguesía industrial, de la clase obrera y de algunos sectores de los grupos medios define un proyecto populista a través del peronismo que enfrenta al sector oligárquico, al capital extranjero y a la pequeña burguesía y provoca un verdadero cisma en la sociedad argentina. El primer gobierno peronista (1946-1955) mediante los cambios múltiples, la tributación, la expansión de las empresas públicas producto de la política de nacionalizaciones y su política social, controla buena parte del sector agroexportador y canaliza el proceso de acumulación hacia la industrialización y la expansión del mercado interno.”<sup>47</sup>

Como se puede ver, son muchas las fuerzas políticas que convergen en Argentina en este momento, un sector terrateniente (oligarquía) defensor del hasta entonces tradicional modelo agroexportador, la nueva clase burguesa industrial y el sector obrero organizado en busca de defender sus intereses. Es por eso que surge la hipótesis “de la acumulación del capital basada en el poder compartido; de allí la continua inestabilidad política que se manifiesta en la alternancia de gobiernos civiles y militares, de políticas liberales ortodoxas y políticas desarrollistas; de allí la crónica inflación de la economía argentina que expresa la lucha de los diversos sectores de la burguesía, de los terratenientes, del capital extranjero y de la clase trabajadora por mantener sus ingresos reales, etcétera.”<sup>48</sup>

La política fiscal y monetaria que se desarrolló entre 1946 y 1948 expandió fuertemente el nivel de precios y los ingresos internos y, en consecuencia, las importaciones. La fuerte demanda de importaciones fue cubierta con las reservas acumuladas por el país durante la Segunda Guerra Mundial y el alto poder de compra de las exportaciones argentinas en la posguerra.

---

<sup>47</sup> Paz, Pedro, “Acumulación y política económica en Argentina”, en IEE-UNAM, *Imperialismo y Crisis en A.L.*, UNAM, 1985, p.p., 83-111, p. 87

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 88.

Después de que el superávit comercial de la segunda posguerra permitiera reducir la presión sobre el cumplimiento de la deuda externa, el ritmo de crecimiento y modernización implicó la nueva absorción de recursos del exterior.

No obstante, al comenzar 1950, se evidenció un estancamiento económico. El proyecto industrializador no mostró continuidad, se descuidó la formación de cadenas productivas y la formación de una industria pesada o productora de bienes de capital y tecnología.

El no haber canalizado recursos provenientes de los ingresos públicos a la producción (innovación y productividad) puede explicar el deficiente desempeño económico de los años de la posguerra. A excepción de la actividad industrial, cuyo crecimiento se debió a una deliberada política de sustitución de importaciones... “Por lo tanto, la industria manufacturera creció entre 3.3 y 4.6% anual en comparación con el 7.8% anual para el resto de América Latina. El costo de esta estrategia de industrialización recayó en los sectores ‘gravados’: las exportaciones y el sector agrícola.”<sup>49</sup>

“Hacia 1950 se hicieron evidentes varias tendencias que denunciaban el desequilibrio y la paralización del desarrollo de la economía industrial no integrada. Por un lado, la insuficiente capacidad de importar del país había llevado a una escasez manifiesta de abastecimientos esenciales para el desenvolvimiento de la actividad económica y a un desequilibrio persistente del balance de pagos. Por el otro, como consecuencia de esa contracción de la capacidad de importar, que registró un nuevo descenso entre 1945-49 y 1950-54, se estancó el proceso de industrialización y sustitución de importaciones.”<sup>50</sup>

Los objetivos de la política económica seguida a partir de 1950 fueron básicamente tres: 1) Reponer a los factores externos (exportaciones y capital extranjero) el papel dinámico que habían tenido en la etapa agroexportadora, 2) equilibrar las finanzas públicas contrayendo la inversión del Estado en la economía y lograr la estabilización del nivel general de precios, y 3) contraer la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, como forma de estimular la inversión, particularmente la del sector privado.

El primer objetivo se intentó cubrir mediante la traslación de ingresos al sector rural por medio de la mejora de precios relativos con el resto de la economía nacional. Hasta 1955 la comercialización externa de los productos

---

<sup>49</sup> Ramos Joseph, *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, FCE, México, 1989, 218 p.p., p. 12

<sup>50</sup> Ferrer Aldo, *La economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, FCE, Buenos Aires, 1968, 266 p.p., p.212.

agropecuarios estuvo a cargo del Estado y los productores recibían los precios pagados por éste. Cuando a partir de 1951 comienza la declinación persistente de los precios internacionales de los productos agropecuarios, el Estado tuvo que soportar importantes pérdidas.

Tampoco se logró consolidar los niveles de inversión extranjera que fueron notoriamente inferiores con relación a los de antes de 1930. Asimismo, la política seguida no se concentró en la utilización adecuada de los propios recursos de la industria y a depender sólo marginalmente de los capitales extranjeros.

El abandono de una política sistemática de desarrollo a través de la orientación de la inversión nacional hacia sectores claves de la economía, fue, pues la causa básica de la descapitalización y el estancamiento a partir de 1948.

En 1961, la ocupación de la industria estaba a los mismos niveles del quinquenio de 1945-49. Fueron básicamente actividades de servicios las que absorbieron la mayor parte del incremento de la población activa. Como tampoco el sector agropecuario ofrecía nuevas oportunidades de ocupación, la mano de obra se fue desplazando hacia actividades no productivas, en gran parte el gobierno y los servicios públicos nacionalizados. En 1955 el gasto público total representó 28.2% del producto bruto. Pero casi todo correspondió a los gastos corrientes, mientras que la inversión pública, no superó el nivel de 1925-29.<sup>51</sup>

### **2.1.2. El proceso inflacionario en Argentina**

El proceso inflacionario tiene sus orígenes en presiones inflacionarias básicas. Estas se originan en la incapacidad de la oferta en responder a los aumentos de la demanda global y a los cambios en la composición de la misma. Esos aumentos y cambios provocan la elevación del nivel general de precios.

Otro tipo de presiones proviene de situaciones circunstanciales que en Argentina están directamente vinculadas a medidas de política económica que provocan impulsos inflacionarios autónomos. Básicamente se refieren a la expansión de gasto público y el aumento del déficit fiscal, la política monetaria expansiva, los aumentos generales de salarios y la traslación del ingreso entre el sector agropecuario y el resto de la economía.

Por último, también se deben tomar en cuenta los mecanismos que la propagan, es decir, que la inflación generada de presiones básicas lleva a que se exija un incremento en los salarios, así como la insuficiencia de los ingresos

---

<sup>51</sup> Cfr. Ferrer, Aldo, *op. cit.*, p. 194.

públicos para solventar un incremento en el gasto público cuando la captación viene con retardo o con un alto grado de evasión impositiva y cuando los precios de los servicios públicos están por debajo de los costos de operación.

La política de sustitución de importaciones, sin embargo, continuaba siendo la tendencia a nivel internacional y especialmente en América Latina. Uno de los principales ideólogos de esta corriente fue Raúl Prebisch, quien desarrolló gran parte de su trabajo como Secretario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 1950 a 1963. Su trabajo sirvió de inspiración a líderes latinoamericanos que creían firmemente en el supuesto de que: “No es ella (la industrialización) un fin en sí misma sino el único medio de que disponen éstos (países de A.L) para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.”<sup>52</sup>

Desde 1956 Argentina se incorpora al Fondo Monetario Internacional, seguidamente al Banco Mundial, y desde 1960 al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “El Estado gestiona crecientes cantidades de créditos de tales instituciones financieras multilaterales, y de diversos bancos extranjeros sobre todo para financiar proyectos de ‘infraestructura industrial’: planes energéticos, carreteras, comunicaciones, etcétera.”<sup>53</sup>

El Estado fue aumentando su participación en el gasto total y se fueron desarrollando una serie de limitaciones para el funcionamiento de los mercados como regulaciones y subsidios. Para sustentarlos creció la presión fiscal, y el resultado fue la evasión de impuestos y el desarrollo de la economía informal, por lo que el déficit como porcentaje del PIB fue en aumento.

En ese sentido, desde 1950 se incurrió en un fuerte endeudamiento externo, fundamentalmente de corto y mediano plazo que ascendió a más de 2,000 millones de dólares en 1962.<sup>54</sup> El servicio de esta deuda alcanzaría una magnitud que absorbería alrededor de 40% de los ingresos en divisas generadas por las exportaciones argentinas.

El gobierno pronto empezó a perder el control de las circunstancias que se expresaba en la creciente inflación (79.1%), el alto endeudamiento externo

---

<sup>52</sup> Prebisch, Raúl, “La industrialización de América Latina”, en Ruy Mauro Marini y Margarita Millán (compiladores), *La Teoría Social Latinoamericana*, Textos Escogidos, Tomo I, De los orígenes de la CEPAL, UNAM-FCPyS-Cela, 1994, p. 226.

<sup>53</sup> Cataife, Daniel y Marichal Carlos, “Estado y Acumulación en Argentina” en, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM (varios autores), *Imperialismo y crisis en América Latina*, IEE-UNAM, México, 1985, pp. 11-71, p. 31

<sup>54</sup> Cfr, Ferrer, *Op cit.* p. 230.

(3.500 millones de dólares) y pérdida del dinamismo del PIB (3.5% de crecimiento promedio entre 1969 y 1972).

En el plano político, la apertura iniciada por el capitán Lanusse a través del Gran Acuerdo Nacional (GAN) desencadenó un proceso de apertura política. Tanto peronistas como radicales movilizaron a sus simpatizantes, recurriendo a los viejos cuadros ya que la proscripción de las agrupaciones políticas impuesta por el gobierno militar impidió la renovación de los dirigentes políticos. La clase obrera cada vez mejor organizada canalizaba su enfrentamiento con la clase política exigiendo la eliminación de la proscripción para permitir el retorno de Perón; y finalmente, el movimiento guerrillero ponía en jaque al gobierno militar con acciones espectaculares.

La derecha y su sistema de dominación habían perdido iniciativa. En este contexto se convoca a elecciones que permiten el regreso del gobierno peronista. En general, la política económica del peronismo se orientaba a estimular la acumulación de la burguesía nacional, ampliar el mercado interno mediante la redistribución de los ingresos, la expansión de las exportaciones de manufacturas y ampliar los márgenes de acción del Estado.

La política económica de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, aún con sus defectos, siguió arrojando resultados positivos hasta 1974 aunque su desempeño fue pobre. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron negativos a partir de ese año. El crecimiento fue de cero a partir de entonces, la inflación creció de manera explosiva, el déficit estatal fue muy elevado, entre otros desequilibrios.

Una vez más, la fuerte presión económica sobre el gobierno (de Isabel Perón) provocó una situación de caos, con lo que los golpistas militares justificaron asumir nuevamente el poder.

### **2.1.3. Argentina, 1976-1982: El problema de la hiperinflación**

La política económica que emprenden los militares se separa profundamente de los supuestos del peronismo. El 2 de abril de 1976, a pocos días de haberse instaurado el gobierno de Videla, su ministro de Economía José Martínez de Hoz ya delineaba de manera explícita sus nuevos propósitos de reestructuración de la economía argentina. El plan básicamente consistía en volver a la estrategia de fomentar la reorganización del mercado externo sobre la base de las “ventajas comparativas” de la economía argentina, abandonar toda clase de dirigismo estatal y controlar la inflación.

Los aspectos recesivos de la economía habían empezado a manifestarse en 1975, pero hacia fines de 1976 y especialmente a partir 1978, el proceso se agudiza notoriamente. En 1975 el retroceso del producto interno bruto (PIB) había sido de 1.7%, pero en 1976 es ya de 2.9% y en 1978 llega a ser de 4.9%. El consumo cae en 1976 en 8.1% y la inversión interna bruta en 6.2%.

Así, en 1976 y 1978 el sector industrial sufre una contracción de 4.4% y 7.8%, respectivamente. La disminución de los aranceles de importación, el peso creciente de los gastos financieros del sector industrial debido a las altas tasas de interés, el descenso en las exportaciones de bienes manufacturados, el colapso de las empresas y el consecuente desempleo, constituyen una manifestación del agotamiento y crisis del proceso de industrialización en Argentina.

Las continuas quejas de los industriales no monopolísticos hacen eco de la recesión y advierten sobre el persistente crecimiento de las quiebras y sobre el aumento de la capacidad ociosa. “Las razones que esgrimen son: existencias elevadas de artículos terminados, contención de ciertas ventas por dificultades en los cobros, desaceleración del gasto público, deterioro salarial, limitaciones en el financiamiento debido a lo caro del dinero (tasas de interés que llegaron a superar 200% anual) y competencia de productos importados que llegan al país apoyados por prácticas de *dumping* y favorecidos por el tipo de cambio muy sobrevaluado.”<sup>55</sup>

El objetivo de mantener la especulación financiera como mecanismo de concentración económica estaba por encima del objetivo declarado de abatir la inflación. Tenía prioridad ampliar el mercado de capitales y con un nuevo esquema de financiamiento se obliga a las empresas públicas, municipalidades y gobiernos provinciales a recurrir al mercado financiero para atender sus necesidades de recursos líquidos.

La situación siguió siendo resuelta con creciente endeudamiento que fue agravado exógenamente en el periodo de 1976-1983. “Entre 1976 y 1981 la deuda externa total creció a 27 mil millones de dólares: La relación deuda/PIB aumentó en casi 50 por ciento.”<sup>56</sup> En un plazo más amplio, “la deuda externa acusó, desde que se dispone estadística (1962), una acusada tendencia

---

<sup>55</sup> Paz, *op. cit.*, p.109

<sup>56</sup> Dornbusch Rudiger y Juan Carlos de Pablo, *Deuda Externa e Inestabilidad Macroeconómica en Argentina*. Ed. Sudamericana, 215 p.p., p. 48.

ascendente. Esta tendencia se extrema en el periodo 1977 a 1988, donde se pasa de 9,700 millones de dólares a 59,700 millones de dólares corrientes.”<sup>57</sup>

El problema de la deuda externa y la alta inflación hizo necesario un replanteo de la política económica, ante el reconocimiento generalizado de que la ISI estaba agotada. La primera coincidencia al respecto era abatir la alta inflación, así como lograr la estabilidad a través de ciertos cambios estructurales: a) la apertura externa para darle competitividad a la industria nacional; b) presupuesto equilibrado (racionalización, privatización, eliminación de subsidios, austeridad) y aumentar los ingresos por recaudación; c) libertad a los mercados; d) desregular la actividad económica (desburocratizar y evitar la discrecionalidad y la corrupción); y e) impulsar el crecimiento del sector privado.<sup>58</sup>

En otras palabras, se trataba de darle ejecución al modelo liberal que planteaba la apertura económica y la liberalización de los mercados para promover la eficiencia del sistema productivo.

Ante la poca eficacia de las medidas antiinflacionarias, “a partir de 1979, se comenzó a utilizar un instrumento heterodoxo: la prefijación de la tasa de devaluación (la tablita), a fin de acelerar la apertura y obligar a la reconversión tecnológica y la baja del proceso inflacionario. Como la tasa inflacionaria no cedió, se amplió a partir de entonces la subvaluación del tipo de cambio, y para sostener este proceso la política promovió el endeudamiento externo.”<sup>59</sup>

En el periodo de 1976 a 1981, la economía había acumulado grandes desequilibrios cuando en marzo de 1981 fue reemplazado el ministro de economía José Martínez de Hoz. Los dos más importantes eran la extraordinaria deuda externa y un fuerte endeudamiento empresario con el sistema financiero. Desde entonces hasta el fin del periodo en diciembre de 1983, se sucedieron cinco ministros en parte debido al contexto político que se dio por la derrota en las Malvinas y la apertura política. Se elevó el tipo de cambio y se refinanció la deuda de las empresas a cinco años de plazo.

Los gobiernos anteriores a 1976 habían llevado una política de gasto por fuera de los ingresos que se había sostenido en el incremento de la deuda externa. Cuando Martínez de Hoz asumió sus funciones como ministro de Economía del gobierno militar, los precios al consumidor durante el mes anterior

---

<sup>57</sup> Ferucci, Ricardo J., “Política Económica Contemporánea Argentina”, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1991, 406 p.p., p.36

<sup>58</sup> *Ibid*, p.22

<sup>59</sup> *Ibid*, p.61.

habían aumentado a una tasa anualizada del 5.000 por ciento y la producción había caído abruptamente.

A partir de 1976, la política económica dirigida por Martínez de Hoz (marzo 1976-marzo 1981) se propuso abatir el problema de la inflación y lograr la estabilidad macroeconómica; y luego renovar la industria y los mercados financieros. Entre las medidas de Martínez de Hoz destacan la reforma del sistema financiero, iniciada en junio de 1977; la otra, el tipo de cambio según la tablita que se aplicó a partir de enero de 1979 y duró hasta comienzos de 1981.

En cuanto a la reforma financiera, según las nuevas normas el déficit presupuestario debía ser financiado en el mercado de capitales y no con la emisión de moneda. Los bancos tenían la libertad para ofrecer tasas de interés por los depósitos y cobrar por los préstamos.

Esta restricción para crear crédito local y con un déficit de presupuesto que ya no era financiado por el Banco Central. La política se redujo a una estricta aplicación del enfoque monetario de la balanza de pagos.

Se puso en práctica una reforma financiera con el objetivo de liberalizar los mercados de capitales. Luego de la reforma financiera y dado el alto nivel de las tasas de interés, las empresas prefirieron pedir créditos del exterior y no al mercado local.

La estabilidad macroeconómica se produjo relativamente rápido, de modo que la inflación cayó a menos de 200% anual. Una vez alcanzado el nivel de 150 % anual, la inflación no bajó más.

La relativamente escasa reacción ante las medidas contra la inflación llevaron al gobierno a anunciar en diciembre de 1978 una nueva política antiinflacionario basada en tasas de devaluación decreciente y preanunciada, la “tablita”. Con esta medida se esperaba que:

- 1) Las declinantes tasas de devaluación reducirían directamente el ritmo de aumento del precio de las importaciones.
- 2) Se impondría disciplina en los precios internos.
- 3) En un medio donde la inflación dependía en gran medida de las expectativas, la norma o el compromiso previo introducía una base nominal en torno de la cuál estas podían agruparse.

El Plan del 20 de diciembre contenía anuncios específicos:

- Los salarios y precios del sector público habrían de aumentar a un ritmo mensual de 4 por ciento durante los 8 meses siguientes
- El crédito interno debía crecer a no más de 4 por ciento mensual durante el primer semestre de 1979.
- La devaluación sería de 5.4 por ciento a lo largo de enero de 1979, bajando desde ese nivel en 0.2 por ciento mensual hasta agosto de 1981.

Las altas tasas de interés internas –altas con relación a las tasas mundiales y el ritmo devaluatorio previamente anunciado- originaron una especulación casi libre de riesgos. Como consecuencia, aumentó el sector privado que pedía préstamos del exterior para sacar ventaja de las relativamente bajas tasas de interés internacionales y se produjo un aumento masivo de la afluencia de capitales.

“Las estimaciones del BCRA muestran que en la década de los 60 la deuda varió entre U\$2,5 y 3 mil millones, terminando aproximadamente con el mismo nivel que había empezado. Pero a partir de 1970 la deuda externa crece en forma constante, tanto la del sector privado como la del público. Entre 1970 y 1977 la deuda externa creció en U\$6 mil millones y en los siguientes cuatro años más de U\$30 mil millones.”<sup>60</sup>

La amplia divergencia entre devaluación e inflación significó un aumento gradual en el valor del tipo de cambio real. Durante el primer año de la tablita, la apreciación del tipo de cambio real alcanzó 33 por ciento y 17 por ciento más en 1980.<sup>61</sup>

La sobrevaluación no era el único motivo de inquietud, la quiebra de los bancos más importantes creó incertidumbre financiera y obligó al Estado a hacerse cargo de estas instituciones. Las altísimas tasas de interés reales, mantenidas durante un período prolongado, habían causado la acumulación de deudas internas. Todo lo anterior produjo una oleada de fuga de capitales; durante 1980 el Banco Central experimentó pérdidas de reservas por 3 mil millones de dólares.

A partir de 1980 la cuenta corriente se deteriora en forma considerable. El principal motivo de este empeoramiento fue un gran incremento en las importaciones. La gran sobrevaluación, y cierta liberalización comercial

---

<sup>60</sup> Dornbusch, *op. cit.*, p.15.

<sup>61</sup> *Ibid.* p.57

contribuyeron a un aumento de casi 4 mil millones de dólares en las importaciones.

En los tres años siguientes la devaluación y la inflación se tornaron endémicas, aumentando de 100 a 500 por ciento anual para cuando tomo el poder Raúl Alfonsín. Esa tendencia indujo el restablecimiento del control de cambios y volvió a surgir la brecha cambiaria.

El BCRA inició programas de seguros de cambio, sólo para descubrir que nunca podría mantener tipos de cambio garantizados. Al equivocar sus predicciones sobre el mercado de divisas, el presupuesto se deterioró marcadamente. El conflicto del Atlántico Sur aumentó la pérdida de confianza y la caída de las finanzas públicas.

El régimen de Martínez de Hoz logró sostenerse por cuatro años. Finalmente, para fines de 1980, los anuncios cambiarios dejaron de ser creíbles y en febrero de 1981 Martínez de Hoz se vio obligado a violar los anuncios cambiarios previamente prometidos con una devaluación del 10 por ciento, por encima de la devaluación anunciada del 2 por ciento.

La incapacidad de renovar la deuda automáticamente y financiar los déficit de cuenta corriente en el mercado mundial, luego de la guerra de las Malvinas en 1982 y la crisis mexicana, generó una crisis cambiaria permanente. La crisis cambiaria exigía altas tasas de interés reales para evitar la fuga de capitales.

Para financiar las garantías cambiarias, el gobierno tuvo que comprar divisas a un precio mucho más alto para entregarlas a quienes habían tomado las garantías. Como las compras de dólares eran financiadas con la emisión de moneda, se agravó la inflación.

“Alternativamente, el gobierno asumió las deudas externas haciéndose cargo de las instituciones financieras en quiebra. En el periodo comprendido entre finales de 1980 y finales de 1983 la deuda externa aumentó U\$ 26 mil millones y la parte del sector público en dicha deuda aumento del 52 al 71.8 por ciento. El fuerte aumento de la deuda externa significó crecientes cargas sobre el presupuesto.”<sup>62</sup>

Para hacer frente al problema interno de la deuda el nuevo ministro de Economía, Dagnino Pastore y Domingo Cavallo, presidente del Banco Central, liquidaron deudas en julio-agosto de 1982. Para la liquidación de deudas se fijaron tasas de interés nominales muy por debajo del índice de inflación.

---

<sup>62</sup> *Ibid*, p. 65

El nuevo equipo económico consideró entonces que la prioridad era combatir la creciente inflación y los déficit continuos de la balanza de pagos mediante la restricción monetaria.

Las crecientes dificultades económicas, la derrota militar en el conflicto de las Malvinas y la creciente oposición popular hacía la dictadura motivaron que el gobierno militar buscara la salida convocando a elecciones que se realizaron el 30 de octubre de 1983.

Los resultados de tales elecciones no fueron como se esperaba, pues se creía que el partido peronista resultaría el ganador, ya que hasta entonces el partido representante de la clase obrera nunca había sido derrotado en una elección. El triunfo electoral correspondió a la Unión Cívica Radical (UCR), partido al que se referenciaba el grueso de la clase media, lo que daba muestra de que el balance político había cambiado.

## **2.2. Periodo presidencial de Raúl Alfonsín (1983-1989)**

### **2.2.1 Contexto Interno**

La situación económica al momento en que Raúl Alfonsín llega al poder, se puede caracterizar de ser sumamente crítica. La política económica de los regímenes militares, de la que hemos hablado antes, tuvo efectos severos en la estructura económica de Argentina.

La expresión numérica de la crisis que hacia 1983 se presentaba incluye un retroceso de PIB en 3%; las exportaciones habían caído en 33.5%; la inversión también seguía siendo negativo (-3%). La inflación llegaba a 188.5%; el déficit del sector público, representaba el 17.5% en relación el PIB; el desempleo llegó a 4.7%.<sup>63</sup>

Como el crédito externo estaba cancelado, Alfonsín continuó imprimiendo dinero durante los primeros meses de su administración y se calcula que todo el año 1983, el déficit público permaneció financiado en su totalidad por el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

---

<sup>63</sup> Cifras de *Research Observer*, World Bank Publications, Washington D.C, USA, vol.2, No.2, July 1987, p. 117. Citado por Plata Moncada, *op. cit.*, p.69

Cuando la administración de Alfonsín asumió el gobierno en diciembre de 1983, la economía se encontraba ya muy deteriorada. La inflación había subido de 100 por ciento en 1980 a más de 400 por ciento anual. Los salarios reales habían aumentado fuertemente en la etapa final del gobierno militar y la base monetaria se había ido desgastando progresivamente.

“El 25 de enero de 1984 Alfonsín anunció que para ese año el crecimiento del PIB sería de 5%; los salarios reales tendrían una evolución positiva de 8%, el déficit fiscal se reduciría y la inflación sería inferior a 100%. Sin embargo, los resultados no tuvieron relación alguna con las previsiones. El incremento del PIB fue de 2.3% los precios crecieron 688% (comparado con 433.7% del año anterior) y el déficit fiscal cayó solo marginalmente. La actividad económica sufrió una severa caída que se extendió desde el último trimestre del año hasta del tercer trimestre de 1985, mientras que la inflación se acercó rápidamente a la cota de 30% mensual.”<sup>64</sup>

El fracaso en el cumplimiento de las metas que se había fijado Raúl Alfonsín, lo obligó a replantear la estrategia y a realizar cambios en la conducción económica. Inicialmente trató de hacer frente al problema de la inflación con políticas gradualistas. Desde septiembre de 1984 en adelante estuvo vigente un programa del FMI. Pero no se logró mucho principalmente porque los aumentos al salario real hicieron que la situación de los costos y del presupuesto se deterioraran, obligando a implementar fuertes devaluaciones.

Para comienzos de 1985 la producción estaba decayendo y la inflación, que había sido de casi 700 por ciento a lo largo de 1984, se aceleró marcadamente hasta 3000 por ciento. El déficit presupuestario financiado internamente había aumentado de 6 por ciento en 1981 a 12 por ciento en 1983-84. En el segundo trimestre de 1985 fue de 23.7 por ciento.<sup>65</sup>

La inflación continuó agravándose y los intentos por lograr la estabilización parecían ser en vano. El gobierno entonces reconoció la necesidad de medidas de austeridad sin provocar una profunda recesión lo que estaba políticamente excluido y era insuficiente desde el punto de vista económico.

---

<sup>64</sup> Serrano, Angel, “Argentina.- El austral se desgasta...” en Revista *Comercio Exterior*, abril, 1988, p. 305.

<sup>65</sup> Plata Moncada Guadalupe, Argentina ante el proceso de transición a la democracia y la Crisis Económica. (1980-1990). Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, 1996, p. 69.

De ahí la búsqueda de un programa que combinara la ortodoxia en cuanto a los ajustes monetarios y fiscales, con la heterodoxia, para evitar el impacto recesivo de la contracción macroeconómica.

La estabilización tiene dos dimensiones: si el programa incluye o no una corrección fiscal y si el programa tiene o no una política de ingresos (congelamiento de salarios, precios, tarifas públicas y tipo de cambio, junto con la remonetización). El programa disponible estándar del FMI, que consiste en la austeridad fiscal pero no hace de la política de ingresos un instrumento clave.

Los fuertes incrementos al salario real presionaron el presupuesto y la balanza de pagos. La inflación creció rápidamente y se convirtió en el problema más apremiante. A comienzos de 1985 las tasas anualizadas de inflación llegaron a 1500 por ciento. El gobierno adoptó entonces medidas extremas.

### **2.2.2. El Plan Austral**

El Plan de Reforma Económica conocido como Plan Austral tenía como fin contener la hiperinflación. El programa se centraba en torno a una reforma monetaria: la moneda argentina, el peso, era reemplazada por el austral, a una tasa de 1 austral por 1000 pesos y como medidas claves se consideran las siguientes:

- Devaluación y fuerte aumento de los precios reales del sector público. Impuesto sobre las exportaciones y las importaciones, esquema de ahorro forzoso y recaudación impositiva acelerada;
- Congelamiento de salarios, precios, tipo de cambio y tarifas,
- Nueva moneda, el Austral, y la promesa de no emitir moneda para financiar el presupuesto,
- Escala de conversión para contratos existentes, que los ajustaría a fin de no variar las cargas reales frente a la reducción no anticipada en la inflación; y
- Acuerdo con el FMI y los acreedores.

La caída de la inflación y las medidas fiscales provocaron un cambio rápido e importante en el presupuesto. Las altas tasas de interés y la mejora del presupuesto crearon una atmósfera de estabilización por lo menos transitoria.

La inflación disminuyó pero no desapareció; por el contrario, para mediados de 1986 estaba ya nuevamente a un nivel de 100 por ciento anual. Por otro lado, la mejora presupuestal contrastó con el déficit que continuó siendo grande y surgieron aspectos preocupantes sobre el sistema impositivo como la evasión y tasas altas para quienes pagaban impuestos. Algunos otros impuestos, como las retenciones a la exportación sobre los productos agrícolas, resultaron directamente distorsionantes y cuyo único fin resultaba la facilidad de la recaudación.

El Plan Austral tuvo un éxito contundente pero efímero: contrarrestó la inflación, pero tuvo una respuesta social con la que no se contaba, pues la Sociedad Rural de Argentina (SRA) se quejó de la fijación de precios demasiado bajos para sus productos, los industriales expresaron su rechazo mediante huelgas y provocando escasez. Por lo que toca a los trabajadores, éstos se politizaron y presionaron más dentro de la CGT reclamando una revisión de la congelación de sus salarios.

“A excepción de la inflación, los demás indicadores económicos continuaban en sentido negativo, pues el PIB se contrajo en 4.4%, el desempleo urbano llegó a 5.9% y el poder adquisitivo de los salarios disminuyó 21.8%.”<sup>66</sup>

Aunque la reforma económica proporcionó un tiempo clave para que la administración de Raúl Alfonsín llevara a cabo la corrección fiscal y el con el bono democrático contaba con el apoyo político, la actitud del gobierno fue tibia y no se realizó el ajuste.

A tan sólo dos meses de anunciada la segunda fase del Plan Austral, las previsiones de las autoridades no se realizaron y Sorouille anunció otro paquete de medidas para abril del mismo año. Este incluía aumentos en los precios de los energéticos y un incremento salarial de 18 a 25%; en el mismo sentido, se inauguró un sistema de “precios administrados” que fue diseñado para satisfacer las demandas de aumentos de precios de los empresarios. Éste “relajamiento” de los precios y salarios se vio expresado de inmediato en la activación de la inflación, pues repuntó 7.2% mensual, alcanzando en julio un índice acumulado de 33%, superando ampliamente el estimado para todo el año (26.4%).<sup>67</sup>

La sucesión de planes heterodoxos no estaba llevando a ningún lado. Resultaban innovadores, pero requerían del compromiso y la concertación. “En la Argentina que recién abandonaron los militares, el cumplir con estas condiciones

---

<sup>66</sup>Serrano, *op. cit.*, p. 305.

<sup>67</sup>Plata Moncada, *op. cit.*, p. 78.

era realmente difícil. Ni los empresarios, ni la mano de obra organizada participaron en la formulación de políticas heterodoxas, a ambos les interesaba que el ‘flagelo inflacionario’ fuera frenado.”<sup>68</sup>

Para el año 1987 se había proyectado una inflación del 40%, pero durante los primeros nueve meses se llegó a casi cien por ciento. Por ende, Alfonsín se dirigió a anunciar nuevas medidas en el mes de octubre:

1. Congelación de precios y salarios.
2. Devaluación del Austral en 21%.
3. Aumento de impuestos a la importación.
4. Liberalización de las normas relativas a la conversión de la deuda externa por inversión.
5. Establecimiento de un doble tipo de cambio (comercial y financiero).

Con estas medidas se alejaba de la heterodoxia con la que inicialmente se había pensado se solucionarían todos los problemas. En ese sentido, lanzó en 1988 el programa que sustituiría al Plan Austral. El eje principal del programa lo constituía la decisión de no decretar la moratoria de la deuda externa para no dejar de recibir los créditos que le permitirían cubrir los pasivos no cumplidos con anterioridad.

La vuelta a la ortodoxia con el Plan Primavera incluía las siguientes medidas:

- Se advertía la privatización total o parcial de las empresas públicas.
- La revisión (entendida como reducción) de los gastos previstos para el presupuesto de 1988.
- La reducción de los subsidios y de privilegios impositivos a sectores empresariales.
- Una devaluación del 100%.

Con el seguimiento de estas pautas, el Plan Primavera conseguiría –según sus promotores- vencer la inflación. El hecho de continuar proponiendo la disminución de ésta última como fin y no como medio que permitiera estabilizar la economía, para así, comenzar a reactivar la producción, demuestra otra vez que el enfoque y la apreciación de la problemática eran sesgados.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibid*, p. 79

<sup>69</sup> Plata Moncada. P. 92

Este nuevo programa contaba con algo que no tenían los anteriores, Alfonsín lo había pactado con representantes de la Unión de Industriales Argentinos (UIA), en los términos siguientes:

“Por seis meses la UIA obtendría un descuento de 3% en el principal impuesto interno; la liquidación de exportaciones industriales por un tipo de cambio favorable y la revisión de la política impositiva en vigor a cambio de no hacer críticas públicas a las recientes correcciones bancarias y seguir contando con su comprensión para que haya tranquilidad y certidumbre en los mercados.”<sup>70</sup>

El déficit público de Argentina se amplió en 1987. En ese año, la inflación había vuelto a niveles de 175% anual. Los intentos por contrarrestarla no tuvieron los efectos esperados y Argentina se desplazó hacia la hiperinflación: el nivel de precios del país se incrementó un 197% sólo en julio de 1989, año en que tomó posesión el presidente Carlos Ménem tras alborotos callejeros y virtual quiebra del sistema de pagos de Argentina.<sup>71</sup>

La incontrolable inflación mantenía niveles altísimos y las medidas impuestas por el gobierno no prosperaron y muy al contrario distorsionaron la estructura productiva del país. Pablo Broker señalaba en el Diario *La Nación* el 7 de junio de 1989: “En la economía hiperinflacionaria, la moneda resulta destruida: deja de servir como medida de valor de los bienes y servicios, y como instrumento de ahorro. Los operadores económicos, que son, en mayor o menor medida, todos los habitantes, pierden esta gran brújula que son los precios, y entonces las relaciones comerciales tienden a romperse y encerrarse, paralizando vastos sectores productivos. La actividad económica general, como consecuencia, comienza a reducirse, particularmente en áreas que por sus características son más sensibles, generándose desocupación, desabastecimiento y grave incertidumbre. Las personas, las familias y también las empresas ven evaporarse sus patrimonios y capitales, y advierten la pérdida constante y acelerada del valor de los salarios y de los ingresos en general. En pocas semanas o meses, importantes sectores de la población se transforman así, en contingentes marginales. Grandes padecimientos sociales tienen lugar, tanto más profundo cuanto más se tarde en comprender la naturaleza de este corrosivo proceso.”<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Gregorio Selser, “El último que apague la luz” en *La Jornada*, 1 de abril de 1989, p. 29, citado por Plata Moncada p.p. 92-93

<sup>71</sup> Krugman, *Op. cit.*, p. 566.

<sup>72</sup> Broker, Pablo, *La Convertibilidad en Crisis*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1995, p.74.

“El Banco Central suspendió en febrero de 1989, la venta de dólares y el precio del dólar explotó: la tasa de cambio del dólar se elevó de 14.7 australes en febrero a 650 australes en julio.”<sup>73</sup>

Es evidente que Alfonsín no logró capitalizar el beneficio de ser representante de un gobierno democrático apoyado nacional e internacionalmente, del que pudo haber dispuesto frente a las rebeliones de los militares. Muy al contrario, centró toda su atención en las exigencias de los acreedores internacionales de mantener la paz y la estabilidad en los mercados, siguiendo una política que estaba lejos de representar una solución verdadera a la crisis pues las tasas de interés, que se mantuvieron superiores al 10%, hacían imposible la reactivación del aparato productivo. Asimismo, fue un error pretender sostener la economía en una política de reducción de salarios e incremento de impuestos en un país en que casi nadie cumple con sus obligaciones impositivas y los únicos que no pueden eludirlas son los asalariados.

El Programa sufrió un fuerte rechazo de la clase trabajadora argentina quien lo echó a tierra en medio de constantes huelgas, cuya manifestación final fue el anuncio oficial de que las elecciones presidenciales se adelantarían realizándose el 14 de mayo de 1989.

En las elecciones del 14 de mayo de 1989, como candidato del Frente Justicialista Popular (Frejupo)<sup>74</sup>, Carlos Saúl Menem ganó las elecciones rebasando a su oponente del radicalismo Eduardo César Angeloz, con el 49.3% de los votos.

En un intento por evitar el interinato dada la delicada situación social y económica, el presidente De la Rúa decidió hacer el traspaso de poderes al presidente electo el 18 de julio de 1989, cinco meses antes de lo previsto que estaba planeado para el 10 de diciembre.

## **2.3. Periodo presidencial de Carlos Menem (1989-1999)**

### **2.3.1 Contexto interno**

La situación económica en que asumió la conducción del país era de gravedad. La recesión había provocado una caída de cerca del 6% del PIB, la hiperinflación

---

<sup>73</sup> Dinerstein, Ana Cecilia, *¡Que se vayan todos!, Crisis, insurrección y reinención de lo político en Argentina*, en Bajo el Volcán, no.5, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2003, p.p.11-46, p. 19

<sup>74</sup> Colación del Partido Justicialista con otros partidos más pequeños.

era de 5000% y la deuda externa de 63 mil millones de dólares. El gobierno de Ménem, contrariamente a todos los discursos populistas de su campaña, se dispuso a implementar un duro ajuste de la economía.

En su discurso de toma de posesión del cargo presidencial, Menem manifestaba: “Argentina está rota, literalmente arrasada y sólo puedo ofrecer a mi pueblo el sacrificio y el trabajo”. Asimismo prometió a los argentinos “medidas duras pero necesarias”.

Para proceder con los objetivos de combatir la inflación y lograr la estabilización del país, Ménem decretó las siguientes medidas:

- Devaluación del Austral en un 115%.
- Aumento de las tarifas en servicios públicos en 640%.
- Incremento en el precio de los combustibles en 600%.

El desencanto de los argentinos que se resistían a esta primera tanda de medidas no se hizo esperar, pero sin posibilidad de cuestionamiento, la aplicación terminó por imponerse.

Pero no fue solamente eso, pues el proyecto económico que se puso en marcha evidenció tempranamente que éste contaba con una consistencia poco común en Argentina. Dos hechos lo demuestran: 1) la pronta disposición a instrumentar medidas que minan la popularidad de cualquier ejecutivo que las implanta y 2) la pronta sustitución del Ministro de Economía, pues Miguel Roig muere siete días después de comenzar a desempeñar sus funciones.<sup>75</sup>

El interés de Ménem por estabilizar la economía y con ello tranquilizar a los inversionistas se puso de manifiesto con el decreto de una Ley de emergencia económica en agosto, que preservaba la línea de ajuste fondomonetarista:

- Reducción de subsidios
- Reducción de beneficios fiscales
- Garantías de igualdad de tratamiento para el capital extranjero
- Prisión a evasores de impuestos
- Riguroso “achicamiento del estado”

Esta política tuvo sus logros, pues en septiembre de 1989 el FMI le otorgó un crédito puente por 1,500 millones de dólares. El precio para obtener más

---

<sup>75</sup> Se especuló mucho sobre la muerte de Roig, se decía que murió a causa de las presiones por parte de legisladores del Partido Justicialista ante el riesgo inminente de un estallido social, pues el índice de inflación alcanzó en tan sólo los primeros quince días de julio, el 105%. Ver *La Jornada*, 16 de julio de 1989, p. 20.

préstamos de los organismos financieros internacionales fue evidente: Se anunció la privatización de una de las empresas más importantes de América Latina, ENTEL. También se liberalizaba el mercado petrolero con la desregulación total del precio del crudo y sus derivados.

Cuando se pensaba que ya no se podía presionar más a la población argentina, se publicaba que “gracias al indispensable “achicamiento” del Estado el desempleo a principios de septiembre de 1989 afectaba a un mínimo de 10% de la población económicamente activa (PEA).<sup>76</sup>

El carácter ultraliberal del programa de Ménem generó acusaciones de traición de muchos peronistas por considerarlo contrario al sentido social del Movimiento Justicialista y por primera vez la CGT se dividió bajo un gobierno peronista, entre los que respaldaban al sector sindical que apoyaba al Secretario General de la CGT, Saúl Ubaldini, quien abiertamente manifestaba sus reservas ante los programas de ajuste antiinflacionario de Ménem, y otro sector autodenominaba “menemista” el cual apoyaba las reformas del presidente, encabezados por el jefe sindical de los empleados del comercio, Guerino Andreoni.

El equipo de gobierno de Carlos Ménem estaba conformado por las personas que habían ejercido presión al gobierno de Alfonsín para tomar medidas económicas más radicales y favorecían las políticas neoliberales como estabilización monetaria, privatización, desregularización y liberalización del comercio, que a partir de entonces fueron reforzadas. El gobierno de Ménem también se encargó de debilitar la división de poderes, el ejecutivo finalmente tenía control sobre la Corte Suprema y el Congreso.

Las tendencias combativas de personajes como Saúl Ubaldini no podían aceptarse: “La etapa de Ubaldini al frente de la CGT está agotada y debería retirarse a tiempo, pues no tiene las características adecuadas para la próxima etapa... es poco flexible y podría ocasionar complicaciones al futuro gobierno en caso de que los programas económicos a aplicarse no incluyan los reclamos sindicales de una rápida recomposición de los salarios”<sup>77</sup>

La fórmula para restarle poder a Ubaldini, consistiría en nombrar a un Ministro del Trabajo que cubriera los requisitos de la “próxima etapa”; Jorge Triaca, quien afirmaba: “los peronistas están dispuestos a comprometerse con un

---

<sup>76</sup> *Excelsior*, sección financiera, 7 de septiembre de 1989, p. 2F, citado por Plata Moncada, p. 113

<sup>77</sup> Declaración de Luis Barrionuevo, asesor sindical de Ménem, *La Jornada*, 7 de junio de 1989, citado en Plata Moncada, *op.cit.* p. 109. Se intentó alejar a Ubaldini “a la mexicana”, es decir, enviándolo de embajador a un país europeo con buen sueldo, pero éste se negó.

capitalismo razonable, que acumule riqueza y reparta en la misma proporción el esfuerzo y las ganancias.”<sup>78</sup>

Pero fue, definitivamente, el indulto masivo a los militares lo que le valió una sustancial pérdida de apoyo popular al gobierno menemista. El perdón beneficiaba a 280 personas, entre ellas el General Leopoldo Galtieri, el almirante Jorge Anaya y el brigadier Basilio Lami Dozo, integrantes de la Junta Militar durante la Guerra de las Malvinas, condenados a 12 años de prisión. También se beneficiaban del indulto el coronel Aldo Rico y el coronel Mohamed Alí Seineldín, que encabezaron los levantamientos de los carapintadas contra el gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín, y los dirigentes de los Montoneros Fernando Vara y Roberto Perdía.

No obstante, no echó marcha atrás en su proyecto económico, sino que insistía con más fuerza para sacarlo adelante cuando declaraba: “Tengan la total y definitiva certeza de que el proceso iniciado es irreversible, perdurable e inmodificable... los argentinos debemos realizar una transferencia cultural que rescate de una vez y para siempre las más genuinas esencias del sistema capitalista... Hablamos de construir un sistema capitalista que funcione, que produzca y brinde oportunidades; que compita, que elija y que, en definitiva arriesgue, opte por la aventura del riesgo”<sup>79</sup>

Sin embargo, la especulación no se equilibró, al contrario se desató, la cotización del dólar establecida en 650 australes por dólar a la compra y de 655 australes por dólar a la venta, se negociaba en el mercado negro en 915 y 920 australes por dólar, y amenazaba con llegar a los 1000 australes, la inflación mensual había logrado pasar de 196.6% a 5.6%, pero no se afianzaba en ese nivel.

Cuando se cumplieron los 155 días de haber tomado el poder por adelantado, y cuando comenzaba su periodo presidencial de manera oficial (el 10 de diciembre de 1989) se anunció un Nuevo Plan de Ajuste Económico con nuevos aumentos a los anteriores ajustes:

- Devaluación del austral 53.4%
- Aumento del precio de combustible en un 60%

También procedió al cambio en el Ministerio de Economía en el que Antonio Ermán González sustituía a Nestor Rapanelli. El nuevo ministro contaba en su

---

<sup>78</sup> *La Jornada*, 12 de noviembre de 1989, p. 40.

<sup>79</sup> *Excélsior*, 7 noviembre de 1989, p. 19 A, citado por Plata Moncada, p. 115.

equipo colaborador con los ex ministros de Economía en los regímenes militares. Se anunció entonces, la unificación del mercado de cambios, la liberalización de los precios de los artículos de consumo y la congelación de las tarifas públicas. Mientras que al salario sólo se le permitió el aumento de 20,000 australes que se sumaban a los 24,000 que ya se habían autorizado (30 dólares en total).<sup>80</sup>

Tales medidas no tuvieron respuesta violenta porque Menem, bajo pretexto de solicitar la unificación de la CGT, intervino por 180 días la central sindical. Empero, a estas alturas del gobierno vigente, no había nada que pudiera asegurar la estabilidad política y económica.

La inflación acumulada en 1989 había alcanzado el 5,642% y el riesgo por la fuga de capital era permanente. La campaña de distribución de alimentos para mediatizar el alto riesgo de estallido social comenzó; la incertidumbre había logrado paralizar las actividades bancarias en por lo menos 6 días. La desesperación del presidente lo llevó a proseguir con las medidas de miedo; por un lado, ordenó la privatización para reducir el déficit fiscal y por otro, se le ocurrió confiscar los depósitos bancarios a plazo fijo que superaban el equivalente a 70 dólares por títulos dolarizados de la deuda externa a 10 años.<sup>81</sup>

El malestar de los argentinos se puede adivinar, así como también la selectividad con la que se actuó, pues bajo un proyecto económico tan “redistributivo” los ahorros de ciertos argentinos no fueron tocados.<sup>82</sup>

No obstante, la situación empeoraba, ya que a pesar de estas medidas el FMI se negó a otorgar el siguiente tramo del crédito acordado con Ménem, los sindicatos se defendían mediante un bloqueo económico y los empresarios estaban furiosos debido a que la productividad había caído de un 30 a un 80%.<sup>83</sup>

La única reacción visible de Ménem parecía ser la continuidad a pesar de la caída en su popularidad. Su interés por agradar al FMI parecía no tener límites y así comenzó un oscuro proceso de desnacionalización de las empresas argentinas.

Mientras la población más pobre volvía a saquear los supermercados por el hambre, Ménem mantenía a la defensiva y sostenía que la situación era relativamente mejor a la que prevalecía antes de asumir el poder.

---

<sup>80</sup> Excélsior, 16 de diciembre de 1989, p. 2 A y 4 A, citado por Plata Moncada, p. 116.

<sup>81</sup> Plata Moncada, *op. cit.*, p. 117

<sup>82</sup> Excélsior, 11 de septiembre de 1990, citado por Plata Moncada, p. 117

<sup>83</sup> Ver, *Excélsior*, 20 febrero de 1990, p. 10 A.

El descontento social era evidente. Pero la crisis adquiriría también carácter político: El presidente de su propio partido se manifestó abiertamente contra su proyecto económico; mientras que los partidos Demócrata Cristiano y el Partido Intransigente, se apartaban del Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO), la alianza que llevó a Ménem al poder.

“Al finalizar 1990, es decir, a un año y medio de distancia desde que asumió el cargo, el segundo presidente civil elegido consecutivamente por los argentinos, no lograba manejar exitosamente el rechazo de su programa.”<sup>84</sup>

Los dos primeros años del Gobierno de Menem fueron singularmente angustiosos, ya que el programa exhaustivo de desregulaciones, privatización general de las empresas públicas, reducción del gasto público y bloqueo de los salarios, que se situaron por debajo del índice de precios, multiplicados varias veces en el caso de algunos servicios públicos, tardaba en generar la deseada estabilidad, y, entre tanto, tenía efectos devastadores sobre el poder adquisitivo de las clases medias y bajas.

En enero de 1991 Carlos Ménem nombró como Ministro de Economía al, hasta entonces, canciller Domingo Cavallo, quien de inmediato viajó a Washington para hacer explícita la necesidad del país por iniciar las negociaciones que encaminaran a ingresar al Plan Brady.

En 1989 la carga de la deuda externa y el excesivo gasto público improductivo condujo a la hiperinflación, el costo fue una sobrevaluación del tipo de cambio que tuvo como efecto la recesión económica.

### **2.3.2. El Plan de Convertibilidad**

El Plan Cavallo tenía la intención de hacer caer la hiperinflación a través de la devaluación por deflación, esto es, hacer caer los salarios para contener la demanda y bajar el nivel de precios. La devaluación se hacía necesaria en la medida que se debían conseguir divisas del superávit comercial, que el gobierno debía comprar (del dinero obtenido de la disminución del déficit público) para pagar amortizaciones e intereses de la deuda con el exterior.

Cavallo implementó un amplio plan de reformas presupuestarias, comerciales y monetarias. Bajo el “Plan Cavallo” los aranceles a las importaciones fueron drásticamente reducidos, las principales empresas públicas, incluyendo las líneas aéreas nacionales, se privatizaron, y las reformas fiscales, incrementaron

---

<sup>84</sup> Plata Moncada, *op. cit.*, p. 120.

los ingresos públicos. También se redujeron los gastos públicos, de modo que hacia 1992 el presupuesto público estaba casi equilibrado.

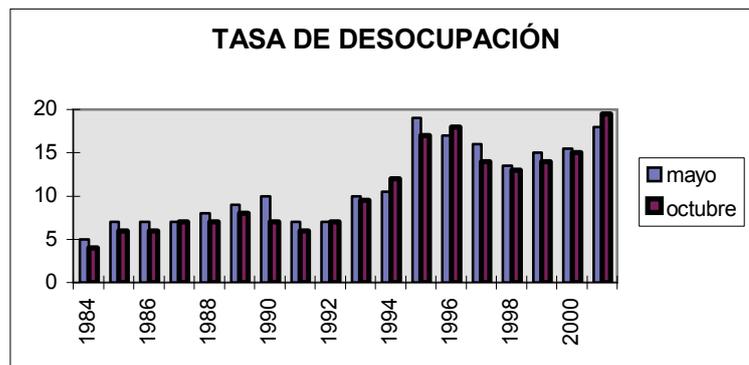
Empero, el eje central de toda la reforma estaba centrado en un programa monetarista heterodoxo. En la ley de abril de 1991 se hizo al austral argentino plenamente convertible en dólares estadounidenses con un tipo de cambio fijo de 10, 000 australes por dólar. Esta ley también requería que la base monetaria estuviese respaldada por completo por reservas oficiales –oro y divisas-, de modo que también se eliminaba la capacidad del Banco Central de eliminar los déficit públicos mediante el señoriaje, es decir, la continua creación de dinero. En enero de 1992 la ley fue reformada, reemplazando un nuevo peso por cada 10, 000 australes y de este modo intercambiándose a un tipo de cambio fijo de un peso por dólar.

El Plan Cavallo tuvo un efecto severo sobre la inflación que cayó de 800% en 1990 a 56% en 1991 y a sólo 5 % en 1995. Los tipos de interés nominales cayeron a niveles históricamente bajos y afluyó el capital procedente del exterior favorecido por las bajas tasas de interés internacionales. Sin embargo, la continuación de la inflación pese a un tipo de cambio fijo implicaba una apreciación real del peso. Entre 1991 y 1995 la apreciación de la moneda en términos reales frente al dólar fue de alrededor de 60%.

La apreciación real del peso argentino condujo a un desempleo persistente y a un creciente déficit por cuenta corriente. Desde 1993 la tasa de desempleo no descendió de los dos dígitos. “Aunque Argentina tuvo tradicionalmente una balanza comercial positiva (8,200 millones de dólares en 1990), la agresiva desregulación y la sobrevaluación del peso revirtieron la tendencia a partir de 1991. En 1994, el déficit comercial se situó en 5,800 millones de dólares, un 58% más que el año anterior. A esto debe agregarse el abultado servicio anual de la deuda externa (unos 5,000 millones para ese año) que, por supuesto había aumentado: 75 mil millones de dólares en 1994, un 10,8% más que en 1993.”<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Gabetta, Carlos, *La debacle de Argentina*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2002, 215 p.p., p.40



Tras la crisis financiera mexicana de 1994 los especuladores atacaron la moneda argentina y las tasas de interés subieron de manera pronunciada. El inesperado incremento en el costo de endeudamiento situó a los argentinos bajo una intensa presión, mayor aún cuando el Banco Central no podía imprimir dinero y prestarlos al sistema bancario como prestamista de última instancia. La producción cayó y el desempleo aumentó a medida que las tasa de interés y la crisis bancaria reducían la demanda agregada.

El año 1995 representó un año crítico. Quedaban pocos activos del Estado por vender y disminuyeron los ingresos por ese rubro; luego, aumentaron las tasas de interés internacionales, con lo que los capitales extranjeros se mostraban más reticentes a dirigirse hacia Argentina, la creciente iliquidez enfrió el crédito y se produjo una disminución en la actividad económica; ésta, a su vez, afectó la recaudación fiscal; además, el gasto se disparó ante la eminencia del año electoral.

La incertidumbre alrededor de las elecciones y la posibilidad de una eventual devaluación, provocaron que miles de ahorristas retiraran sus depósitos a plazo fijo, generando una retirada de casi 4,000 millones de pesos y dólares del sistema bancario entre diciembre y marzo de 1995. Lo anterior se reflejó en una crisis de la Banca cuya consecuencia fue que la tasa de interés llegó a alcanzar el 100% nominal anual.

A principios de abril, el ministro Cavallo se comprometía con un riguroso plan de ajuste con el FMI, a cambio de 6,700 millones de dólares aportados en comunión con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el sector privado. "Cavallo se comprometió además a obtener 2,400 millones de dólares por nuevas privatizaciones y un excedente fiscal de 5,500 millones de

dólares en el ejercicio de ese año, especialmente mediante el aumento de impuestos indirectos, recortes presupuestarios.”<sup>86</sup>

El mandatario se apuntó un extraordinario éxito personal cuando consiguió que la UCR, por el denominado *Pacto de Olivos* con Alfonsín, anunciado el 14 de noviembre de 1993 y firmado el 13 de diciembre siguiente, aceptara sacar adelante una revisión de la Constitución para introducir, evitando el referéndum nacional, una importante reforma política y de las instituciones cuyo punto más llamativo era la reelección presidencial para un segundo período cuatrienal consecutivo en lugar del mandato sexenal no prorrogable.

Menem fue reelegido en las elecciones del 14 de mayo de 1995 con el 49,6% de los votos sobre el 29,2% de su inmediato rival, José Octavio Bordón, del Frente País Solidario (Frepasso) mientras que Horacio Massaccesi, candidato de la UCR, alcanzó el tercer lugar con 15%.

Poco tiempo después, el 26 de julio de 1996, el gobierno de Menem tuvo una sacudida cuando el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, fue relevado de su cargo haciendo fuertes denuncias contra el gobierno del presidente Menem.

En los comicios a la Cámara de Diputados, el PJ consiguió, con 43% de los sufragios y 134 escaños, su primera mayoría absoluta desde 1951. En el discurso de toma de posesión el 8 de julio, Menem anunció que en su segundo mandato iba a concentrarse en "aniquilar" el paro y en atender la cuestión social.

En el verano de 1996 se reactivó la protesta sindical por el incremento del desempleo, que alcanzó en 1995 su cota máxima del 18,4%, la reforma liberalizadora de la legislación laboral, la desarticulación de los servicios sociales y, en definitiva, por las tremendas penurias de una población que en un 25% se situaba ya por debajo del umbral de la pobreza, mientras que la evasión tributaria crecía 6.4% desde hacía un año.

En la presentación del informe anual del Banco Mundial sobre el desempleo en América Latina, su principal asesor, Luis Guash, hizo un cálculo muy específico sobre el mercado laboral argentino: "Cuando el PBI crece 4% anual, el empleo solo sube 1%, muy por debajo del 3% que crece todos los años la fuerza laboral".

Este descontento quedó manifiesto en las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997, en las que la nueva Alianza entre la UCR, el Frepasso y pequeños partidos regionalistas batió con el 45,7% de los votos al PJ, que sólo obtuvo el 36,2% y perdió la mayoría de diputados por primera vez desde 1987.

---

<sup>86</sup> *Ibid*, p. 41.

A pesar de los malos resultados económicos y la resistencia popular, el equipo de Ménem aún pensaba en la estrategia que le permitiera aspirar a una nueva reelección. Ante las resistencias suscitadas por doquier, el 21 de julio de 1998 Menem anunció que renunciaba a pugnar por la "re-reelección", dejando en apariencia el camino libre para la nominación de Duhalde, pero en febrero de 1999 reactivó la ofensiva política en busca de apoyos para su propósito. A esas alturas, una parte considerable de la militancia ni siquiera deseaba que se presentara a las elecciones primarias (para lo que sí le declaró hábil un magistrado), y el 10 de marzo la aspiración de Menem fue definitivamente anulada al rechazar la Cámara de Diputados la segunda reelección presidencial por 159 votos sobre 257. En ese momento, el grado de aceptación del mandatario en los sondeos, que tras su elección en 1989 había alcanzado el 65%, no llegaba al 15%.

En las elecciones presidenciales de octubre de 1999, De la Rúa obtuvo el 48.5% de los votos, contra 38% de Duhalde y 10.2% de Domingo Cavallo. No obstante, no se puede resumir así un triunfo de la Alianza, ya que a los pocos meses de asumir el gobierno se desató un gran escándalo de corrupción. Varios miembros del Senado fueron acusados de haber recibido sobornos para aprobar una nueva reforma laboral. Los sucesos en el Senado terminaron con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez y la salida del FREPASO de la Alianza.

“A menos de seis meses de esta debacle política, envuelto en una recesión económica inigualada, el gobierno dimitió en manos de la burguesía: convocó a Domingo Cavallo, a quien otorgó poderes extraordinarios –el Congreso se autoenajenó en él los poderes legislativos en materia económica. De este modo se consumó la parodia: Domingo Cavallo, quien había obtenido el 10.2% de los votos en octubre de 1999, en marzo de 2001 gobernaba el país.”<sup>87</sup>

Las elecciones parlamentarias de octubre de 2001 fueron el preámbulo de la movilización: el voto en blanco y anulado –llamado periodísticamente el “voto bronca”- creció hasta ocupar el tercer lugar a nivel nacional. Entre las principales fuerzas políticas apenas se reunieron la mitad de los votos. Y el gobierno estaba en manos de quien había obtenido el 1% del respaldo electoral.

---

<sup>87</sup> Nievas, Fabián, en Bajo el Volcán, no.5, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2003, p. 83

	1997	1999	2001
Alianza	45.7	48.5	21.2
PJ (Menem-Duhalde)	36.1	38	31.3
Acción para la República (Cavallo)	3.9	10.2	1
Blancos y Anulados	6.1	S/d	15.4

**Fuente:** Nievas, Fabián, en Bajo el Volcán, no.5, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2003, p. 83.

Después de que el gobierno democrático asumiera sus funciones en 1983, la situación económica en Argentina no mejoró de forma considerable debido a que la economía se encontraba muy deteriorada. El gobierno de Alfonsín intentó hacer frente a la situación económica con políticas gradualistas, se permitió el aumento al salario y el déficit presupuestal continuó creciendo de forma considerable.

La transición anticipada del poder al presidente electo Saúl Menem fue una evidencia más de la falta de control de Alfonsín ante las exigencias externas e internas por mantener la estabilidad y la incapacidad de abatir el problema de la inflación con medidas heterodoxas sin decisión por mantenerlas adelante.

El equipo económico de Ménem estaba constituido por quienes habían ejercido presión en el gobierno de Alfonsín para tomar medidas más radicales y favorecían las políticas neoliberales de estabilización monetaria: privatización, desregulación y liberalización comercial que a partir de entonces fueron reforzadas.

La fuerte devaluación y el aumento del costo de los servicios públicos logró en un primer momento bajar los índices de inflación que sin embargo no se estabilizó. En esta primera etapa Ménem eliminó subsidios y beneficios para las empresas establecidas, mientras se declaraba el alejamiento del Estado de la actividad económica cuyo fin era la atracción de los inversionistas extranjeros. Con ese mismo objetivo, se privatizó la empresa de telecomunicaciones más grande de Argentina y el mercado petrolero. El plan de privatización esperaba tener como resultado la generación de ingresos para el gobierno y atraer la inversión externa. No obstante, este proceso de privatización fue poco claro, apresurado y en muchos casos más que beneficio representó nuevas cargas para la deuda nacional.

Al finalizar el año de 1990 Ménem aún no lograba manejar el rechazo popular a su programa y se mantenía a la defensiva sosteniendo que la situación era relativamente mejor que antes de asumir el gobierno del país.

En 1991, es nombrado como Ministro de Economía Domingo Cavallo, quien implementó un amplio plan de reformas presupuestarias, comerciales y monetarias. El plan contemplaba en primera instancia hacer caer la hiperinflación por deflación, es decir, hacer caer los salarios para contener la demanda. Así como una devaluación necesaria que generara divisas a través del superávit comercial para pagar la deuda con el exterior, divisas que compraría el gobierno con ingresos generados de una reducción importante del gasto público.

El eje de la reforma estaba ley de convertibilidad que hacía al peso plenamente convertible en dólares. La ley instrumentaba asimismo que la base monetaria estuviese respaldada por completo con reservas oficiales, de modo que eliminaba la capacidad del Banco Central de financiar déficit público mediante el señoriaje, es decir, la continua creación de dinero.

El plan de Cavallo tuvo un efecto indiscutible sobre la inflación pues pasó de 800% en 1990 a tan sólo 5 % en 1995. Las tasas de interés cayeron nominalmente a niveles históricamente bajos y el capital externo fluyó hacia Argentina favorecido por las bajas tasas de interés internacionales de ese momento.

Sin embargo, la fijación del tipo de cambio y el descenso paulatino del nivel de inflación, elevaba el valor real del peso. Entre 1991 y 1995 el valor del peso argentino frente al dólar se elevó en 60%. El problema surge cuando ante la apreciación del peso se llega a un punto de sobrevaluación del mismo y en contraste a pesar de la entrada de capitales no se genera un efecto productivo en la economía argentina.

En otras palabras, el manejo de la apreciación del peso incurrió nuevamente en un déficit en cuenta corriente debido a la apertura comercial tan amplia que resultó ser agresiva contra la producción nacional.

La dura política económica llevada a cabo por Ménem durante el primer periodo de su gobierno tuvo como resultado la ganancia de la confianza internacional hacia Argentina, lo que motivó la afluencia de capitales hacia aquel país. Sin embargo, la inversión se caracterizó por ser de corto plazo. El problema de la inflación se logró controlar con medidas heterodoxas impuestas sobre el tipo de cambio. Pero, la sobrevaluación de la moneda y la incapacidad de absorción

de los recursos con fines productivos hicieron de la estabilidad monetaria un problema persistente.

El año de 1995 fue crítico para Argentina, pues quedaban pocos activos del Estado por vender, aumentaron las tasas de interés internacionales por lo que los inversionistas se mostraban más inseguros de invertir en Argentina, la falta de créditos produjo una disminución de la actividad económica, lo que afectó la recaudación fiscal y el gasto se disparó por la inminencia del año electoral.

En las elecciones 1995 fue reelecto Carlos Saúl Menem principalmente debido a una falta de un proyecto alternativo y las amenazas del gobierno de Menem de que un cambio de gobierno significaría un regreso a la hiperinflación.

La situación económica continuó en retroceso, la producción nacional se estancaba y la fuerte carga de la deuda externa mantenía en una situación difícil al gobierno que hacía enormes esfuerzos por contraer el gasto.

Es en el segundo periodo en el gobierno de Carlos Menem que todos los errores del proyecto económico de su administración emergen de forma absoluta. El gobierno fracasó al implementar reformas que promovían la apertura comercial al mismo tiempo que el tipo de cambio favorecía las importaciones generó un gran déficit de cuenta corriente. Si bien, en un inicio el tipo de cambio favorecía la competitividad de las exportaciones argentinas no fue aprovechado para fortalecer la producción nacional, al contrario la competencia externa y las altas tasas de interés internas prácticamente la eliminó. Prueba de ello es que los niveles de inversión en el periodo fueron permanentemente bajos, a comparación con el nivel de consumo que fue alto y se sostuvo por el crédito externo.

Como consecuencia de esa alta dependencia en el crédito del consumo tanto público como privado, la deuda externa se incrementó enormemente de 58.4 mil millones de dólares en 1991 a 140.0 mil millones en 2001.

El gobierno de Menem se adscribió a la tendencia a la aplicación de los criterios del neoliberalismo en la economía en esos años, pero debido al compromiso auto impuesto de llevar a cabo el ajuste estructural y la no intervención del Estado de forma estricta, contaba ya con pocos recursos para reactivar la economía.

El único sustento en el que se apoyaba la economía estaba agotándose entonces. La convertibilidad del peso argentino que había logrado acabar de manera contundente con el problema de la inflación a principios de los años noventa, se convertía en un arma de doble filo que había llevado a la

sobrevaluación del peso con consecuencias igualmente distorsionantes para la economía.

El segundo periodo de gobierno de Ménem transcurrió siguiendo el camino de la recesión. Hasta entonces se había podido sostener en las enormes entradas de capital externo que fueron suspendidas de forma súbita hacia 1998. Una nueva devaluación y el abandono del tipo de cambio fijo se hacía cada vez más indispensable debido a los niveles de déficit que alcanzaba la economía. Sin embargo, el temor de una devaluación que elevara los niveles de deuda tanto pública como privada hacía imposible tomar la decisión.

No obstante, el escenario empeoraba cuando a final de su gobierno se hacían públicos enormes escándalos de corrupción contra integrantes del gobierno de Ménem. La reacción de los ciudadanos argentinos fue más que evidente cuando en las elecciones de 1999, el ganador fue la Alianza opositora entre la UCR y el FREPASO.

El periodo de introducción de políticas neoliberales en Argentina está caracterizado tanto por centrar esfuerzos en combatir el problema persistente de la inflación como por la poca atención en absorber los recursos de manera productiva y la incapacidad de las élites políticas y burguesías para articular un plan de desarrollo nacional a largo plazo.

### **3. Políticas neoliberales y reformas económicas en Argentina (1991-2001)**

#### **3.1. Implementación de las políticas neoliberales y sus efectos (1990-1996).**

Desde el golpe militar de 1976, las políticas económicas que han predominado en Argentina han estado orientadas por lo que se ha conceptualizado previamente como neoliberalismo.

Los gobiernos militares se presentaron con la propuesta de privilegiar a la inversión externa, así como la no intervención en las actividades económicas, menos regulación, privatizaciones, liberalización comercial y menos interés en la distribución del ingreso, incluso dejando de lado la promoción y la competitividad de los sectores económicos.

El gobierno democrático de Alfonsín significó un estancamiento en el cambio neoliberal del modelo económico, pues sus esfuerzos estaban concentrados en combatir los problemas de inflación y de fuerte endeudamiento que abatían a la economía argentina.

Sin embargo, es el gobierno de Carlos Ménem el que retoma las políticas neoliberales y las refuerza, muchas veces imponiéndolas. La política neoliberal de los años noventa tiene aspectos tanto positivos como negativos. Entre los resultados que se pueden considerar positivos se pueden mencionar los altos índices de crecimiento del producto interno bruto hasta 1994, las exportaciones y los altos niveles de inversión entre 1991 y 1994, después de la hiperinflación y recesión de los años 1989 y 1990. Entre los aspectos negativos se puede advertir la caída del PIB, del consumo y la inversión a partir de 1995; el incremento de las importaciones por encima de las exportaciones durante todo el periodo de análisis.

La estructura macroeconómica confirma que la etapa de ascenso de la economía estuvo apoyada en el consumo. "Durante todo el periodo el consumo nunca representó menos del 82.2% del PIB, mientras que la inversión creció de inicialmente 14.6% al todavía bajo 20% en 1994, cayó a 17.5% durante el siguiente año."<sup>88</sup>

Contrariamente a lo que se esperaba de la liberalización y la desregularización comercial, durante una primera etapa las exportaciones cayeron de 7.7% a 6.9% del PIB, en contraste con las importaciones que pasaron de un 5.9 a 9.8% del PIB durante todo el periodo. Aún incluyendo el año de 1995, cuando las exportaciones crecieron

---

<sup>88</sup> Nochteff, Hugo y Martín Abeles, *Economics Shocks without vision*, Ed. Iberoamericana, Frankfurt, 2000, p.28. Traducción propia.

en 32.4% y las importaciones cayeron 6.7%, el incremento en importaciones entre 1991-1995 fue de 94% por arriba de las exportaciones.<sup>89</sup>

Es además un hecho que Argentina redujo su participación en el comercio mundial, situación poco favorable para un país fuertemente endeudado con acreedores internacionales, lo que ya es muestra de una gran debilidad externa y prueba de que el shock neoliberal no logró resolver uno de los problemas tradicionales del periodo del modelo de sustitución de importaciones.

<b>Sector Externo</b> (en miles de millones de dólares)						
	91	92	93	94	95	96
<b>Exportaciones</b>	13.9	15.3	16.2	19.2	24.6	27.6
<b>Deuda externa total</b>	58.4	59.1	67.8	79.5	89.7	99.7

Fuente: Hugo Nochteff y Martín Abeles, *Economics Shocks without vision*, Ed. Iberoamericana, Frankfurt, 2000, p.152

La deuda externa creció en aproximadamente 41.3 mil millones de dólares, a pesar de la obtención de recursos por alrededor de 27 mil millones de dólares por producto de las privatizaciones y la reducción de la deuda resultado del Plan Brady y la reestructuración de la deuda externa. Este crecimiento acumulativo de la deuda era de 65 a 70 % superior al crecimiento de la inversión, lo que indica que los fondos externos fueron usados para financiar el consumo tanto público como privado, y no para financiar inversiones productivas.

La deuda externa pasó de 58.4 mil millones de dólares en 1991 a 99.7 mil millones de dólares en 1996, a pesar del Plan Brady y la compra de bonos como parte de las privatizaciones.

Desde el punto de vista de los mercados, el incremento en las exportaciones se debe únicamente a la demanda de Brasil: mientras que las exportaciones a Brasil crecieron en 15.0%, las que se dirigían al resto del mundo cayeron en 4.7%.

Comparado con los otros dos socios comerciales más importantes de Argentina, el comercio con Brasil merece más atención. La balanza comercial con Estados Unidos y Europa ha sido persistentemente negativa, aún en años recesivos. El caso de Brasil es algo diferente. De 1991 a 1994, durante la etapa recesiva en Brasil y el periodo de mejora en Argentina, el déficit comercial de Argentina fue de

---

<sup>89</sup> *Ibid*, p.29.

14% del comercio bilateral. Por otro lado, en 1995 y 1996 (de mejora en Brasil y baja de Argentina), el superávit argentino fue de 12% del comercio bilateral. Durante estos dos años Brasil se volvió un socio comercial tan importante como Estados Unidos debido al acuerdo del Mercosur.

Destaca como aspecto negativo el incremento en el desempleo y la distribución del ingreso en Argentina. Las tasas altas de desempleo parecen tener múltiples razones, entre ellas el despido de empleados en empresas privadas debido al cambio legislativo de barreras para hacerlo, el aumento de trabajadores, los cambios organizacionales en las empresas principalmente en los productos de consumo expuestos a la competencia por las políticas de liberalización comercial; así como la desaparición de pequeñas y medianas empresas que no pudieron ajustarse a la presión de la competencia externa del comercio liberalizado combinado con las altas tasas de interés y el estancamiento productivo por el largo periodo de inestabilidad de los precios.

El gran incremento en el índice de desempleo comenzó en 1995 con la fase recesiva. Entre 1991 y 1995 la tasa de desempleo se elevó de 6.5% a 17.5 % y cayó ligeramente en 1996 a 17.3.

Tasa de desempleo %						
	91	92	93	94	95	96
Tasa de desempleo *	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.3

\* como porcentaje de la población económicamente activa

Fuente: Hugo Nochteff y Martín Abeles, Economics Shocks without vision, Ed. Iberoamericana, Frankfurt, 2000, 179 p.p. 152

Durante el periodo hubo una proliferación de pequeños negocios y los trabajadores por su cuenta (el sector del empleo que más creció en el periodo / y muchas veces sostenidos por préstamos personales con altísimas tasas de interés, lo que motivo la pérdida de capitales de estos negocios y su incapacidad de pagar o renovar dichos préstamos). De ese modo fueron desapareciendo estas microempresas a la vez que prosperaron los supermercados y los enormes centros comerciales. No hubo muchas alternativas a partir de 1995 para que se recuperara el nivel de empleo.

El 85% de los empleos que fueron creados durante el periodo se debieron a la creación de trabajos de baja remuneración

Asimismo, como ya se ha mencionado, hay evidencia significativa que indica que la reorganización de la producción, especialmente por la absorción de empresas locales por grandes empresas transnacionales significó un reemplazo de insumos nacionales por importaciones con un impacto negativo sobre el empleo y sobre el incremento/ (elasticidad) de las importaciones.

El hecho es que en 1997 únicamente el 29.7% del total de la población estaba empleada en el sector formal de la economía en lo que se llamó empleos estables (en condiciones legales, de tiempo completo y contratos laborales estables). El nivel más bajo en Argentina a excepción de 1995 -96 incluso más bajo que el de los años de hiperinflación. Este problema tiende a tener un fuerte impacto negativo en el desarrollo y la competitividad del país. La falta de políticas para reactivar la actividad condujo a la creación de precarias formas de autoempleo para reemplazar el empleo formal de actividades productivas y productos comerciables. Esta situación condujo a una pérdida de los hábitos y la cultura del empleo eficiente y de integración socio-económica.

Durante el periodo de crecimiento y de hecho en todo el periodo de 1991-1997, el *crash* del empleo estuvo acompañado por un persistente empeoramiento de la distribución del ingreso. Argentina que tradicionalmente había sido considerado un país con una distribución del ingreso similar a la de los países de Europa Occidental y no habitualmente asociado a los países del resto de América Latina. Pero esto comenzó a cambiar desde 1976. En 1993 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimaba que Argentina era el 150 país de un *ranking* de 155 países en que la población más rica representa un 20% del ingreso total (PNUD 1994).<sup>90</sup> Desde entonces, este porcentaje creció de 51 a 58 %, mientras que el ingreso per cápita de las clases de menor ingreso cayó 18.7%.

Más aún el PNUD estima que el gasto público (incluyendo el gasto social) tuvo un impacto regresivo en la distribución del ingreso, en el sentido de que los beneficios a la población de más altos ingresos fueron casi 44% más grandes que aquellos destinados a la población de menor ingreso. El efecto mucho más grave se puede ver en la estructura de las entradas al gobierno.

El total de los ingresos del gobierno representa el 18.6% del PIB, contra el promedio de los países de la OCDE de 38.7%. La diferencia se explica por tres causas: seguridad social (Argentina 4.2%, promedio OCDE 10.5%), ingresos derivados de impuestos (Argentina 2.3%, OCDE 14.1%) y los impuestos a diferentes

formas de riqueza (Argentina 0.8%, OCDE 2.1%). Estas condiciones se ven empeoradas con el nivel de gasto y el desequilibrio fiscal que depende en mucho de las diferencias antes mencionadas.

El paquete de políticas económicas y la estabilización monetaria constituye el eje principal del ajuste institucional. La convertibilidad era indispensable. Significaba que la base monetaria debería ser igual a las reservas internacionales del Banco Central en la tasa de intercambio fija de 1 a 1 con el dólar mientras el BC no tenía posibilidad de incrementar la oferta monetaria. En un país que había sufrido de recurrentes planes de estabilización y que había visto reaparecer la inflación y las políticas económicas irresponsables, la convertibilidad daba la confianza necesaria para reactivar la demanda de dinero nacional. Además, significaba un fuerte compromiso de vigilar el control fiscal, ya que un alto y persistente déficit fiscal no podía ser mantenido bajo un esquema de caja de conversión.

La decisión de unir el peso al dólar puede considerarse correcta en términos generales y tenía que mantenerse mientras se realizaban otras reformas, en el sentido de sostener la paridad a través de un significativo mejoramiento de la competitividad, necesario para eliminar la posibilidad de una nueva crisis cambiaria y con el fin de preparar un abandono paulatino y gradual de este esquema monetario ya que no se puede establecer de manera permanente. Sin embargo, nunca se llevó a cabo dicha reestructuración, la convertibilidad siempre fue el único sustento de la sobrevaluación.

Es importante remarcar que el déficit fiscal debe ser evitado siempre, pero lo que se busca es que los periodos de déficit sean equilibrados con superávit a través del ciclo. En ese sentido, lo que prevaleció en Argentina durante el periodo 1991-1997 fue que en cada año el gasto corriente del gobierno fue más alto que el ingreso gubernamental. En otras palabras el déficit primario fue persistente. Durante 1991-1994 el déficit fue fácilmente cubierto con los ingresos por privatizaciones, con un resultado positivo para el sector público. Pero como contraparte se presentó déficit en cuenta corriente o déficit en el sector privado.

Desde entonces el déficit fiscal continuó creciendo financiado por deuda pública externa. Por un lado, se permitió que el déficit creciera por la confianza obtenida por el gobierno gracias a la estabilización, que le permitió el acceso a fondos externos para financiar el gasto. Por otro lado, es muestra de que el problema del desequilibrio fiscal no fue resuelto.

Es cierto que la estabilización provocó un efecto positivo en cuanto a la atracción de capitales, mientras que el crecimiento en la producción a través de la inversión no fue tan instantáneo y tendía a ser lenta (aún en las mejores condiciones),

---

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 40

mientras que el crecimiento en el consumo era casi instantáneo. Pero sustentar la economía únicamente en el consumo financiado por el crédito externo de origen volátil complicaba los problemas de la deuda ya de suyo graves.

## **3.2. Las reformas económicas**

### **3.2.1. Convertibilidad**

En abril de 1991 se puso en marcha el llamado “Plan de Convertibilidad”, a través de una estricta ley que requería un respaldo de 100 por ciento de reservas extranjeras para la base monetaria, bajo un esquema de caja de coinversión o consejo monetario (*currency board*). En este esquema la autoridad establece un tipo de cambio frente a alguna moneda extranjera, a fin de llevar a cabo los intercambios que el público desee efectuar, sin la capacidad de emitir moneda sin respaldo, es decir, sin poder llevar a cabo políticas inflacionarias en el futuro.

Aunque el sistema del consejo monetario tiene ventajas, como quitar la política monetaria de las manos de los políticos para evitar financiar déficit público, también tiene sus desventajas, como por ejemplo que el Banco Central ya no tiene la capacidad de prestar dinero a los bancos en caso de pánico financiero.

La base de este sistema era la no-emisión de base monetaria más allá de cierta proporción de las reservas internacionales, cercano a la relación 1 dólar de reserva contra 1 peso circulante. “Esto no equivalía a decir que todos los agregados monetarios en poder público (que incluyen los depósitos a interés en los bancos y son mucho mayores que la base monetaria) estuvieran respaldados, pero era conveniente que la gente que tenía dinero en los bancos así lo creyera. Si hubieran sabido que en tiempos de crisis “no alcanzaría para todos”, los movimientos de pánico podrían provocar o acentuar esa situación de crisis...Sin embargo las cifras eran contundentes: los 80,000 millones de depósitos a plazo fijo, caja de ahorros y cuenta corriente no podían cubrirse con reservas que oscilaban en torno a los 20,000 millones.”<sup>91</sup>

Otra gran desventaja es la que surge de ligar la propia moneda a una moneda extranjera que en el caso del dólar representa mucho más valor en términos reales. Es decir, se elimina el problema de la inflación, pero se adquiere el problema de la sobrevaluación de la moneda, de lo cual se infiere que los costos de la mano de obra y de los precios de los productos argentinos se encarecen en igual medida.

---

<sup>91</sup> Calagno, Alfredo y Calagno Eric, “La crisis” en Stella Calloni, *Argentina de la Crisis a la Resistencia*, La Jornada Ediciones, México, 2002, 451 p.p., p. 11

La sobrevaluación histórica en el caso de Argentina ha hecho que las medidas devaluatorias casi siempre sean de efecto recesivo en la economía. Las devaluaciones nunca habían sido suficientes para nivelar costos con otros países. Al contrario genera tensiones sociales a las que el gobierno finalmente cede y permite el aumento de salarios y valuación del dinero lo que genera a su vez la inflación.

“Tradicionalmente las devaluaciones en Argentina tienen un impacto inmediato causando un incremento de los precios domésticos de grano y carne y de prácticamente la mayoría de los productos alimenticios. Entonces, toma lugar un decremento del salario real lo que causa que el mercado doméstico de manufacturas industriales caiga. Si la industria no puede exportar debido a los altos costos de producción, ocurre una aguda recesión.”<sup>92</sup>

Como resultado, el régimen de convertibilidad no permitió que el tipo de cambio efectivo real del peso se depreciara cuando era necesario. En particular, el alto valor del dólar de Estados Unidos a finales de los años 90 y la devaluación del real brasileño en 1999 llevaron a un aumento sostenido del valor del peso argentino, lo que a su vez provocó pérdida de competitividad y dañó el crecimiento y las exportaciones.

“Es importante recalcar que el comité monetario no significa que el déficit fiscal debe ser evitado todo el tiempo, pero el periodo de déficit fiscal (generalmente en la etapa recesiva) debe ser superado por el superávit fiscal (usualmente en los periodos de recuperación) entonces dicho déficit debe ser igual al superávit, es decir, el equilibrio fiscal debe ser mantenido a través del ciclo.”<sup>93</sup>

En general, se puede considerar correcta la decisión de atar el peso al dólar ya que era la única forma de acabar con la alta inflación, pero debió mantenerse con otras reformas que lo respaldaran, como sostener la paridad a través del crecimiento de la competitividad y la mejora en el sector externo, con la idea preparar el cambio gradual para que esta medida fuera transitoria y no permanente.

### **3.2.2. Apertura externa**

La apertura externa implica la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Por un lado, se liberaron totalmente las importaciones a fin de mantener la estabilidad de los precios internos mediante importaciones que resultaban muy baratas por el tipo de cambio. Pero por otra parte, el sector industrial que tenía dificultades para competir, no

---

<sup>92</sup> Conesa, Eduardo R., *The Argentine Economy. Policy Reform for Development*. Center for International Affairs. Harvard University/University Press of America, 1985, p.33. Traducción propia

<sup>93</sup> Nochteff, Hugo, *op. cit.*, p. 42

resistió el subsidio a las importaciones que resultaba de la sobrevaluación del peso en un 40 o 50%. “La consecuencia fue que en 1976 el sector industrial generaba 32% del PIB y en 1998 ese porcentaje se redujo a 17%. El cierre de las industrias provocó una desocupación creciente, que llevó el índice de desempleo urbano abierto de 3.7% en 1975 y 2.6% en 1980, a 7.4% en 1990, a 17.5% en 1995 y 23% en 2002.”<sup>94</sup>

La liberalización del comercio se ha desarrollado en forma paralela con la apreciación del tipo de cambio, contra todo lo razonable. La apreciación de la moneda conlleva a que las importaciones se abaraten y las exportaciones se encarezcan con el resultado de la pérdida de la competitividad del país.

En general, el desempeño de los países de América Latina en cuanto a la formación de capital y la productividad global no ha sido satisfactorio. El análisis de las reformas comerciales indica que la mayoría de los países latinoamericanos aplicaron una liberalización abrupta de las importaciones, acompañada por una débil promoción de las exportaciones, en contraste con lo que hicieron los países exitosos del Este Asiático.

Asimismo, la política comercial ha sido inconsistente, especialmente la liberalización de las importaciones con la apreciación del tipo de cambio; en general, también las tasas de interés real han sido altas, desestimando la inversión y la reestructuración de la inversión. Estas políticas también se han caracterizado por su limitada extensión de ramos productivos, pues han desestimado los mercados de factores, como la mano de obra calificada, la tecnología, la infraestructura, etc. En general, las presiones o impulsos negativos sobre la inversión han sido más dominantes que los positivos.

### **3.2.3. Privatizaciones**

Sobre el impacto de la privatización de las empresas estatales en la economía argentina sobresalen dos problemas principalmente. El primero es que la inversión extranjera se dirigió a sectores de la economía relacionados con los servicios y otros sectores que no exportan, en otras palabras que no generan divisas; pero que, sin embargo, significan grandes ganancias a matrices en otros países. El segundo problema, quizá de efectos más visibles en el corto plazo es que, lejos de aportar recursos para reactivar la economía, produjo un aumento significativo de la deuda externa, pues el Estado argentino absorbió parte importante de los pasivos (deudas) de las empresas privatizadas.

---

<sup>94</sup> Calgano, *op cit.*, p. 17.

En el mismo proceso de licitación para la privatización se otorgaron beneficios adicionales. En algunas de estas empresas, como el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) se redujo a un mínimo la plantilla de personal; en otras como en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), se aplicó un exorbitante incremento de las tarifas antes de sacarla a la licitación.

*“Eso sólo constituye la parte más amable del proceso, ya que la carga más pesada fue la absorción por parte del Estado de gran parte de los pasivos de dichas empresas. En 1992, cuando fue privatizada, la empresa estatal de electricidad, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) tenía un pasivo de 4,820 millones de dólares, de los cuales 4,446 millones (92 por ciento) fueron absorbidos por el Estado argentino, transfiriéndose tan sólo 374 millones (el 8 por ciento) a los adjudicatarios del servicio.”<sup>95</sup>*

Otro tanto ocurrió en ENTEL: Telefónica y Telecom, los consorcios ganadores en una de las licitaciones más sospechosas del proceso de privatización, sólo se hicieron cargo de 380 millones de dólares del pasivo de la empresa, mientras que el Estado asumió los 1,790 millones restantes.

La petrolera estatal, YPF, acumulaba un pasivo de 11,300 millones de dólares, de los cuales el Estado absorbió un total de 8,540 (el 75.5%) entre deuda externa con los bancos y compromisos con organismos internacionales, mientras que la empresa sólo se hizo cargo de pasivos por 2, 800 millones. Además, el gobierno argentino condonó una parte significativa de la deuda impositiva de la petrolera.

El pasivo de Gas del Estado antes de la privatización alcanzaba los 2,600 millones de dólares, de los cuales sólo 947 millones (menos del 36%) pasaron a los adjudicatarios, el resto quedaba a cargo del Estado.

El caso más emblemático es el de Aerolíneas Argentinas, que fue tasada por el gobierno en 541 millones de dólares, valorando solamente sus bienes físicos y dejando de lado los llamados “bienes intangibles”, es decir, las rutas, la marca y la trayectoria de la línea de bandera. Pero además, el Estado se hizo cargo de una deuda de 860 millones de dólares.

Así, la aerolínea del Estado español, Iberia, compró una compañía saneada por 260 millones de dólares a pagar en cinco años, y el 50% restante en bonos de la deuda externa argentina, que en aquel momento cotizaban al 14% de su valor nominal.

---

<sup>95</sup> Cecchini, Daniel y Zicolillo Jorge, *Los Nuevos Conquistadores. El papel del gobierno y las empresas españolas en el expolio de Argentina.*, Ed. Foca, Madrid, 2002, 271 p.p., p. 20.

En general, el proceso de privatización de las empresas públicas argentinas respondió más a presiones políticas que a razones económicas; y se llevó a cabo con tanta presura que dio pie a eventos de corrupción y a mayores pérdidas para las finanzas del Estado argentino.

#### **3.2.4. Deuda externa**

El gobierno argentino trató de mostrar que las privatizaciones permitirían recuperar bonos de deuda externa, pero esa “recuperación” resultó insignificante comparada con los pasivos que el gobierno argentino se vio obligado a absorber. A pesar de la masiva privatización de las empresas estatales, la deuda pública no se redujo, sino que continuó aumentando.

*“Por otra parte, se debe tomar en cuenta el fenomenal aumento de las deudas de las empresas privatizadas. Entre 1991 y 1999, las obligaciones externas de estas empresas pasaron de 984 a 17, 555 millones de dólares. Es decir, se multiplicaron por 18.”<sup>96</sup>*

El endeudamiento externo *“fue acompañado por una salida de fondos considerable. Entre 1992 y 1999, las empresas privatizadas giraron al exterior 5,830 millones de dólares solamente en concepto de intereses por sus deudas...Y también remitieron a sus casas matrices otros 7, 500 millones en utilidades y dividendos... En resumen, el egreso de capitales totalizó en el periodo casi 15,000 millones de dólares.”<sup>97</sup>*

La deuda externa cuando Menem llegó a la presidencia, totalizaba 65,300 millones de dólares, en 1999 al momento de pasar el poder a Fernando De la Rúa era de 146,219 millones de dólares. La gestión de Menem batió todos los *records* de endeudamiento de los gobiernos democráticos.

“Los pagos efectuados por la deuda externa son significativos: en 2001 salieron 12,086 millones de dólares por intereses. Las amortizaciones que se vencieron en 2001 fueron de 13,108 millones de dólares. El efecto presupuestario de los pagos de intereses también es importante: en 2001 ascendieron a 24% del total de gastos de la administración nacional, y si se excluyen los destinados a la seguridad social, se llega a 35%.”<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid*, p. 22.

<sup>97</sup> *Ibidem*

<sup>98</sup> Calagno, op. cit, p.15

El problema de la deuda externa radica en que en teoría debería ser coyuntural, pero por su magnitud ha pasado a ser estructural. “El endeudamiento no es la causa de los problemas argentinos, sí es la restricción mayor para resolverlos. Los pagos de los intereses de la deuda se traducen en una enorme transferencia de recursos que, de otro modo, serían aplicables al proceso de inversión y crecimiento.”<sup>99</sup>

La deuda externa representa una carga para las cuentas fiscales que debilita la posibilidad del Estado en gastar en inversión y promoción del mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Para la población también significa una reducción de los ingresos de que disponen para consumir y ahorrar.

### **3.2.5. Ajuste estructural**

EL ajuste estructural puede sugerir que el problema se percibe como el tener una estructura productiva desviada hacia demasiados artículos no comerciables y muy pocos productos exportables, como para que sean compatibles la restauración simultánea del equilibrio interno y externo. La solución que planteaba el Consenso de Washington se dirigía a invertir en industrias de producción exportable, proceso que podía facilitarse con el préstamo externo.

“En la realidad, esto casi no tiene conexión con el contenido de los préstamos para ajuste estructural, tal como los ha venido desarrollando el Banco Mundial. Más bien, el ajuste estructural tiene que ver con la apertura económica, más el reordenamiento de las prioridades del gasto público, liberalización financiera, privatización, desregulación y brindar un entorno adecuado al sector privado. El término más descriptivo para este proceso es, obviamente, ‘liberalización’.”<sup>100</sup>

Los ajustes del FMI provocaron tendencias recesivas que dificultan corregir los desequilibrios externos. La liberalización financiera torna más vulnerable a las economías emergentes ante los flujos de corto plazo, como lo han hecho notar los autores discutidos en el capítulo 1 que se inscriben en la corriente noekeynesiana.

Es indudable que el FMI ejerció una notable influencia en el funcionamiento de la economía argentina. Los fines de FMI según el artículo 1º de su acta constitutiva expresan que sus funciones consisten en promover la cooperación monetaria internacional, facilitar el comercio, fomentar la estabilidad cambiaria, contribuir a

---

<sup>99</sup> Calgno, Eric, Introducción en Calgno, Eric (coord.), *Argentina hacia el 2000*, Ed. Nueva Sociedad, 291 p.p., p.29.

<sup>100</sup> Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Ed. Gernika, México, 1991, 132 p.p., p.96.

establecer un sistema multilateral de pagos, infundir confianza a los países miembros y aminorar el desequilibrio de la balanza de pagos.

Sin embargo, es bien sabido que actualmente la intervención del FMI va más allá de esos fines procurando actuar a favor de los intereses de los acreedores internacionales, en otras palabras, de la “comunidad financiera internacional”. En ese sentido, “dicta a los países cómo extraer excedentes fiscales y externos para “honrar sus obligaciones” (ajuste coyuntural), pero además decide cómo deben estructurar sus economías y sus sociedades...aprovecha una crisis de la balanza de pagos para imponer el “ajuste estructural” ( achicar al Estado, privatizar, restringir el gasto público y el crédito, abrir la economía a las mercaderías y capitales externos, flexibilizar el mercado laboral), que a su vez deriva cuantiosos recursos hacia el sector financiero internacional y local.”<sup>101</sup>

También se imponen “condicionalidades” en sus acuerdos *stand by*. Su política en ese sentido suele ser recesiva. En la negociación exige que el dinero que se reciba no sea empleado para implementar una política redistributiva o para generar una reactivación y se dirija a esos fines, sino que exige una fuerte rebaja en el gasto público. También se niega a fortalecer la moneda nacional, pues se resiste a la intervención del Banco Central en la política cambiaria y promueve el aumento de las tasas de interés y con ello la recesión.

Finalmente, la deuda sólo puede ser usada para cancelar los intereses de otra deuda convirtiéndose en un círculo interminable. Del cumplimiento de dichas condicionalidades dependen los desembolsos y son requisito indispensable para el acceso a otros préstamos.

De tal modo, el funcionamiento de la convertibilidad dependía de la entrada continua de capitales en montos brutos superiores a los 20,000 millones de dólares por año para cubrir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y las amortizaciones de la deuda. Cuando los capitales eran insuficientes, se produce un ajuste por recesión. Tal es el efecto de los cortes presupuestarios y la necesidad de reducir las importaciones. En ambos casos, disminuye el producto, el desempleo aumenta, la recesión se profundiza y se reduce la recaudación fiscal.

La economía argentina entró en recesión en el tercer trimestre de 1998, a la vez que la crisis en Rusia había desatado una fuga generalizada de los flujos internacionales en muchos países de economías emergentes. Esto fue especialmente grave en un país donde la oferta monetaria estaba determinada por el comportamiento de las reservas internacionales. Por lo tanto, la crisis externa se convertía en una contracción monetaria interna.

Durante cuatro años el país vivió una recesión continua. La caída acumulada de actividad desde el tercer trimestre de 1998 hasta finales de 2002 fue del 18%. Como consecuencia de esta caída, el nivel de producción de 2002 era similar a la del año 1993, toda una *década perdida*.

### **3.2.6. Liberalización financiera**

El capital accionario en cartera surgió como nueva fuente de financiamiento para la región y aumentó fuertemente su importancia en 1993 y 1994, igual que los bonos, en tanto que la participación de los préstamos de bancos comerciales disminuía notablemente.

Las bajísimas tasas de interés en los Estados Unidos en el periodo 1991-93 estimularon a los inversionistas establecidos en ese país a comprar valores latinoamericanos.

Existe un creciente potencial de inestabilidad a medida que los instrumentos derivados se tornan cada vez más importantes en la actividad financiera: por una parte, estas operaciones no están reguladas, no tienen normas relativas a los márgenes o al capital; por otra parte, la comercialización de esos instrumentos es impulsada por las comisiones iniciales que el vendedor devenga inmediatamente sin riesgo.

Una fuente importante de nuevos flujos hacia la región son los bonos. Su ventaja es que a menudo tienen una tasa de interés fija. Sin embargo, el vencimiento promedio de esos bonos para América Latina en el decenio de 1990 es muy corto (alrededor de cuatro años). Ello implica que una gran parte del *stock* podría ser retirado con bastante rapidez si los bonos no se renovaran; como los bonos son tan cortos, podría surgir muy pronto el aumento de costos.

Otra forma nueva de financiamiento privado para América Latina es la inversión externa en acciones. Los inversionistas pueden, por diferentes razones, no sólo dejar de invertir en acciones, sino tratar de vender sus valores rápidamente si temiesen un empeoramiento de las perspectivas en el país. Ello se traduce en presiones sobre el tipo de cambio o en caídas de los precios en la bolsa de valores local, como se aprecia en múltiples casos actualmente.

“Mientras el movimiento de los mercados dependa en una proporción significativa de los participantes que se especializan en el corto plazo, y los mercados

---

<sup>101</sup> *Ibid*, p. 13.

nacionales de valores permanezcan poco profundos, los riesgos de gran inestabilidad serán inherentes a esta nueva modalidad de financiamiento externo.”<sup>102</sup>

En lo que respecta a los flujos de inversión extranjera directa, parecen ser en general más estables y de largo plazo. Asimismo, tienden a fortalecer la formación de capital interno en la medida que contribuyan a crear nueva capacidad y no la compra de activos productivos existentes.

“Las compensaciones pros y contras (*trade-offs*) en Argentina últimamente, al menos para el mediano plazo, han sido bastante considerables. La inflación ha disminuido considerablemente y la economía ha experimentado una fuerte recuperación de la actividad económica y parcialmente en materia de inversiones: Por el contrario, la apreciación del tipo de cambio, junto con la liberalización de las importaciones, ha contribuido a un acentuado deterioro de la balanza comercial y del déficit en cuenta corriente, haciendo al país vulnerable a caídas de ingresos de capital, en tanto que el ahorro interno y el nacional han mostrado una tendencia a bajar. Puesto que el ahorro externo estimula desproporcionadamente la actividad interna, la trayectoria de la economía depende en gran medida de la sustentabilidad de los flujos de capital.”<sup>103</sup>

Argentina se apoyó demasiado en las entradas de capital en vez de generar ahorro interno. Cuando se produjo una marcada caída (*sudden stop*) de los flujos de capital mundiales hacia las economías emergentes en 1998, para Argentina se volvió más difícil acceder al mercado internacional de capitales. A causa del régimen de convertibilidad y su reducido nivel exportaciones, no pudo adaptarse a la crisis por medio de una rápida depreciación del tipo de cambio real.

Como resultado, cuando la dinámica adversa de la deuda comenzó a hacerse sentir como se verá más adelante, a Argentina le quedaron pocas alternativas aparte de la reestructuración de la deuda o la cesación de pagos.

### **3.3. Evolución y consecuencias de la crisis argentina de 2001**

#### **3.3.1. El Gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001)**

Fernando De la Rúa asumió el poder el 10 de diciembre de 1999 como candidato de la Alianza, coalición creada por la Unión Cívica Radical y la izquierda ex peronista del FREPASO.

---

<sup>102</sup> Ricardo, French-Davis, *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, p. 112.

<sup>103</sup> *Ibid*, p.115.

Los diarios así definían la situación en ese momento: “La gran transformación económica que marcó a la Argentina durante estos diez años de gestión menemista arroja cifras que ilustran dos realidades diferentes. Un país sin inflación, con autopistas modernas; luz, gas y agua provistos por prósperas empresas multinacionales; telefonía de línea y celular de última generación y sistemas de jubilación privada. Pero ese panorama es el que vive sólo una parte de los 35 millones de argentinos que, se estima, integran la población del país. En el otro sector de la Argentina conviven casi 14 millones de pobres: 2 millones de desocupados; hospitales insuficientes y mal equipados; escuelas rancho y despachos judiciales atestados cosidos a mano. Es la Argentina insegura, plagada de robos a mano armada y asesinatos. El país endeudado en 140,000 millones; con un déficit que, según quien lo calcule, varía entre los 5,000 y los 10,000 millones; y una evasión impositiva que supera los 30,000 millones anuales...”<sup>104</sup>

Su administración se dispuso a mantener un plan de austeridad, para mantener la estabilidad en una atmósfera de creciente descontento popular. En diciembre se negoció un blindaje financiero que puso de manifiesto la crisis económica, pero sus efectos se diluyeron en los primeros meses de 2001. Se impuso entonces la necesidad de un ajuste mucho más profundo y un nuevo ministro que lo implementara. La misión correspondió a R. López Murphy, quien estableció un recorte de 2 000 millones de dólares para el presupuesto para el año 2001 y de 2 500 millones para el año siguiente. Sin embargo, la oleada de protestas sociales acabó con el ajuste y terminaron con la renuncia del ministro.

La presión social y de los organismos financieros internacionales llevó a que en abril de 2001 renunciaran miembros del gabinete, tanto del FREPASO como radicales que demandaban fondos para programas sociales. En ese contexto, se produjo entonces el retorno al Ministerio de Economía de Domingo Cavallo (creador de las políticas de estabilidad en el gobierno de Ménem), como una opción desesperada.

Cavallo se enfrentó al inminente pago de los intereses de la deuda externa, en medio de una fuga de capitales de alrededor de 10,000 millones de dólares que salieron del país entre abril y julio. “Cavallo lanzó un plan denominado “déficit cero” basado en la reducción en un 30% de los salarios de los empleados públicos y estatales y los jubilados, en ambos casos, cuando ganaran más de \$500, medida aprobada por el Congreso Nacional...”<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *El Clarín*, 10 de diciembre de 1999.

<sup>105</sup> Dinerstein, *Op. cit.*, p. 27

Ante tales medidas, las protestas no se hicieron esperar y, además de los directamente afectados por la ley (docentes, jubilados y empleados públicos), el 24 de julio de 2001 se llevó a cabo la primera Asamblea Nacional de organizaciones populares, territoriales y desocupados en La Matanza, provincia de Buenos Aires, convocada por las cincuenta organizaciones de desempleados ya existentes en el país.

Por otra parte, los “cortes de ruta” adquirieron escala nacional. “Entre el 31 de julio y el 17 de agosto, se llevaron a cabo tres cortes de ruta nacionales, los cuales durante 24, 48 y 36 horas respectivamente paralizaron el país y lograron el reconocimiento público y manifestaciones de solidaridad de otros sectores sociales.”<sup>106</sup>

El 1 de agosto se suspendió el pago de 1, 318 millones de dólares de intereses de la deuda externa. Inmediatamente una delegación estadounidense visitó Argentina para evitar que el problema se expandiera a otros países de la región. El FMI acordó otorgar 8 mil millones de dólares si los presupuestos provinciales eran ajustados.

En septiembre se llevó a cabo una nueva Asamblea del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) en La Matanza, para rechazar la ley de “déficit cero” y las presiones del FMI; y convocaron a un nuevo corte de ruta para el 6 de diciembre acompañado de una marcha hacia la Plaza de Mayo para exigir la suspensión de pagos de la deuda externa, la renacionalización de los bancos y de las empresas del Estado y el cambio de las políticas de ajuste económico en las provincias.

### **3.3.2. Crisis Económica**

Mientras las protestas crecían en las calles, los flujos de capital corrían hacia el exterior. El 30 de noviembre de 2001, 1,300 millones de dólares abandonaron los bancos, y el Banco Central sólo contaba con reservas de 1,700 millones de dólares.

La enorme fuga de capitales orilló a tomar medidas drásticas por parte del gobierno, el llamado “corralito” que establecía que a partir del 3 de diciembre de 2001 se prohibía retirar de las cuentas corrientes y de las cajas de ahorro más de 250 pesos por semana en dinero en efectivo por un lapso de 90 días. Las transferencias al exterior también fueron restringidas a 1,000 pesos por mes.

Esta disposición no logró contener la fuga de dinero, más logró afectar a los sectores de la población constituida por la clase trabajadora y las clases medias más empobrecidas. Las únicas formas de pago eran aquellas hechas mediante tarjetas de

---

<sup>106</sup> Observatorio Social de América Latina (OSAL) (2000-2001), num. 5, “Cronología”, p.p. 60-67, Buenos Aires, CLACSO. Citado por Dinerstein, *Op. Cit.*, p. 27

crédito o débito, y las transferencias al exterior requerían de la aprobación oficial. Cabe destacar que tal medida afectó a aquellos que viven de pagos de dinero en efectivo, como trabajadores independientes y en pequeño, los que viven de propinas, de mendigar, a los que sus empleadores depositan sus sueldos directamente en el banco, y aquellos miembros de la economía informal que constituyen el grueso de la economía argentina (alrededor del 40%).

Las tres centrales sindicales<sup>107</sup> convocaron a una huelga general el 13 de diciembre contra las restricciones del gobierno y del FMI, la séptima en el periodo de De la Rúa. Para el 16 de diciembre los saqueos y las demandas de comida se presentaron en las ciudades de Buenos Aires, Mendoza, Concordia y Rosario.

En ese contexto el FMI negó la ayuda financiera esperada porque, según el organismo, el gobierno no había cumplido con la “Ley de déficit cero” ni con el compromiso asumido en Washington de reducir el presupuesto de 2002 en 15,2%.<sup>108</sup> El FMI también se manifestó sobre el agotamiento del plan de convertibilidad, recomendó la devaluación y un mayor ajuste fiscal.

La noche del 19 de diciembre una multitud salió a las calles exigiendo la renuncia del Ministro Cavallo. La respuesta del gobierno fue la declaración del estado de sitio por treinta días para controlar el malestar social a exigencias del FMI. Sin embargo, el anuncio no hizo más que desatar aún más la insurrección popular, motivando a recobrar el espacio público y a congregarse en la Plaza de Mayo, sede de los eventos políticos en Argentina.

Esta multitud que ahora se reunía no sólo exigía la renuncia del Ministro de Economía, sino además la renuncia del presidente. La manifestación masiva se mantuvo a pesar de la presencia abrumadora de la policía, cientos fueron arrestados y hubo 32 personas muertas. De la Rúa en un último esfuerzo llamó a formar un gobierno de “unidad nacional”. La respuesta del Partido Justicialista fue predecible ante la situación y De la Rúa renunció.

### **3.3.3. La escasez de reservas internacionales (noviembre 2001)**

Quizá, las primeras señales que dan cuenta de que la situación económica y social en Argentina había llegado al extremo en el año 2001, las dieron los resultados de las elecciones del domingo 14 de octubre, que renovaban completamente al Senado y a la

---

<sup>107</sup> La Confederación General del Trabajo (CGT), dividida en dos centrales con el mismo nombre pero dirigidas por Daer y Moyano respectivamente, y la Central de Trabajadores de Argentina (CTA). Existe una cuarta organización que más bien agrupa a los desocupados, la llamada Corriente Clasista y Combativa (CCC).

<sup>108</sup> *Página 12*, 9 de diciembre de 2001, citado por Dinerstein, *Op. cit.*, p. 28

mitad de la Cámara de Diputados y favorecían ampliamente al Partido Justicialista (PJ) anunciando una grave crisis de la Unión Cívica Radical (UCR), pues representaban un enorme rechazo a la política llevada a cabo por el gobierno radical de Fernando De la Rúa.

Con la renuncia en octubre de 2000, del vicepresidente Carlos Chacho Álvarez, entonces líder del Frente País Solidario (FREPASO), comenzó el desmoronamiento de la Alianza con la UCR.

A pocos días de haberse llevado a cabo estas elecciones, el 22 de octubre se vivió un nuevo retroceso para el gobierno de De la Rúa, con la renuncia del ministro de Desarrollo Social, Juan Pablo Cafiero, después de que el gobierno redujo el ya escaso presupuesto para su área. Cafiero había sido en el gobierno de De la Rúa el ministro más respetado a nivel popular, y no sólo eso, además era ya la única figura del Frente País Solidario (FREPASO) en el gobierno de la Alianza. Para el funcionario renunciante era ya muy difícil responder a las dramáticas demandas sociales, teniendo en cuenta que 95% de su presupuesto estaba destinado a asistir a los pobres (más de 15 millones en el país).

Por otro lado, para esa fecha los gobernadores de 24 provincias llevaban una semana reunidos en el Centro Federal de Inversiones, convocados por el Estado que les debía desde hacía dos meses los fondos de coparticipación. La situación se agravaba en un contexto en el que el desempleo continuaba disparándose y no contaban con esos fondos para revertir ese y muchos otros problemas. El intento gubernamental de volver a recortar otro 13% en los fondos de coparticipación estaba creando una situación insostenible cuando había provincias que debían hasta cinco meses de salario a sus trabajadores.

Mientras tanto, la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina, anunciaba que la recaudación impositiva había caído 11.3%. La caída se sumaba al 14% de baja registrada en septiembre y en esas circunstancias De la Rúa se empeñaba en el difícil cumplimiento del déficit fiscal cero. Desde julio se había puesto en marcha el Plan de Déficit Cero (DFC), que sostenía que se gastaba lo que se recaudaba, por lo que se aplicó una reducción del 13% en salarios de la administración pública y haberes de los jubilados.

El 1º de noviembre de 2001, Fernando De la Rúa presentó un plan de rescate económico que garantizaba la convertibilidad y el pago de la deuda externa. El también llamado “plan de emergencia” constituía un “plan de reestructuración ordenada” de la deuda, con garantía de fondos impositivos y con una tasa de interés de un máximo de 7.0%, que permitiría ahorrar cuatro mil millones de dólares en 2002,

para frenar la crisis financiera y económica que alcanzaba entonces 130 mil millones de dólares.

Al tiempo, De la Rúa llamaba a la calma y confianza internacional: “Lo que necesitamos de la comunidad financiera internacional es comprensión y apoyo para conducir las negociaciones y tengan la seguridad de que honraremos nuestras obligaciones, es tarea de todos mejorar nuestra credibilidad.”<sup>109</sup>

El FMI se abocó a estudiar el paquete presentado por De la Rúa y advertía que no habría más desembolsos para Argentina si no se cumplía con el déficit cero y sin un pacto entre el gobierno central y los gobernadores de las provincias.

Los tenedores de deuda argentina tomaron el anuncio como una “moratoria velada” y el último intento de De la Rúa para aferrarse a su régimen de convertibilidad, mientras que la prensa hacía la observación de que los inversionistas no creían más en Argentina.

En ese contexto el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, aclaró que el Estado no tenía los recursos para garantizar el pago de los viejos títulos que devengaban en promedio tasas de interés de 11% contra 7% en bonos que se planeaba emitir.

El plan de De la Rúa estaba orientado a sacar al país de la recesión. Lograrlo dependía de varios factores: que los tenedores de bonos realizaran el intercambio, que la demanda doméstica aumentara y que se evitara la fuga de depósitos. A pesar de que el intercambio de bonos era voluntario, el plan llevaba implícito un ultimátum. El mensaje era claro: “O cambian sus bonos o vamos a una moratoria.”<sup>110</sup> Se estimaba que los bancos y fondos de pensiones serían los primeros en realizarlo.

El plan no tuvo la aprobación de Washington y el FMI se rehusó a acelerar el desembolso para el gobierno de Argentina destinado a cumplir sus obligaciones externas en noviembre.

La calificadora Standard and Poor’s (S&P) redujo la calificación de la deuda de Argentina a largo plazo, tanto en pesos como en divisas, de CC a default selectivo, lo que indicaba que el país había dejado de pagar parte de sus obligaciones.

Cavallo presentó el 5 de noviembre su sexto ajuste en sólo ocho meses (desde marzo que se incorporó al gobierno de De la Rúa). El ajuste contemplaba medidas tales como:

- Un nuevo canje “voluntario” de deuda para los bancos locales y aseguradoras de los fondos de pensión,

---

<sup>109</sup> *El Financiero*, 2 de noviembre de 2001, Finanzas, p. 5.

<sup>110</sup> *El Financiero*, 5 de noviembre de 2001, Finanzas, p. 14

- La recaudación impositiva se convertía en la garantía de los nuevos bonos que se emitirían,
- Las empresas deberían depositar en los bancos los sueldos en bruto,
- Los trabajadores podrían elegir la cobertura médica al momento de ser contratados (privatización de la seguridad social),

El 7 de noviembre De la Rúa señaló que pediría al FMI que adelantara desembolsos pactados para el país, para evitar la cesación de pagos y financiar la masiva reestructuración de la deuda. De la Rúa así lo confirmaba: “Sí, vamos a plantear que ese desembolso es necesario y que hemos cumplido con las metas acordadas.”<sup>111</sup>

De la Rúa buscaba un desembolso de 200 millones de dólares pactados para diciembre, en el marco de una ayuda crediticia con el país firmada en diciembre de 2000 por 14 mil millones. También aseguraba que el gobierno no declararía una moratoria unilateral y que el país honraría sus compromisos.

La Bolsa de Valores de Buenos Aires reportaba que en el año 2001 había sufrido una contracción de 8,289% en su principal indicador, el índice Merval, medido en términos de dólares.<sup>112</sup>

El 13 de noviembre de 2001, se sumaban cinco provincias gobernadas por la oposición al pacto fiscal de De la Rúa: Tucumán, Jujuy, Formosa, La Rioja y Misiones. Otras diez (nueve de la Alianza oficialista y Nuequén, controlada por un partido regional) lo habían hecho una semana antes.

El pacto fiscal preveía la reducción en un 13% en los fondos federales por 1,364 millones de dólares que las provincias recibían mensualmente a cambio de que el gobierno central gestionara la renegociación de las deudas bancarias de los distritos, de unos 10 mil millones de dólares en total, a una tasa de interés que pasaría de 24 a 7% anual.

El miércoles 14 de noviembre se sumaron las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, las tres más grandes de Argentina y La Pampa, todas gobernadas por el opositor peronismo.

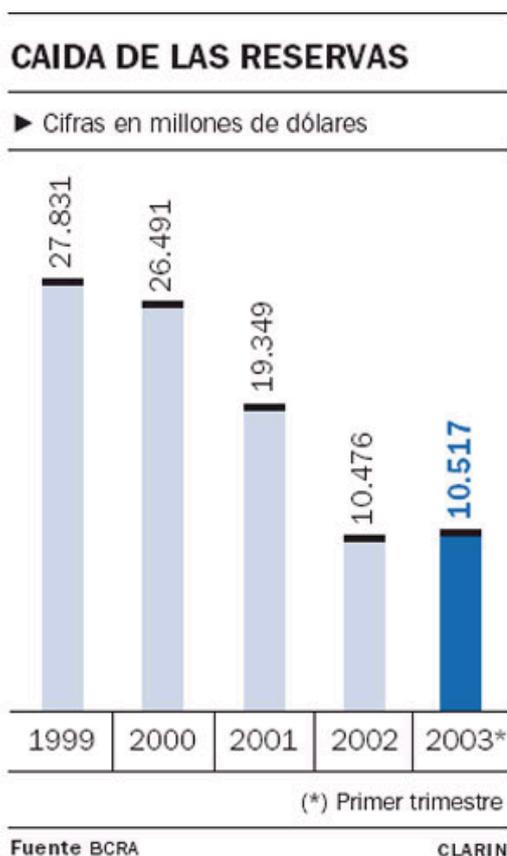
Para el 21 de noviembre, la calificación riesgo país superó los 3 mil puntos (3.087) en medio de una grave crisis de credibilidad del gobierno de Fernando De la Rúa que quedó marcado por el derrumbe de 6.08% del índice bursátil. El único caso similar había sido Ecuador que rebasó los 5 mil puntos cuando declaró la suspensión de pagos, ningún otro país había alcanzado ese nivel.

---

<sup>111</sup> *El Financiero*, 7 de noviembre de 2001, Finanzas, p. 7.

En diciembre de 2001 Argentina enfrentaría vencimientos por 2,700 millones de dólares en intereses y principal que de no cumplirse causaría un default y el tramo internacional de canje no sería ordenado, nadie participaría y haría más dramática la situación de ese país.

Desde enero de 2001 se registró una salida de capitales de 13 mil millones de dólares, 4% del PIB. La deuda pública se estimaba en 132 mil millones de dólares, 46% del PIB.



El país cerró octubre con un déficit fiscal de 696.8 millones de pesos (igual en dólares), lo que obligaba a Fernando De la Rúa a obtener un superávit de 355.2 millones en el último bimestre del año para cumplir con la meta de déficit pactada con el FMI.

El lunes 26 de noviembre, llega a Argentina una misión del FMI, encabezada por el chileno Tomás Raichman, para examinar si Argentina había cumplido con el DFC, la llave que abriría la puerta de un indispensable desembolso de 1,264 millones

<sup>112</sup> *El Financiero*, 12 de noviembre de 2001, Mercado Bursátil, p. 21 A.

de dólares del organismo financiero. Los técnicos del Fondo analizaban también el demorado presupuesto para 2002, que incluía fuertes recortes en los gastos estatales, y el acuerdo fiscal con las provincias, otro pilar para cumplir con el déficit cero.

Al día siguiente dos noticias transformaban el escenario político del país. Con el nombramiento de José Ramón Puerta como líder del Senado, el Partido Justicialista rompió con una vieja tradición según la cual ese cargo corresponde a un legislador del partido gobernante, en este caso de la UCR. Esa decisión implicaba que se preveía una salida adelantada del presidente y se montaba ya una estrategia en la sucesión presidencial.

La segunda noticia era que, a poco más de una semana de su polémica liberación el ex presidente Carlos Menem contragolpeó al interior del Partido Justicialista, apoderándose literalmente (con un grupo de seguidores) de la sede partidaria del PJ para reasumir la conducción del partido. Menem había sido acusado de formar una asociación ilícita para vender armas de forma ilegal a Croacia y Ecuador entre 1991 y 1995, cuando sobre los dos países existía una prohibición de comprar armamentos por parte de la ONU. Las acciones de Menem provocaron una profunda división al interior del partido, y en especial con su principal contrincante, Eduardo Duhalde.

El sábado 1º de diciembre se anunció que los depósitos de las instituciones bancarias fueron dolarizados y los argentinos podían sacar hasta un máximo de 1,000 dólares al mes, para evitar una fuga masiva de divisas del país. El decreto establecía que los ahorradores podrían retirar solamente 250 pesos a la semana y estaría en vigor hasta que el gobierno lograra completar la reestructuración de la deuda. “En noviembre los depósitos disminuyeron en dos mil millones de dólares, mientras que el riesgo país cerró el mes en 3.340 puntos base.”<sup>113</sup>

El apoyo del FMI se había deteriorado después de que el gobierno de Fernando De la Rúa reconociera que el déficit fiscal de 2001 sería de 7,800 millones de dólares con lo cual rompía el compromiso con el FMI de un déficit de 6,500 millones.

El ministro de Economía, Domingo Cavallo, identificaba a los “enemigos de Argentina” a los “fondos buitres”.<sup>114</sup> “Los especuladores nos iban a obligar a devaluar el peso”, declaró Cavallo en cadena nacional con motivo del mensaje en que explicó las medidas tomadas para frenar la corrida bancaria.

---

<sup>113</sup> *El Financiero*, 3 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 12.

<sup>114</sup> *El Financiero*, 3 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 15.

Fernando De la Rúa, por su parte, insistía en que no habría devaluación y reiteró la vigencia de la convertibilidad: Un peso argentino por un dólar estadounidense. “En estos momentos, la unidad nacional es más importante que nunca” y “estamos ganando la batalla” contra la crisis económica y los ataques especulativos.”<sup>115</sup>

Las reservas netas del Banco Central de Argentina (BCA) cayeron de 19,667 millones a 18,468 millones de dólares del jueves 29 al viernes 30 de noviembre. La entidad financiera informó que ese jueves se produjo una corrida bancaria ante los rumores de una devaluación del peso.

La base monetaria (circulante más los depósitos en cuenta corriente en pesos), alcanzó el viernes 11,019 millones de pesos (dólares, es indistinto), contra 11,143 millones del jueves.

El 5 de diciembre, el riesgo país se disparó a 4.020 puntos. Por la tarde de ese mismo día, la junta directiva del FMI anunció que en Argentina “no había condiciones” para otorgar el desembolso por 1,264 millones de dólares, previstos para diciembre y que serían utilizados para pagar los vencimientos de la deuda argentina.<sup>116</sup>

En esas condiciones, Cavallo dio a conocer una flexibilización de las rígidas medidas financieras al autorizar la transferencia de fondos al exterior sin restricción alguna y elevar a diez mil (antes eran 1,000) dólares el monto máximo para viajar al extranjero. También permitía el retiro de sueldos y haberes jubilatorios por un total de 1,000 pesos por mes de una sola vez, mientras que la anterior disposición permitía retirar 250 por semana.

En los primeros días del mes de diciembre las multitudes se apoderaban de las calles. La mayor protesta fue convocada por un numeroso sector disidente de la principal central obrera argentina (CGT), que movilizó a unas cuatro mil personas el día 13 de diciembre frente al Congreso en el Centro de Buenos Aires contra lo que calificó como una “confiscación de salarios y ahorros”.<sup>117</sup>

Además, mientras docentes universitarios y un sector de empleados estatales de todo el país cesaron sus tareas y unos dos mil de ellos se movilizaron frente al palacio presidencial, comerciantes y consumidores hicieron una caravana por las calles de la capital que aunque no tuvo gran convocatoria, se hizo sentir por sus bocinazos.

---

<sup>115</sup> *Idem*

<sup>116</sup> *El Financiero*, 6 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 5.

<sup>117</sup> *El Financiero*, 13 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 8.

El gobierno argentino postergó los pagos de 1.4 millones de jubilados, en vísperas de los vencimientos de la deuda pública el viernes 14 de diciembre. Ese mismo día, el viceministro argentino de Economía, Daniel Marx, quien conducía el proceso de canje de la deuda pública, presentó su renuncia. En la primera fase del canje interno se logró un refinanciamiento de 65 mil millones de dólares, sobre un total de 95 mil millones de dólares. La segunda fase correspondería al canje con tenedores de deuda internacionales.

El día 13 de diciembre, en la reunión entre Fernando De la Rúa y Carlos Menem coincidieron en rechazar una posible devaluación de la moneda local ante el agravamiento de la crisis económica. Ambos consideraban la dolarización la opción más viable.

Buenos Aires prácticamente estuvo paralizada por una huelga masiva general de 24 horas contra las medidas que ahondaron una inédita recesión económica en Argentina.

“Las tres centrales se hicieron eco del clima de agitación social contra irritantes medidas de restricciones a la libre disponibilidad de ingresos salariales y ahorros, y lideraban una contundente huelga general contra el modelo económico.”<sup>118</sup>

Al tiempo que se llevaba a cabo el paro general en rechazo a la política económica y la bancarización que logró una caída en el consumo de 70% en tan solo 3 días, coincidía con el anuncio de las cifras oficiales de desocupación que subió a 18.4% (2 500 000 personas sin trabajo, aunque una cifra igual están subocupadas).

El lunes 17 de diciembre, el ministro de Economía, Domingo Cavallo, afirmó que la reducción de gastos prevista en el Presupuesto 2002 superaba los 9 mil millones de pesos (de 49,000 millones a poco más de 39,000), de los cuales cinco mil millones corresponden al canje de la deuda y el resto a recortes en partidas para la administración pública.

En paralelo, el gobierno argentino resolvió flexibilizar las restricciones al retiro de dinero en efectivo, aunque exclusivamente para los asalariados, que podrían extraer de sus cuentas-sueldo 500 pesos adicionales a los 1,000 pesos mensuales ya autorizados; como medida transitoria para el mes de diciembre, por las fiestas navideñas.

Se anunciaban, además, nuevas medidas pues el cumplimiento del déficit cero se basaría en la eliminación de exenciones impositivas para las empresas. En ese sentido, se daba marcha atrás al proyecto Plan Competitividad que planteaba exenciones de aportes jubilatorios y otras reducciones impositivas; a fin salir de la

---

<sup>118</sup> *El Financiero*, 14 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 11.

recesión y aumentar la producción y que apenas comenzaba a funcionar y favorecía a unas 30 mil empresas, especialmente medianas y pequeñas.

Mientras se sucedían las manifestaciones de gremios, industriales, empresarios, sindicalistas, productores rurales y las declaraciones de políticos que aumentaron a raíz de la bancarización, Fernando De la Rúa se aferraba a mantener los fuertes ajustes y, de ese modo, seguía aislándose y apoyándose en una sola persona, el ministro Cavallo, “la única voz que escucha”<sup>119</sup> decía el Secretario General de la oficialista CGT, Rodolfo Daer.

La situación social se agravó cuando se presentaron saqueos en centros comerciales en varias ciudades argentinas y el gobierno decretó el estado de sitio en todo el país, medida extrema que restringía las garantías individuales ante la inestabilidad social, pero que agregaba un factor más de desconfianza a los observadores internacionales. Los blancos de los saqueadores fueron fundamentalmente tiendas pequeñas y medianas, mientras que algunos de los grandes centros comerciales decidieron entregar voluntariamente bolsas de comida para evitar ser atacados.

#### **3.3.4. Crisis Política**

El 19 de diciembre el gobierno argentino declaró el estado de sitio en todo el país por 30 días, después de que centenares de manifestantes saquearan durante todo el día comercios y supermercados en los alrededores de Buenos Aires.

A pocos metros del despacho de De la Rúa, quien abandonó la Casa Rosada la noche del 20 de diciembre, la policía se enfrentaba violentamente contra los manifestantes. Perseguió a los manifestantes usando carros hidrantes, gases lacrimógenos y disparos de balas de goma. Una y otra vez los manifestantes se reagrupaban para llegar hasta la Plaza de Mayo, punto de las concentraciones populares, para expresar su rechazo a la política económica oficial, pero la policía acrecentaba sus ataques y sumaba nuevos efectivos fuertemente armados.

Hasta el día 20 de diciembre, el estallido social había dejado al menos 22 muertos, la mayoría de ellos muertos por heridas de bala, fueron atacados por comerciantes que intentaban defender sus negocios cuando eran saqueados. Otras 200 personas habían resultado heridas y más de dos mil detenidas.

En la madrugada del jueves 20 de diciembre Domingo Cavallo presentó su renuncia como ministro de Economía. El día anterior, la Cámara de Diputados de

---

<sup>119</sup> *La Jornada*, 11 de diciembre de 2001, Mundo.

Argentina votó la derogación de poderes especiales que le fueron concedidos en marzo de 2001.

La noticia de la renuncia de Cavallo fue recibida con beneplácito por parte de miles de personas congregadas espontáneamente en la Plaza de Mayo y la sede del Congreso Nacional en rechazo del Estado de sitio decretado por Fernando De la Rúa.

En el Congreso se derogó el tema de las “restricciones al retiro de salarios”. El proyecto sancionado permitía a los ahorristas sacar el 100 por ciento de sus salarios de los bancos, aunque el gobierno los había limitado a 1,000 dólares por mes. Para el resto de las cuentas de fondos que no representaran salarios el límite se mantenía en 250 dólares por semana.

La decisión de la Cámara de Diputados, que prácticamente inmovilizaba el plan económico oficial, significaba también un golpe contra la escasa capacidad de gobernar de De la Rúa. Este ordenó utilizar una partida de siete millones de dólares para un plan financiero de emergencia, destinado a las personas en “extrema pobreza”.<sup>120</sup> Previamente, el presidente había negado que declararía el estado de sitio y rechazó que en sus planes estuviera irse del poder antes de diciembre de 2003, cuando debía acabar su primer periodo.

La noche del 20 de diciembre De la Rúa renunció: “Confío en que mi decisión contribuirá a la paz social y a la continuidad institucional de la República”, declaraba De la Rúa en su renuncia que envió por escrito al Congreso.

Su renuncia representaba el virtual abandono del régimen cambiario de convertibilidad, que por diez años adoptó Argentina y que lo sumió en la peor crisis económica de su historia.

Ramón Puerta, presidente del Senado, asumía el poder según la línea de sucesión vigente. La Ley de Acefalía 20972, sancionada en 1975, establece que en el caso de renuncia del presidente y vicepresidente de Argentina, asume como jefe de Estado el presidente provisorio del Senado por 48 horas, durante las cuales debe convocar a una Asamblea Legislativa, para nombrar a un presidente interino.

El anuncio oficial que se hizo el día 21 de diciembre fue retrasado por la aprobación de la Ley de Lemas promovida por el PJ que permite que una sola organización política pueda presentar varios candidatos para un mismo cargo. En primera instancia se consideran los votos del partido y dentro de la agrupación con más votos, se consagra ganador a aquel con mayor cantidad de sufragios. Toda esa ingeniería política fue dispuesta para evitar disputas dentro del peronismo.

---

<sup>120</sup> *El Financiero*, 20 de diciembre de 2001, Internacional, p. 43

El domingo 23 de diciembre fue designado como presidente interino de Argentina Adolfo Rodríguez Saá<sup>121</sup>, rodeado de graves acusaciones de corrupción y escándalos personales.

Anunció como primera medida de su gobierno que suspendería el pago de la deuda externa, ratificó la convertibilidad y prometió un fuerte recorte en el gasto público. “El estado argentino suspenderá el pago de la deuda externa. Esto no significa el repudio de la deuda externa, esto no significa una actitud fundamentalista. Muy por el contrario, se trata del primer acto de gobierno que tiene carácter racional, darle al tema de la deuda externa el tratamiento correcto... (La moratoria es por) todo, el capital y los intereses. Todo se va a suspender, creo que el mundo nos comprende y vamos a pedir al mundo que nos comprenda.”<sup>122</sup>

En su primer discurso retomó el discurso del peronismo histórico de atención a los problemas sociales ante el descontento popular por la recesión y el desempleo (que alcanzaba al 18.3% de la población económicamente activa). El dinero ahorrado en pagos financieros, mientras durara la suspensión sería destinado a combatir el desempleo y la pobreza, dos variables que aumentaron drásticamente durante los dos años que estuvo De la Rúa en el poder y dispararon la revuelta popular que lo obligó a dimitir.

Rodríguez Saá así lo expresaba: “Todos los dineros que estén previstos en el presupuesto para pagar la deuda externa, mientras los pagos se encuentren suspendidos, serán utilizados sin dudar y sin excepción en los planes de creación de un millón de fuentes de trabajo y el progreso social.”<sup>123</sup>

Asimismo, anunciaba que se haría cargo del gobierno por cien días, hasta el 5 de abril, día en que entregaría la banda presidencial al presidente que fuera proclamado en las elecciones del 3 de marzo de 2002, o el día 31 de marzo si hiciera falta una segunda vuelta. Este presidente electo se haría cargo del mandato hasta el 10 de diciembre de 2004, que dejó trunco la renuncia de De la Rúa.

También, para intentar achicar la brecha entre los políticos y la sociedad, el nuevo mandatario afirmó que enviaría al Congreso un proyecto de ley para “disminuir los salarios del Poder Ejecutivo” y que nadie pudiera ganar por todo concepto más que el presidente, que tendría una remuneración de tres mil pesos (igual en dólares) que hasta esa fecha era de casi el doble.

---

<sup>121</sup> También peronista. Gobernador por 18 años de la provincia de San Luis, en cinco elecciones consecutivas.

<sup>122</sup> *El Financiero*, 24 de diciembre de 2001, Finanzas p.5.

<sup>123</sup> *El Financiero*, 24 de diciembre de 2001, Internacional, p. 36.

En su discurso de media hora, Rodríguez Saá no dejó de lado casi ninguna de las demandas que provocaron la rebelión popular. Rindió “homenaje a los muertos” que cayeron durante las manifestaciones populares y los saqueos a los supermercados, y anunció que las víctimas serían indemnizadas. Poco después de la asunción presidencial, el jefe de la Policía Federal de Argentina, comisario Rubén Santos, presentó su renuncia al cargo.

Rodríguez Saá tomó juramento a los miembros de su gobierno, fuertemente reestructurado, que reflejaba a los distintos grupos internos del peronismo, con sólo tres Ministerios y once secretarios de Estado. El cargo de Ministro de Relaciones Exteriores (e interno de Defensa) recayó en José María Vernet, un independiente que tuvo algunos vínculos con el menemismo.

Aunque fue suprimido el Ministerio de Economía, la también estratégica Secretaría de Hacienda, Finanzas e Ingresos Públicos recayó en Rodolfo Frigeri, titular estatal del Banco de la provincia de Buenos Aires cuando Eduardo Duhalde, principal líder antimememista, era gobernador de ese distrito.

Se pensaba que era cuestión de horas para que la moneda argentina se devaluara. Un movimiento que podría ser del 100 por ciento si el tipo de cambio se colocara en dos pesos por dólar estadounidense.

Argentina llevaba tres años sin tener crecimiento y se temía que una devaluación sumiría al país en una mayor recesión económica con presiones inflacionarias, pero era la única salida viable, pues no contaba con reservas suficientes para dolarizar.

“En Washington, el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O’Neill, afirmó que Argentina no estaba en condiciones de cumplir con su abultada deuda. El funcionario mencionó que el gobierno estadounidense consideraba que la responsabilidad de resolver la crisis económica recaía en el trabajo conjunto del liderazgo argentino con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).<sup>124</sup> O’Neill también rechazó que Washington pudiera acudir al rescate de la tercera economía latinoamericana para darle un impulso a sus finanzas.

#### **3.4. Moratoria de la deuda externa (diciembre 2001)**

La declaración de la moratoria se esperaba para el primer trimestre de 2002. En lo que restaba de diciembre el gobierno argentino debía cancelar aproximadamente 600 millones de dólares, en su mayoría títulos nacionales en manos de bancos locales.

---

<sup>124</sup> *El Financiero* 21 de diciembre de 2001, Finanzas p. 5.

Argentina tenía que pagar intereses por un monto de 302 millones en enero, por 387 millones en febrero y por 303 en marzo.

El viernes 21 de diciembre el nuevo gobierno de Argentina hizo oficial la suspensión del pago de su deuda externa. El día lunes 24 debía pagar 17 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional. Ese día el riesgo país de Argentina finalizó en 4.753 puntos base, aunque en el día llegó a tocar el nivel histórico de 5 mil puntos como preámbulo a la suspensión de pagos y la posible devaluación.

Los acontecimientos en Argentina afectaron marginalmente a México Y Brasil, cuyo riesgo país pasó de 298 el lunes a 314 puntos base y de 880 a 892 puntos el viernes respectivamente.

El pago de amortizaciones y servicios de la deuda argentina representaban 19 mil millones de dólares al año, sobre un total de 132 mil millones. Esta declaración de moratoria era la más grande que había hecho un país en toda la historia.

La decisión de no servir los compromisos financieros anunciada por el presidente marcó un giro en la política económica de Argentina, que durante la última década había priorizado el pago de su deuda.

Sin embargo, se mantenía el régimen cambiario de convertibilidad. Se anunciaba la emisión de una nueva moneda el “argentino” <sup>125</sup>—lecopización<sup>126</sup> del sistema de pagos- frente a la decisión de no devaluar el peso por los costos tanto políticos como económicos que implicaba romper la convertibilidad, ni dolarizar completamente la economía por la insuficiencia de reservas internacionales y recursos fiscales para hacerlo.

La emisión de argentinos se estimaba en tres mil millones inicialmente, estaría respaldada por la emisión de bonos del país garantizados con los “bienes de la nación” como inmuebles, tierras fiscales, la Casa Rosada, el Congreso y las embajadas. No tendrían vencimiento, ni devengarían intereses. Si esta nueva moneda se devaluaba, el costo se reflejaría en la inflación y con ello se tendría una devaluación de facto.

---

<sup>125</sup> Permiten pagar impuestos y servicios, pagar sueldos públicos, pensiones y jubilaciones, no son convertibles en pesos o dólares aunque tienen el mismo valor, se podían usar como depósitos bancarios aunque se desconocía la tasa de interés que debía ofrecer un banco por la captación de argentinos, estarían respaldados por los bienes del Estado.

<sup>126</sup> Los Lecop son los bonos emitidos por el gobierno para reducir el costo de la deuda —colocados mediante intercambios de deuda-. Al ser emisiones cuasi monetarias permitían paulatinamente darle liquidez a la economía, sin violar la ley de Convertibilidad que obligaba al gobierno a emitir un peso teniendo por respaldo para ello un dólar. Seguían el mismo esquema de los “patacones” como se conoce a los bonos provinciales.

La deuda total se estimaba en 214 mil millones de dólares, incluida la deuda pública nacional (61.7 por ciento), la pública provincial (10.3 por ciento) y la privada (28 por ciento).<sup>127</sup>

Era enorme el temor a una macrodevaluación, que si bien era la salida más razonable al problema de un nuevo esquema cambiario, se enfrentaba a que la mayor parte de la deuda (del gobierno, de las familias, empresas y bancos) se encontraba denominada en dólares y al producirse una devaluación la deuda se magnificaría y el problema de liquidez se haría más grande.

Se esperaba entonces que al momento de devaluarse el peso argentino los organismos financieros internacionales deberían enviar un paquete de ayuda mayor al que se había armado para ese país.

“Después de que las economías caen, el FMI siempre ha entrado con paquetes de rescates porque es mejor hacer un programa de ajuste con bases nuevas, con supervisión internacional y con medidas muy estrictas de ajuste económico.”<sup>128</sup>

Bajo ese escenario el riesgo país de Argentina rebasó la barrera de los cinco mil puntos base, al cerrar el lunes 24 de diciembre en 5.084 y contagiar al de Brasil, que finalizó en 899 puntos base.

La opinión de los analistas económicos que publicaba la prensa, era que no se atacaba al problema de raíz, pues consideraban a la convertibilidad como el problema de fondo. Rodríguez Saá había perdido la oportunidad coyuntural, aprovechando la crisis, para deshacerse de los amarres de la convertibilidad.

Las ventas navideñas de 2001 en Argentina registraron una caída promedio de 50 por ciento con respecto al mismo periodo del año anterior. Se esperaba que después de las fiestas de fin de año, el gobierno de Rodríguez Saá anunciara un programa económico de recuperación.

El 27 de diciembre de 2001, el Director Gerente del FMI, Horst Köhler, dirigió una carta al presidente argentino en la que decía: “Deseo asegurarle, señor presidente que el FMI está listo para trabajar con su gobierno para desarrollar una solución sustentable a los problemas económicos argentinos.”<sup>129</sup>

La noche del 30 de diciembre, Adolfo Rodríguez Saá presentó su “renuncia indeclinable” a la presidencia de Argentina. El motivo fue que varios gobernadores justicialistas le retiraron su respaldo. Horas antes había convocado a una reunión con los gobernadores de las provincias para consensuar las medidas para mitigar la gravedad de la crisis, a la que sólo llegaron 14 gobernadores y estuvieron ausentes los

---

<sup>127</sup> *El Financiero*, 26 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 4.

<sup>128</sup> *El Financiero*, Entrevista con Alfredo Cutiño director de análisis económico de Ciemex-WEFA, 24 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 4.

gobernadores de las provincias más influyentes. Un día antes su gabinete presentó su dimisión, tras una manifestación de miles de argentinos, quienes salieron a las calles de Buenos Aires para exigir el fin de las restricciones bancarias y la renuncia de funcionarios a quienes acusaban de corrupción.

Su inmediato sucesor, el presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, que ya había sido presidente por menos de 48 horas tras la renuncia a la presidencia de De la Rúa, también renunció al cargo, por lo que según la ley de Acefalía, la Jefatura del Estado fue asumida por el titular de la Cámara de Diputados, el peronista Eduardo Camaño.

En la elección del Congreso, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, se nombró presidente a Eduardo Duhalde, que desempeñaría sus funciones hasta el 10 de diciembre de 2003. De acuerdo con versiones de prensa, se designó a Duhalde por medio de un pacto entre distintas fuerzas políticas.

Eduardo Duhalde había fallado en su primer intento de llegar a la presidencia en 1999. Sin embargo, obtuvo la primera magistratura en medio de una crisis institucional. Se convertía en el quinto presidente en menos de dos semanas.

“En Argentina se agotó el modelo económico de exclusión social, cuya esencia terminó con la convertibilidad”<sup>130</sup> decía en su discurso al rendir juramento como presidente interino para un periodo de dos años. Al tiempo que denunciaba el periodo ultraliberal que imperó durante una década, pedía la colaboración de la Comunidad Internacional.

Prometió aniquilar el “perverso modelo económico” que tanto lastimó a los argentinos. No obstante, apenas terminaba su discurso, miles de argentinos salieron a los balcones y calles a protagonizar un “cacerolazo”. La molestia también se producía por la decisión de Congreso de extender su mandato hasta fines de 2003, cuando originalmente se iba a convocar a elecciones en marzo de 2002.

Apuntó que durante su gobierno tendría como objetivos básicos el “reconstruir la autoridad política e institucional, garantizar la paz social y sentar las bases para cambiar el modelo económico y social.”<sup>131</sup>

Las medidas del plan económico contemplaban confirmar la moratoria de la deuda pública de 13 mil millones de dólares, declarada por su antecesor Adolfo Rodríguez Saá; así como la devaluación del peso argentino, que terminaría con la paridad uno a uno que rigió entre el peso y el dólar estadounidense desde 1991, para

---

<sup>129</sup> *El Financiero*, 28 de diciembre de 2001, Finanzas, p. 4.

<sup>130</sup> *La Jornada*, 3 enero de 2002, Internacional, p.21.

<sup>131</sup> *Ibid.*

llevarla a 1.20 o 1.40 lo que significaría una “devaluación controlada” de 30 a 40 por ciento. El plan estaría a cargo del economista Jorge Remes Lenicov.

El plan también contemplaba imponer diversas medidas fiscales como el impuesto a la exportación petrolera y las retenciones a las exportaciones agrícolas hasta la mitad del ajuste que surgiera por la devaluación; también daría fin a los contratos en divisas, sobre todo en renta de viviendas. El Plan de Emergencia Económica buscaba desdolarizar el precio de los bienes

El temor de la devaluación ya había provocado aún antes el desabastecimiento de medicamentos e inflación que se expresaba, entre otras cosas, en el encarecimiento de los electrodomésticos de 25 a 40 por ciento.

Asimismo, Carlos Ruckauf, asumía la cancillería y se comprometía a “trabajar como canciller para la recomposición de las relaciones (de Argentina) con el mundo”<sup>132</sup>. Y aunque el FMI se declaraba dispuesto a trabajar con el nuevo gobierno, no se traducía en nada formal.

El 3 de enero Argentina entró formalmente en cesación de pago de la deuda externa al no abonar 28,000 millones de dólares a Europa.<sup>133</sup> Al día siguiente Duhalde enviaba una iniciativa al Congreso en la que pedía poderes especiales para devaluar el peso. Se preveían una serie de medidas compensatorias en protección de quienes estuvieran endeudados en dólares.

El fin de la convertibilidad se dio finalmente el día 6 de enero de 2002 con una devaluación del peso en 28.57%, por lo que se fijaba en 1.40 pesos por dólar estadounidense, dejando atrás la paridad cambiaria instaurada por Menem.

El ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, formalizó la salida de la convertibilidad y explicó que habría dos tipos de cambio: uno oficial y otro comercial. El primero de 1.40 pesos por divisa estadounidense y otro en el mercado libre cuya cotización no se especificaba pero se insinuaba que sería parecida.

Seguía en pie el corralito. El Congreso aprobó pasar a pesos las deudas por créditos hasta 100,000 dólares, para particulares o pequeñas y medianas empresas, así como para quienes debían créditos hipotecarios, prendarios o personales. Lo que excediera ese monto seguía en dólares.

También se daban a conocer las medidas para financiar la diferencia entre el valor que tenía el dólar antes y después de la devaluación, así como las que le darían estabilidad a la economía:

- Se aplicaría, en principio por 5 años, un impuesto a las exportaciones petroleras que llegaría al 40%.

---

<sup>132</sup> *Ibid*

<sup>133</sup> *La Jornada*, 4 de enero de 2002, Mundo.

- Se pesificaban las tarifas públicas, prohibiéndose cualquier tipo de indexación.
- El ejecutivo tendría la facultad de regular transitoriamente los precios de los insumos, bienes y servicios críticos.
- La suspensión de los despidos sin causa justificada por 90 días, de lo contrario los empleadores debían pagar doble indemnización.

El ministro de Economía, Remes Lenicov dispuso una flexibilización más del corralito, precisando que se podían sacar 1,500 pesos de las cuentas en las que se depositan los salarios y 1,200 de las cajas de ahorro, así como los intereses mensuales que devengan. Asimismo, se prometía una liberación gradual de los depósitos.

A sólo tres días del anuncio de las nuevas medidas, el sistema estaba totalmente colapsado. El corralito bancario no se flexibilizó y las protestas resurgieron. Centenares de personas salieron a reclamar sus salarios impagos y el desabasto de medicamentos esenciales se hizo presente, pues las corporaciones farmacéuticas esperaban a saber a cómo operaría el dólar en las calles.

A esto se sumó una nueva disposición de que las cajas de ahorro fijadas en dólares, a partir de los 3,000, serían reconvertidas a plazos fijos que podrían empezar a cobrarse en marzo de 2003. Asimismo, se reprogramaban las cuentas corrientes y a partir de los 10.000 dólares se transformaban en plazos fijos.

El 1º de febrero la Corte Suprema de Justicia de Argentina declaró la inconstitucionalidad del corralito bancario ante un recurso de amparo judicial presentado por un particular. Al tiempo, miles de pequeños ahorradores tomaron el Banco de la Nación. La gente formaba largas colas no sólo por la posibilidad de la flexibilización del corralito, sino también para comprar dólares. Los bancos oficiales vendían a precios más bajos, mientras que en las casa de cambio llegaron hasta 1.90 para la compra y 2.10 para la venta.

En Córdoba, Salta, Neuquén, Catamarca y Misiones las protestas se multiplicaron y también los bloqueos de rutas. La liberación de las cuentas salariales y pensiones se anunció el día 3 de febrero, así como el paso de los depósitos en dólares al tipo de cambio de 1.40 pesos por dólar, y la pesificación de todas las deudas al uno por uno. Se retiraron las trabas al retiro de dinero de las cuentas en que se depositan sueldos y jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por despido. Para el resto de las cuentas, como las de ahorro, se mantiene el corralito.

Remes Lenicov, sostuvo que con las nuevas medidas se trataría de poner en marcha el sector productivo, generar empleo, proteger a los ahorradores, y mantener un cuidadoso equilibrio en el gasto social, unificando todos los programas del área.

“Hay que decirlo: durante años vivimos de prestado, Argentina debe casi un año de producción. Esos altísimos niveles de deuda han llevado a perder la credibilidad.” “No hay fórmulas mágicas” señaló Lenicov.<sup>134</sup>

Las estimaciones del gobierno eran que el PIB caería casi 5%, pero el FMI hablaba de hasta 10%. La desocupación en cifras oficiales era de 22% y se preveía una aumento. Los salarios también seguían descendiendo después de haber caído alrededor de 20% en los últimos 4 años.<sup>135</sup>

Contra todos los pronósticos de una fuerte caída del peso, el dólar debutó el lunes 11 de febrero de 2002 en el mercado y después de cotizarse a 2.30 pesos en un momento del día, se estabilizó entre 1.85 y 2 pesos, para cerrar entre 2.10 y 2.15 pesos por dólar.

Así el tipo de cambio pasó de 1 peso/dólar a comienzos de enero a un máximo de 3.85 pesos/ dólar el día 25 de junio de 2002, es decir, una depreciación del 385% en seis meses. Sin embargo, el tipo de cambio se apreció a partir de junio y terminó el año 2002 cotizando a 3.36 pesos/dólar.

La crisis del año 2002, sin embargo, tuvo su propia significación. Es la mayor recesión en la historia contemporánea de Argentina, con una caída del producto del 10.9% anual y superior al 16% en el primer trimestre de ese año. Más espectacular resulta la contracción de la demanda interna, que se redujo un 17.1% anual. No hay que olvidar que esta crisis no tuvo lugar en una economía sobrecalentada como ocurre típicamente en las crisis cambiarias, sino en una economía que ya llevaba cuatro años de recesión, con una contracción acumulada del 8.4% del PIB. La severidad de la crisis resultó mayor a la que experimentaron otros países de economías emergentes durante crisis similares.

Fue la suma de la crisis económica, pero también de la crisis política y social las que llevaron a una crisis de credibilidad en el Estado argentino y agudizó la salida de capitales iniciada en el año 2001. Abandonaron el país 13.5 mil millones de dólares en 2002 (el 16% del PIB).

Sin embargo, el principal riesgo al que se enfrentaba la economía argentina no se apareció. Se esperaba un regreso a la hiperinflación. En principio se temía la explosión de un círculo vicioso de valuación-inflación-devaluación que no tuvo lugar debido a la contracción monetaria y una política económica relativamente restrictiva.

---

<sup>134</sup> *La Jornada*, 3 de febrero de 2002, Mundo.

<sup>135</sup> *La Jornada*, 9 de febrero de 2002, Mundo.

Por ello tras un salto inicial de los precios, la inflación remitió hasta tasas mensuales inferiores al 1% y el tipo de cambio entró en una senda apreciatoria. Finalmente, la economía real también comenzó a mostrar signos de recuperación a partir del segundo semestre de 2002, tras cuatro años de recesión. El PIB comenzó a crecer debido al proceso de sustitución de importaciones y a la inversión ligada al mismo.

En los discursos oficiales, el presidente Duhalde aseguraba que Argentina pronto vería “el final del túnel”, mientras que prometía para finales del mes febrero de 2002 se anunciaría el plan de obras públicas. Sin embargo, el panorama general era de parálisis, un ambiente sumamente tenso y una presión social que aumentaba peligrosamente.

El gobierno experimentaba a su vez una fuerte presión del sector empresarial después de que se decretó la aplicación de derechos de exportación de 20% para los hidrocarburos y vetó parcialmente la Ley de quiebras. Repsol amenazaba con promover despidos, mientras que las empresas de servicios, como electricidad, advertían posibles apagones de no autorizarse un incremento del 7% en las tarifas de electricidad.

El mes de febrero de 2002 estuvo marcado por las sucesivas muestras de descontento popular. En la marcha de jubilados de los miércoles se exponía el abandono de miles de ancianos sin otras fuentes de ingreso. Se presentó una situación de enfrentamientos violentos entre manifestantes y policías en varias ciudades, los trabajadores de la industria petrolera tomaron las instalaciones petroleras en demanda de una marcha atrás en el impuesto petrolero por el temor de que desencadenara despidos masivos. Asimismo, continuaban las protestas de ahorradores afuera de los bancos y en otras provincias se hacían frecuentes las protestas de los desempleados que reclamaban trabajo.

En respuesta el gobierno impuso el 18 de febrero una “conciliación obligatoria” que impedía despedir a ningún trabajador en un periodo de 15 días. Miles de ahorradores eligieron el camino de las demandas judiciales y se formaron filas de más de 1 kilómetro frente a los tribunales para presentar recursos de amparo contra el corralito financiero. Los amparos llegaron a sumar más de 20,000.<sup>136</sup>

Duhalde insistía en llamar a la intervención del exterior reconociendo que sin el apoyo del FMI sería muy difícil resolver la crisis, en total contradicción con las manifestaciones públicas que organizaban marchas hacia la Plaza de Mayo en rechazo al proyecto de presupuesto 2002, que incluía los recortes exigidos por el FMI, principalmente el recorte a los gastos de las provincias, incluyendo las más pobres.

“El gobierno buscando cumplir las demandas del FMI para recibir la tan ansiada ayuda, concretó una serie de las demandas centrales del organismo financiero, al firmar con las provincias un régimen de coparticipación federal de impuestos para reducir el déficit fiscal. Así los fondos de las provincias ya no serán fijos, sino que dependerán de lo recaudado, entre otros puntos.”<sup>137</sup>

Los rumores de una intervención militar en el gobierno eran de dominio popular. Estos rumores aprovecharon declaraciones del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, en las que el mandatario advirtió sobre el riesgo de ruptura democrática en Argentina si el gobierno de este país no era apoyado por la comunidad internacional.

Tan sólo en el mes de febrero se registraron más de 290 cortes de rutas y calles, además de los cacerolazos cotidianos. La prensa además emitía serías declaraciones que ponían en evidencia que Ménem era el caballo de Troya de Estados Unidos en el Mercosur, la intervención de Argentina en Colombia entrenando aviadores, y finalmente el voto de Argentina en Naciones Unidas sobre Cuba.

Para el 23 de marzo el dólar subió a niveles de 3.15 pesos argentinos para luego estabilizarse en 3.05. La relación arrojaba alrededor de unos 3,000 desocupados nuevos por día. Un aumento de 3.2% de los despidos entre febrero de 2001 y febrero de 2002.

En ese contexto, la mayoría de los argentinos recibió con satisfacción la noticia de la detención del economista Domingo Cavallo, ex ministro de Economía de los gobiernos de Carlos Ménem y Fernando de la Rúa, quien fue a prisión a disposición del juez en lo penal-económico Julio Speroni en el juicio por la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador, uno de los mayores escándalos de política y corrupción en el gobierno de Ménem.

Cavallo tenía otras causas pendientes, entre ellas la de disponer el corralito financiero. El 21 de marzo el juez Jorge Ballesteros declaró ilegal el confiscamiento de cuentas y lo procesó por haber ordenado a los bancos no acatar los fallos judiciales que disponían la devolución de dinero a los ahorradores.

Los índices de pobreza y desempleo no dejaban de subir, cuando el gobierno admitía que podría aplicar un duro ajuste fiscal a las provincias a exigencia del FMI. Sólo en marzo de 2002, 62.500 personas perdieron su trabajo, lo que sumaba 170.000 despidos en el primer trimestre de ese año.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> *La Jornada*, 20 de febrero 2002, Mundo.

<sup>137</sup> *La Jornada*, 27 de febrero 2002, Mundo.

<sup>138</sup> *La Jornada*, 9 de abril de 2002, Mundo.

Se estimaba que existían 16.000 trabajadores suspendidos por la parálisis económica en la capital y en la periferia ( o Gran Buenos Aires), casi seis millones de habitantes están en la pobreza, es decir, un millón y medio más que en octubre de 2001, de acuerdo con un informe de la Sociedad de Estudios Laborales.<sup>139</sup>

Las manifestaciones de desocupados se sucedían frente a los supermercados pidiendo comida, mientras fuerzas policiales reforzaban la custodia en estos comercios. El transporte público se declaraba en alerta en los primeros días de abril ante el posible despido de unos 5.000 trabajadores. Los ahorradoreos fueron reprimidos imprevisiblemente tras haber protagonizado un “cacerolazo” en el Banco de Boston.

En medio de esta crisis social, el gobierno se dispuso a anunciar nuevas medidas económicas; aprobó un aumento en las tarifas de gas y electricidad, a pesar de que a inicios del año las tarifas dolarizadas de servicios fueron pesificadas y se congelaron por 180 días, pero finalmente la presión de los industriales triunfó.

A mediados de abril 2002 se calculaba que los productos de la canasta básica se incrementaron más de 40% desde enero del mismo año.<sup>140</sup> El país entero era escenario de protestas de diferentes sectores ante la agudización de la crisis, la pobreza y los constantes aumentos de precios.

El 19 de abril el gobierno decretó intempestivamente el feriado bancario, que terminaría al aprobarse un proyecto de canje de ahorros a plazo fijo por bonos del llamado “Plan Bonex”. El proyecto de Duhalde que reemplazaba los ahorros de pequeños y medianos ahorradores por bonos del Estado a 5 años tratándose de pesos y 10 años si eran en dólares, fue rechazado por los ahorradores.

Esta crisis llevó a que el gabinete económico presentara su renuncia, incluyendo la de Jorge Remes Lenicov, el quinto titular de Economía en un año. Duhalde atravesaba así el peor momento desde que había asumido la presidencia, cuando horas antes había advertido que dejaría el cargo si lo pedía el Congreso que se había negado a debatir el plan de convertir en papel los ahorros a plazos fijos. Varios cajeros automáticos fueron arrancados por civiles en busca de dinero.

La situación se hacía más crítica en la medida que el feriado bancario interrumpió la circulación de efectivo y los comercios se negaban a aceptar tarjetas de débito o crédito. Finalmente, el 22 de abril el Banco Central ordenó que se entregaran los haberes de jubilados y pensionados así como los subsidios sociales.

En el interior del país, en la provincia de San Juan, donde los trabajadores estatales no cobraban su salario desde hacía por lo menos 10 meses, los burócratas marcharon hacia la casa de gobierno mientras continuaban ocupando varias

---

<sup>139</sup> Ibidem

<sup>140</sup> *La Jornada*, 16 de abril, Mundo.

instituciones públicas. Otras protestas ocurrieron en Tucuman, Jujuy, Catamarca y Mar del Plata.

Mientras tanto, luego de lograr un acuerdo con los gobiernos de las provincias, el presidente Duhalde echo por tierra las expectativas de un cambio en el rumbo económico al emitir un documento oficial en donde se aclaraba que Argentina cumpliría con sus obligaciones externas y tiene voluntad de “integrarse al mundo”.

El Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O’Neil, consideró la renuncia del ministro de Economía como otra muestra de la incapacidad argentina para hacer reformas. Y una vez más, Estados Unidos llamó a Buenos Aires a seguir negociando con el FMI como única salida. Al tiempo aclaró que pese al agravamiento de la crisis no flexibilizarían las condiciones para empezar a considerar algún tipo de asistencia.<sup>141</sup>

El Congreso que se negó a discutir el Plan Bonex aprobó una normativa transitoria que provocó enojo en las calles, pues planteaba que sólo se entregarían depósitos una vez que hubiera sentencia definitiva, es decir que tuviera aprobación de los tribunales de apelación y la Corte Suprema. Hasta el momento se acataban los fallos de jueces de primera instancia. La disposición fue adoptada después de que las únicas personas que habían logrado retirar su dinero de los bancos lo habían hecho a través de amparos judiciales y eran gente que tenía grandes fortunas y pudieron pagar grandes comisiones a quienes consiguieron liberar sus fondos.

Los indicadores económicos seguían un rumbo poco favorable para las expectativas económicas, la inflación de abril se disparó más de 10%. La banca extranjera amenazó con abandonar el país, si se adoptaba sin cambios el proyecto del ministro Lavagna. No querían comprometer las garantías en bonos que se entregaran a plazos fijos. Exigían préstamos baratos del Banco Central y alargar el periodo para eliminar totalmente las restricciones de los retiros.<sup>142</sup>

A mitad del mes de mayo de 2002, Duhalde se anotaba un logro al acudir a la Cumbre de los países Europeos y de América Latina, que se celebraba en Madrid, con la aprobación del Congreso de las modificaciones a la Ley de quiebras para cumplir con un punto más de las exigencias del FMI. Dicha modificación anulaba el mecanismo que impedía que en el proceso de liquidación de una empresa los acreedores se quedarían con los activos como forma de pago.

El 18 de mayo, durante una cena con el presidente Duhalde y el presidente español, José María Aznar “como amigo de Argentina” afirmaba la necesidad de llegar rápidamente a un acuerdo con el FMI para recibir el apoyo no sólo de los organismos internacionales, sino también para poder lograr ayudas internacionales.

---

<sup>141</sup> *La Jornada*, 24 de abril de 2002,, Mundo.

<sup>142</sup> *La Jornada*, 11 de mayo de 2002, Mundo.

Ante las presiones de los organismos financieros para que Argentina pagara su deuda, la Central de Trabajadores Argentinos convocó a un paro general para el 29 de mayo<sup>143</sup>, que se llevó a cabo con la adhesión de la Corriente Clasista y Combativa y los movimientos de piqueteros con más de mil cortes de rutas y calles en todo el país. A la protesta sindical también se unió la movilización de los ahorradores. Además, en la víspera se produjeron atentados contra cinco sucursales bancarias, cuatro del Banco Bilbao Vizcaya y una del Scotiabank de Quilmes. La administración de Duhalde, según sondeos, contaba entonces con el 9% de apoyo popular.<sup>144</sup>

La convocatoria de la CTA fue considerada por analistas locales, un llamado para la CGT oficial, que hasta entonces no había realizado ninguna protesta a pesar del aumento del desempleo y cuando la cifra de pobres superaba los 18 millones de personas.<sup>145</sup>

En ese contexto los trabajadores ocupaban empresas quebradas y las ponían a funcionar como cooperativas. Por otro lado, se dio cumplimiento a una de las medidas exigidas por el FMI con la derogación de la Ley de Subversión Económica, pues para el organismo esta ley contribuía a la “inseguridad jurídica” en el país y por ello alejaba inversiones extranjeras.

Duhalde aún tenía que cumplir otras medidas sugeridas por el FMI antes de poder liberar créditos suspendidos, entre ellas; lograr un recorte del déficit fiscal de 60% en las provincias y terminar con el corralito financiero.

En las calles la gente formaba filas frente a las casas de cambio para comprar dólares, que ya se cotizaban a 3.63 pesos. El peso argentino en cinco meses había perdido 70 por ciento de su valor.

El gobierno de Duhalde iba cumpliendo uno a uno los requisitos exigidos por el FMI para destrabar los fondos congelados y comenzar las negociaciones. A raíz del cumplimiento de las medidas se presentó la convocatoria a elecciones adelantadas a fin de año. El gobierno había sufrido un desgaste intenso con las últimas acciones para destrabar el acuerdo con el FMI.

En este contexto llega a Buenos Aires una misión del FMI encabezada por John Thorton, misma que tendría capacidad y autoridad para negociar. La misión del FMI que llegó a Buenos Aires, condicionó el otorgamiento de un crédito a Argentina por unos 10, 000 millones de dólares a que todas las provincias firmaran los acuerdos bilaterales para recortar sus déficit presupuestarios. La delegación encabezada por el

---

<sup>143</sup> *La Jornada*, 19 de mayo de 2002, Mundo.

<sup>144</sup> *La Jornada*, 20 de mayo de 2002, Mundo.

<sup>145</sup> *La Jornada*, 29 de mayo de 2002, Mundo.

británico John Thorton, también se reunió en una primera jornada con el Secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, con el fin de iniciar las negociaciones de un acuerdo de asistencia financiera.

La reunión celebrada el 18 de junio coincidía con el comienzo del canje de depósitos atrapados por el corralito por bonos del Estado. Los llamados “Boden” serían de tres tipos: a dos, tres y diez años en dólares y de uno a cinco años en pesos.

El gobierno fijó la cotización de un peso con 40 centavos para los títulos en dólares que tenían posibilidad de ser usados para comprar bienes del Estado, automóviles nuevos, inmuebles en construcción y saldar deudas impositivas y bancarias. También podían negociarse en la bolsa. La reacción de los ahorradores era de rechazo aunque algunos no veían mejores posibilidades ante la irresponsabilidad de la banca extranjera. Los bonos a corto plazo estaban pensados para personas de más de 75 años o que hayan sido indemnizados antes de junio de 2000.

“Así la confiscación de depósitos y sueldos dispuesta por el gobierno de Fernando De la Rúa y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, devaluados por Duhalde y pesificados por el ex ministro Jorge Remes Lenicov han sido sometidos a otra tragedia: el constante cambio de planes y dificultosas ingenierías financieras.”<sup>146</sup>

En estas jornadas de visita de funcionarios del FMI hubo protestas contra la institución quemando banderas estadounidenses y logotipos del FMI. También en las manifestaciones se reproduce el respaldo a las luchas populares en toda la región, como en Perú, Paraguay y Bolivia contra las privatizaciones y las políticas de ajuste de los organismos financieros. El dinero “acorralado” sumaría unos 60 mil millones de dólares entre cuentas de ahorro, a la vista y plazos fijos.

Cuando el gobierno de Fernando De la Rúa asumió sus funciones la economía se encontraba en un momento de profundo desgaste y la población argentina no confiaba en la eficacia de nuevos ajustes lo que ubicaba al gobierno de De la Rúa en una posición sumamente difícil. Los esfuerzos por promover una certidumbre de estabilidad fueron en vano, ya que era generalizado el sentimiento de un inminente derrumbe de la economía y sobre todo de la insostenibilidad del tipo de cambio fijo.

Se da inicio a partir de este momento al efecto más sobresaliente de la política económica de Argentina llevada a cabo durante diez años. La crisis económica, política y social de diciembre de 2001-enero de 2002, es sin duda por sus proporciones el acontecimiento más observable de la aplicación de políticas económicas neoliberales a ultranza combinadas con la mala conducción de reformas económicas de poco sustento.

---

<sup>146</sup> Calloni Stella, Argentina. *De la crisis a la resistencia*, La Jornada Ediciones, México, 2002, 451 p.p., p. 355-356

La crisis económica se empezó a manifestar por la escasez de divisas en los últimos meses de 2001 y la desesperada urgencia del gobierno por obtener blindajes financieros. La necesidad de contar con nuevos flujos de recursos hacía indispensable el sometimiento a un nuevo plan de ajustes que presionaba aún más a la sociedad argentina, como fue el caso de la adopción del plan de Déficit Cero al que el gobierno de Fernando De la Rúa se aferró, a pesar de la crisis generada a causa de los recortes en el gasto social y la intensa caída de la recaudación fiscal.

La fuga de capitales comenzó a ser recurrente y la emergencia se hacía más grave ante los vencimientos de deuda que el país tenía que enfrentar. Un nuevo intento por mantener la “estabilidad” se dio con los planes de la reestructuración de la deuda a cambio de bonos respaldados por la recaudación impositiva.

La corresponsabilidad del FMI en la crisis argentina nunca fue puesta en duda, pero la molestia popular aumentaba ante la respuesta poco concluyente del organismo. Como se describió en el capítulo 3 durante los primeros meses de 2002, el FMI se negó a prestar un blindaje al mismo tiempo que insistía en sus exigencias para prestar ayuda a Argentina.

Sin embargo, el gobierno argentino se aprestó a cumplir con las condiciones del FMI en primer lugar para cumplir la dura política del “Déficit Cero” que impedía incrementar el déficit público en momentos críticos en los que el recorte al presupuesto social creaba más disgusto entre los miembros del gabinete presidencial y entre la población. Mientras tanto la recaudación fiscal caía mes con mes debido a la falta de recursos entre los contribuyentes y la creciente evasión.

El FMI también exigía un acuerdo fiscal con las provincias que resultaba a veces inimaginable ya que las provincias no recibían sus fondos de coparticipación y debían meses de salario a sus trabajadores.

Al llegar el mes de diciembre de 2001, la fuga de capitales amenazaba con dejar en quiebra al país por lo que como una medida extrema el gobierno anunció la restricción de retiros de depósitos bancarios hasta un máximo de 1000 pesos al mes y máximo 250 pesos por semana. La medida fue absolutamente rechazada por el FMI, lo que también tensó la negociación con el organismo.

Empero, para darle certidumbre al público, el gobierno de De la Rúa insistía en que no habría devaluación y se mantendría la vigencia de la convertibilidad. El momento crítico para De la Rúa se presentó cuando declaró el estado de sitio el 19 de diciembre de 2001 ante la ola de saqueos a comercios y supermercados. Esa misma noche las manifestaciones llegaron hasta la Casa Rosada a pesar de la gran movilización policial. El gobierno de De la Rúa había perdido totalmente el control de la

situación y del país. La renuncia de De la Rúa la noche del 20 de diciembre de 2001 desencadenó una crisis política que llevó a la sucesión de cinco presidentes en dos semanas.

La moratoria de la deuda externa se declaró casi de inmediato y constituyó el mayor *default* de la historia. El fin de la convertibilidad se retrasó desaprovechando la oportunidad que dieron los momentos de crisis y se prolongó unas semanas más hasta que el 6 de enero de 2002 se declaró una devaluación del peso del 28.57% que se incrementó a lo largo del año.

El año 2002 transcurrió entre intensas movilizaciones sociales y la búsqueda de liberar los créditos suspendidos por el FMI a través del cumplimiento de medidas de ajuste, así como el rechazo *corralito* de los depósitos bancarios que sumó los 60 mil millones de dólares.

## 4. El impacto internacional de la crisis Argentina

### 4.1. La posición estadounidense

Durante la presidencia de Carlos Ménem, el gobierno se propuso mejorar las relaciones con Estados Unidos después de décadas de desencuentros desde que Argentina decidiera fijar su postura dentro del Movimiento de los países No Alineados. Con este cambio en la política exterior, Ménem pretendía integrar al país dentro del bloque de países occidentales e incorporarse a las tendencias en los países desarrollados y no rezagarse con los países del Tercer Mundo.

Con ese fin, en 1990 Argentina envió unidades navales al Golfo Pérsico para cooperar en la vigilancia del embargo económico a Irak y fijó su posición a favor de Estados Unidos en la causa de Cuba. Asimismo, Ménem realizó varias visitas a Estados Unidos a lo largo de su gobierno y recibió en Buenos Aires al presidente norteamericano Bill Clinton el 16 de octubre de 1997.

El ambiente de armonía entre ambos países dejó de percibirse desde el principio de la crisis en Argentina, cuando el presidente norteamericano George W. Bush dirigió severas críticas al gobierno de De La Rúa por su forma de manejar la situación que parecía no tener control en el país argentino. Empero, el panorama fue totalmente diferente para Néstor Kirchner pues enseguida estableció buenas relaciones con el presidente de Estados Unidos. Sin embargo, hasta la fecha se han presentado diversos incidentes que han puesto en riesgo la aprobación de la administración de Bush hacia su gobierno.

Un hecho de importancia en la relación con Estados Unidos se deriva del cambio que significaron los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y que han determinado la agenda internacional de dicho país. En ese sentido, se han generado conflictos con el gobierno estadounidense en cuanto al control de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), ya que según las autoridades norteamericanas es sede de “un rico matrimonio entre drogas y terror”. Estados Unidos afirma que ahí se siguen entrenando y financiando actividades terroristas. Asimismo, Estados Unidos expresaba su intención de militarizar la zona.<sup>147</sup> Sin embargo, la respuesta argentina y brasileña ha sido firme en el sentido en que no hay pruebas de la presencia de individuos o grupos, ni siquiera de células muertas en la zona.

---

<sup>147</sup> *El Clarín*, 20 de septiembre de 2001, edición en Internet: [www.clarin.com/diario/2001/09/20/i-02401.htm](http://www.clarin.com/diario/2001/09/20/i-02401.htm)

La ocasión para fijar la postura de Estados Unidos al respecto de la crisis en Argentina se dio en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en la ciudad de Monterrey, en marzo de 2002. “La Cumbre tuvo un sentido muy particular, el retorno de los temas económicos al seno de las Naciones Unidas, especialmente los relativos al desarrollo económico.”<sup>148</sup>

También cabe mencionar la visita del canciller argentino, Rafael Bielsa, a La Habana el 12 de octubre de 2003<sup>149</sup>, siguiendo el ejemplo de Brasil, pocos días antes de que Bush se pronunciara severamente contra el régimen de Castro. El canciller no se reunió con los líderes de la oposición ni se pronunciaron públicamente en contra de la represión en la isla. El secretario de Estado adjunto para América Latina del gabinete del presidente Bush, habría expresado en noviembre de 2002 que deseaba que Argentina adoptara una posición firme en la defensa de los Derechos Humanos en Cuba.

En el momento que se presenta el colapso de la economía argentina, Estados Unidos atravesaba por una severa recesión que amenazaba no solamente la economía norteamericana, sino a la economía mundial. Así como los eventos desencadenados a partir del 11 de septiembre. Entre ellos la invasión a Afganistán iniciada en noviembre de 2001.

El 6 de noviembre de 2001 la FED redujo en un punto porcentual sus principales tasas de interés con el fin de reactivar la economía de aquel país. El FMI estimaba en 2.4% el crecimiento estimado del PIB mundial para 2002, comparado con el 4.7% real del año anterior.<sup>150</sup>

La Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER en inglés) anunció que Estados Unidos había entrado en recesión<sup>151</sup> desde marzo de 2001. El anuncio concluyó con una década expansión económica ininterrumpida.<sup>152</sup> En la Cumbre se hizo énfasis en el financiamiento a largo plazo y las crisis financieras. En su intervención el presidente norteamericano hizo una crítica indirecta al gobierno de Argentina. La actitud del gobierno de Estados Unidos reflejaba la falta de apoyo a las políticas del gobierno Argentino y el interés de que el caso argentino se tratara como una advertencia a otros países endeudados y un escarmiento al default argentino.

---

<sup>148</sup> Ocampo, José Antonio, “La Cumbre de Monterrey” *Foreign Affairs*, vol. 2, núm. 2, verano 2002, p.p. 125-129, p.127.

<sup>149</sup> *El Clarín*, 12 de octubre de 2003: [www.clarin.com/diario/2003/10/12/p-00802.htm](http://www.clarin.com/diario/2003/10/12/p-00802.htm)

<sup>150</sup> *El Financiero*, 21 de noviembre de 2001

<sup>151</sup> Una recesión implica el declive significativo de las actividades en toda la economía, que se prolonga por varios meses, principalmente en la producción industrial, empleo, ingreso real y ventas al menudeo.

<sup>152</sup> *El Financiero*, 26 de noviembre de 2001.

En medio de ese panorama, el gobierno de Estados Unidos se mostró siempre cauteloso ante las negociaciones que se llevaban a cabo entre Argentina y el FMI, pues no representaba la mayoría de los acreedores.

El gobierno de Estados Unidos se mantuvo desde entonces con una actitud que por un lado se mostraba dispuesta a prestar ayuda técnica a Argentina, más no se mostraba dispuesto a aportar fondos ni a interceder para que el FMI otorgara un nuevo rescate financiero.

Sin embargo, frente a una intensa presión para dar respuesta a la inestabilidad financiera en América Latina, el FMI y el Tesoro de Estados Unidos han adoptado el enfoque de diferenciar la situación de cada uno de los países, según hayan aplicado o no lo que consideran "buenas" políticas económicas.

La aprobación por parte del FMI de un paquete de ayuda financiera por 30 mil millones de dólares para Brasil, así como el crédito puente de 1.500 millones de dólares otorgado a Uruguay por Estados Unidos en agosto de 2002, fue interpretado como un retroceso en la declamada posición de la administración Bush contraria a los grandes rescates financieros que fueron típicos durante la presidencia de Clinton.

El Fondo y Estados Unidos mantuvieron sin embargo la "línea dura" con Argentina. El secretario del Tesoro, Paul O'Neill, se manifestó dispuesto a acelerar un acuerdo con el FMI para postergar vencimientos de deuda con los organismos multilaterales de crédito, pero no ofreció fondos frescos, sino "ayuda técnica". La mayoría de los analistas internacionales interpretan que Argentina estaba siendo tomado como "caso testigo" para mostrar a otras economías emergentes las consecuencias de declarar un default.

Con la llegada de Bush a la presidencia hubo un giro de 180 grados en la política norteamericana -y, por lo tanto, en la del Fondo Monetario Internacional- para hacer frente a las crisis financieras de los países en desarrollo. Durante la era Clinton, la respuesta común había sido proporcionar grandes préstamos para rescatar a las economías en problemas, como ocurrió con las crisis de México en 1995 y del Sudeste Asiático en 1997.

El gobierno republicano ha insistido a viva voz que no tiene sentido prestar el dinero de los contribuyentes norteamericanos a países cuya dinámica de deuda no es sustentable, ni salir al rescate de quienes realizaron malas inversiones en economías de alto riesgo en busca de mayor rentabilidad. Bush no fue siempre consecuente con esta filosofía. Aprobó, por ejemplo, ayuda para Turquía, debido a la importancia estratégica de este país en el Medio Oriente.

Al aplicar la nueva doctrina al caso argentino, el argumento principal era que la crisis no tendría esta vez mayor impacto sobre los demás países emergentes, como sí había ocurrido con México, el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil. Inicialmente los hechos parecieron confirmar el pronóstico de la ausencia de contagio.

Los primeros signos de inquietud aparecieron en mayo, cuando en Brasil el candidato del Partido de los Trabajadores, Luis Ignacio Lula Da Silva, tomó la delantera en las encuestas para la elección presidencial de octubre. El real y los bonos brasileños comenzaron a caer.

En junio comenzaron a verse afectados los mercados de varios países de América Latina, incluidos México y Chile. En Uruguay la crisis argentina impactó de modo directo. En julio la inestabilidad financiera en Brasil se agravó, cuando el candidato oficialista José Serra, del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cayó al tercer lugar en las encuestas, desplazado por Ciro Gomes, un ex gobernador de 44 años que encabezaba la coalición Frente Trabalhista. La turbulencia se extendió a Paraguay, Bolivia y Venezuela. También han caído los bonos de Colombia, Perú y Ecuador.

Las pérdidas sufridas en Argentina, más las consecuencias de las quiebras de Enron y WorldCom, generaron en los inversores internacionales una mayor aversión al riesgo respecto a toda la región, lo que ha reducido el flujo de capitales. Esto, sumado a la incertidumbre por la elección de octubre en Brasil, provocó el desplome de los bonos de ese país y una fuerte restricción en el crédito externo para sus empresas, que se han visto obligadas a cancelar las deudas en dólares. Su mayor demanda de divisas provocó una devaluación del real que, además de causar presiones inflacionarias, impacta sobre los servicios de la deuda pública. Aunque un 80% de la deuda es en reales, un tercio de esta porción está ligada al tipo de cambio.

El dinero fresco que EEUU le dio a Uruguay para reabrir los bancos luego de una semana de feriado que siguió a un fuerte retiro de depósitos y a una caída de reservas del 50% en julio, fue justificado bajo el argumento de que el país aplica las políticas correctas y es una víctima directa de la crisis argentina.

Los actuales funcionarios se ocuparon de destacar que el préstamo para Uruguay era pequeño y que sería devuelto en cuestión de días, una vez que este último país recibiera un paquete de largo plazo del Banco Mundial, el FMI y el BID.

En el caso de Brasil, la visión de la administración estadounidense ha sido que la inestabilidad tiene causas políticas internas. Inicialmente O'Neill utilizó este argumento para fundamentar su oposición a nuevos préstamos. Luego la postura respecto de Argentina giró hacia la idea de que, a diferencia de la Argentina, Brasil ha

aplicado "buenas" políticas económicas y "sólo" es víctima de un problema político temporario. Por consiguiente, era merecedor de más ayuda, mientras que Argentina debía "hacer aún más".

El gobierno de Brasil insiste en que los fundamentos de su economía son sólidos: baja inflación, disciplina fiscal y cumplimiento estricto de los servicios de la deuda, y afirma que la reacción de los mercados ha sido "exagerada". El real se desplomó y el *spread* de los bonos brasileños sobre los del tesoro de EEUU creció a niveles comparables a los de la Argentina antes de diciembre.

Las principales diferencias que los analistas destacan a favor de Brasil en comparación con la Argentina son su tipo de cambio flotante, que le ha dado flexibilidad ante la volatilidad de los mercados- y su fuerte base industrial que, junto con un sistema bancario de propiedad local, trabaja para un gran mercado interno. La devaluación del real ayudaría además a mejorar el superávit comercial.

En algunos centros internacionales la mayor preocupación es de orden político, más que económico: la crisis está provocando en América Latina una creciente oposición a las reformas de mercado y a los políticos que las apoyan. Señalan además el impacto negativo que han tenido las medidas proteccionistas adoptadas por el gobierno de EEUU, como la imposición de aranceles a las importaciones de acero y los subsidios agrícolas.

Sugieren que la administración Bush -que cuenta ya con la aprobación de la vía rápida para negociar acuerdos comerciales- debería revitalizar la política de libre comercio en el continente y demostrar que América Latina no ha pasado a un mero segundo plano después del 11 de septiembre.

#### **4.2. El impacto de la crisis argentina sobre la economía española**

En ningún otro país europeo se llevó a cabo un seguimiento tan minucioso de la crisis argentina como en España y esto debido a la abundante presencia de empresas españolas en aquel país. Se estima que la inversión directa española en Argentina acumulada durante el periodo 1992-2001 ascendió a 26.3 mil millones de euros.<sup>153</sup>

Los españoles a lo largo de la década, acumularon el 15% del volumen total de las adquisiciones de las empresas estatales y los servicios públicos puestos en concesión o la venta por el gobierno de Carlos Menem.

---

<sup>153</sup> Cifras citadas por Blazquez Jorge y Sebastián, Miguel, "El impacto de la crisis argentina sobre la economía española", Chislett, W., (2003): *Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities*, libro editado por el Real Instituto el Cano.

Entre las acciones más importantes destacaron la compra del 100% del paquete de acciones de YPF por parte de Repsol, el monopolio de Telefónica de Argentina (dominada por Telefónica de España) en una de las dos zonas en las que fue dividida la red telefónica nacional y la adquisición del paquete mayoritario de Endesur por parte de Endesa de España.

En el sector financiero, el BSCH logró una fuerte presencia en la plaza mediante la compra del 51 por ciento del paquete del Banco Río (2º del país), el 10 por ciento del Banco Galicia (1º del país) y el 100 por ciento de Banco Torquinst (16º).

El Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), por su parte, el 68% del Banco Francés (3º) y el total del paquete de Consolidar, una de las más importantes aseguradoras de fondos de jubilaciones y pensiones. En el año 2000, Argentina aportaba el 14% de los ingresos de Santander Central Hispano (SCH) y el 6% de los ingresos de BBVA.

Desde comienzos de la década de los noventa y, especialmente a partir de la adquisición de YPF por parte de Repsol, España se enfrentaba directamente con Estados Unidos para ocupar el primer lugar entre los inversores extranjeros en Argentina, “En el periodo 1994-2000 representaron el 28.5 por ciento de las inversiones extranjeras en el territorio argentino frente a 31.9 por ciento realizado por los norteamericanos.”<sup>154</sup>

En la última década, 27.7 por ciento de las inversiones españolas se han dirigido a Argentina, donde hay instaladas más de 400 compañías de ese origen. Sólo en el año 2000, la inversión española alcanzó 2, 700 millones de dólares, monto del cual un 32.7 por ciento se destinó al sector de bancos y aseguradoras.<sup>155</sup> En total, en los últimos diez años, las empresas españolas han invertido en Argentina 43 mil millones de dólares.

A pesar de que la tendencia general es pensar que la crisis argentina tuvo poco impacto sobre la economía española hay hechos que demuestran que no es así. La idea es que aún cuando el crecimiento de la economía española en el periodo de 1998 a 2002 ha sido vigoroso y que las relaciones comerciales entre España y Argentina son mínimas, Argentina tiene una importante concentración de Inversión Extranjera Directa (IED) proveniente de España.

En un estudio de Jorge Blazquez y Miguel Sebastián para el Instituto El Cano de Estudios Estratégicos de Madrid identifican canales de contagio poco tradicionales, abarcando seis factores, tres reales y tres financieros, descritos a continuación.

---

<sup>154</sup> Cecchini, *op.cit.*. p. 30.

<sup>155</sup> *Ibidem.*

De los canales de contagio reales, el primero es el contagio comercial, el cual da muestras de un impacto reducido, mientras que los demás factores tienen resultados variados. El segundo canal de contagio es real es el derivado del coste para las empresas españolas con intereses en Argentina. El tercero de los canales reales estudiados es la inmigración argentina en España. La crisis ha obligado a muchos argentinos a abandonar su país, y España es uno de sus principales destinos.

De los canales de contagio financiero se analizan tres: el impacto de la crisis sobre los bonos españoles; el coste del *default* de la deuda argentina; y el contagio vía el mercado bursátil. Es a través de estos canales que se detecta un verdadero impacto sobre la estabilidad financiera española.

Entre las principales conclusiones de estos autores, especialmente en sus resultados cuantitativos con respecto a una forma global de medir el impacto de la crisis argentina con respecto al PIB español, sugieren que la *tragedia argentina*<sup>156</sup> ha restado 0.8 puntos de crecimiento a la economía española a lo largo del periodo 1998-2002.<sup>157</sup>

“Las empresas españolas invirtieron en aquel país 26.3 mil millones de dólares en el periodo de 1992-2001, superando por mucho a Estados Unidos, que alcanzó los 9.1 mil millones de dólares. Para darse una idea de la magnitud de esta cifra baste señalar que la inversión española supuso el 5.4% de toda la formación bruta de capital fijo argentino durante esos años. Además...Argentina ha sido el país latinoamericano donde más ha invertido España. Un 33% del total de la inversión española en la región se dirigió a Argentina, igualando la cuantía de la dirigida hacia Brasil, a pesar del mayor tamaño de esta última economía.”<sup>158</sup>

En cuanto al número de empresas españolas que desarrollan su actividad en Argentina, “según un estudio del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA) realizado en 2002, hay 385 empresas inscritas en la Cámara Española de Comercio, pero sólo 50 de ellas tienen actividad.”<sup>159</sup> De forma más precisa, las mayores compañías serían: Repsol YPF, Santander Central Hispano, BBVA, Telefónica, Endesa, Gas Natural, Mapfre y Aguas de Barcelona. Estos nombres ofrecen una idea de los sectores productivos donde la presencia española es muy significativa: petróleo y gas, banca, telecomunicaciones, electricidad, agua y seguros.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Término acuñado por la prensa española.

<sup>157</sup> Blazquez Jorge y Sebastián, Miguel, “El impacto de la crisis argentina sobre la economía española”, Chislett, W., (2003): Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities, libro editado por el Real Instituto el Cano.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

Las cifras que Bázquez y Sebastián rescatan de un estudio del FUCACES (Fundación Cámara Española de Comercio de la República de la Argentina) de mayo de 2002, son que las empresas españolas daban empleo directo a 70 mil trabajadores, facturando alrededor de 17 mil millones de pesos en 2001.

Por si mismas estas empresas representaron 2.9% del PIB argentino en 2000 y 2001; y en cuanto a la recaudación fiscal argentina, aportaron alrededor del 11% del total de ingresos en esos años.<sup>161</sup>

#### **4.2.1. El contagio comercial**

España ha vivido un proceso de apertura comercial que ha llevado a que la suma de exportaciones e importaciones representen el doble de su monto con respecto al PIB de lo que eran en 1990, pues pasó de 33.0% a 63% en 2002. Esta mayor apertura ha significado que España sea más vulnerable al estado de su comercio exterior que en el pasado. Sin embargo, como ya se ha mencionado, las relaciones comerciales entre España y Argentina son muy reducidas, lo que minimiza los efectos de las exportaciones de España hacia Argentina. Según datos de la Secretaría de Estado y de Turismo, las exportaciones hacia Argentina representaban en el periodo de 1995-1998 alrededor del 1.2% del total de las exportaciones de bienes españoles... Finalmente, con la devaluación de la divisa en 2002 éstas sólo representaban un 0.2% del total de nuestro comercio (de España)."<sup>162</sup>

#### **4.2.2. El costo para las empresas españolas instaladas en Argentina**

Según Blázquez y Sebastián, medir el impacto para las empresas españolas con filiales en Argentina es difícil, sin embargo, los autores nos hablan de tres métodos alternativos:

1) El puramente económico. Toda recesión conlleva un impacto sobre el rendimiento de las inversiones tanto en empresas nacionales como extranjeras. La crisis argentina registra una recesión durante cuatro años con una caída del PIB de cerca del 18%. Empero, el peso real sobre las empresas extranjeras se origina en la severa depreciación del tipo de cambio real.

Según el Ministerio de Economía argentino, el *stock* de inversiones españolas en Argentina a diciembre de 2001 ascendía a 20 mil millones de dólares. Por lo tanto, las pérdidas de las empresas españolas podrían llegar a 14 mil millones de dólares (15

---

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> *Ibidem*

mil millones de euros al tipo de cambio medio dólar/euro de 2002), lo que representa un 2.2% del PIB español.<sup>163</sup>

2) El segundo método fue el llevado a cabo por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) de España; sin embargo, la entidad ha tomado un mínimo de devaluación estimada del 40%, cuando la media observada de la devaluación en 2002 fue del 68%. “Según este método contable las pérdidas de las empresas españolas con filiales en Argentina suman 9.6 miles de millones de euros, lo que representa un 0.9% del PIB español.”<sup>164</sup>

3) El tercer método se basa en la valoración bursátil de las empresas. Esta metodología compara el valor de mercado de las casas matrices con la evolución de sus correspondientes europeos... En el estudio de Blázquez y Sebastián se analiza el comportamiento de las empresas españolas con intereses en Argentina que cotizan en el IBEX-35. Según esta metodología el coste de la crisis argentina asciende a 6.2 miles de millones de euros, lo que representa un 0.9% del PIB español.<sup>165</sup>

No obstante, aunque estos resultados nos acercan a una apreciación de los efectos de la crisis en las empresas españolas, esto no se puede traducir en términos de un crecimiento del PIB, pero sí en pérdida de ganancia para dichas empresas y pérdida de su valor.

#### **4.3. La posición brasileña**

El 26 de marzo de 1991 Menem firmó junto con los presidentes de Brasil, Fernando Collor de Mello, Paraguay, Andrés Rodríguez, y Uruguay, Luis Alberto Lacalle, el Tratado de Asunción que puso en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), proyecto de integración regional cuyos objetivos son la liberalización comercial y la creación de una unión aduanera con una arancel externo común.

Estos instrumentos entraron en vigor el 1 de enero de 1995 con una serie de excepciones arancelarias, a eliminar progresivamente hasta 2001 en el caso de las transacciones con el exterior y hasta 2006 para los intercambios internos. Menem se declaró como firme defensor del MERCOSUR y fue el anfitrión de varias de sus cumbres de presidentes: la II, en Las Leñas, Mendoza, el 27 de junio de 1992; la VI, en Buenos Aires el 5 de agosto de 1994; la X, en Potrero de los Funes, San Luis, el 25 de junio de 1996; y la XIV, en Ushuaia, Tierra del Fuego, el 24 de julio de 1998.

---

<sup>163</sup> *Ibidem*

<sup>164</sup> *Ibidem.*

<sup>165</sup> *Ibidem.*

No obstante, a lo largo de 1999 Menem mantuvo un enfrentamiento con su colega brasileño Fernando Cardoso al exigirle compensaciones por las pérdidas que la devaluación a comienzos de año de la moneda brasileña, el real, estaba causado en las exportaciones argentinas al MERCOSUR, ya que aquella medida fue seguida de una avalancha de mercancías brasileñas muy competitivas a la vez que se elevaba el arancel interno para los bienes procedentes de Argentina. La pugna comercial adquirió una relevancia máxima teniendo en cuenta que Brasil ya era entonces el origen de una cuarta parte de las importaciones argentinas y el destino de la tercera parte de sus exportaciones. Con una divisa nacional anclada en el dólar, Argentina se dificultaba colocar sus exportaciones en los mercados vecinos.

Debido a las diferencias comerciales en determinado momento el acuerdo quedó en punto muerto, sin embargo, los presidentes Lula y Kirchner parece que se han decidido a revigorizar dicho proyecto sobre unas bases de mucho más alcance.

Sin embargo, mucho se teme que en las actuales circunstancias derivadas de la crisis, la actitud del gobierno de Argentina sea dejarse guiar por las decisiones de Brasil, pues al momento del estallido de la crisis se vivía paralelamente la presión sobre los países sudamericanos por las negociaciones del ALCA.

Lula por su parte dio prioridad en materia de política exterior a Argentina y al Mercosur, pues sabía que sin los países que lo conforman un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas no tendría sentido. La misión era que una Argentina fortalecida a través de Mercosur no se entregaría a las condiciones desventajosas de Estados Unidos en el marco del ALCA.

La respuesta de Brasil generaba muchas expectativas sobre el propio futuro de Argentina, pues Brasil representaba el factor influyente a corto plazo: "Tanto del punto de vista del impacto directo sobre el nivel de actividad como desde la mera perspectiva de los mercados financiero y cambiario, cuanto mejor le vaya a Brasil mejor le irá a Argentina...En buena medida, Argentina vive pendiente de la confianza que construya Lula, ya que Brasil es una locomotora que puede arrastrarla hacia la expansión económica o bloquear la tímida reactivación que parece asomar."<sup>166</sup>

Luis Ignacio Lula Da Silva expresó su total apoyo al proceso por el que atravesaba Argentina desde que asumió el gobierno de Brasil como lo demostró al presentarse en la toma de posesión de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003. A partir de este momento se dieron tres reuniones oficiales de ambos mandatarios.

---

<sup>166</sup> Gerchunoff; Pablo, *Argentina en el desfiladero: entre la crisis y la recuperación económica*, Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 5/11/2002.

Más adelante los acercamientos entre Argentina y Brasil se harían más evidentes a partir de que en octubre de 2003 ambos países firmaran el llamado Consenso de Buenos Aires que potenciaba al Mercosur, sostenía la lucha por la integración regional con atención a la agenda social y establecía una posición común sobre el pago de la deuda en el que quedaba asentado que los gobiernos cumplirían sus compromisos asumidos a condición de preservar el crecimiento económico y el desarrollo social.

El resultado de tal encuentro no sólo marca una nueva dimensión de las relaciones bilaterales; además, plantea una redirección para ambos gobiernos pues como sugiere Carlos Malamud, Investigador del Real Instituto Elcano: “El documento, que marca un avance del intervencionismo estatal, revaloriza el papel del Estado como árbitro de las contradicciones sociales y la importancia de las políticas públicas en el proceso de desarrollo.”<sup>167</sup>

Como parte complementaria a dicho consenso, el gobierno brasileño ofreció a su contraparte argentina compartir la presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU, ya que entre 2004 y 2006 tanto Brasil como Argentina tendrán un lugar no permanente en el importante órgano de la Organización.

No son medidas que radicalicen al electorado (como lo serían el libre comercio, inversiones extranjeras, derechos humanos, etc.) que requiera amplios consensos sociales y políticos

#### **4.4. El acuerdo con el FMI de enero de 2003**

Los acontecimientos de principios de enero de 2002 en Argentina plantearon serias interrogantes sobre las relaciones del país con el FMI porque ocurrieron mientras su política económica era seguida de cerca en el marco de un programa respaldado por el FMI.

A medida que la economía se desaceleraba desde 1997 y crecía la inquietud entre los inversionistas internacionales, la carga del servicio de la pesada deuda externa del país llegó a un punto insostenible.

Hasta antes de la crisis, se percibía al interior de la institución a Argentina como una país confiable por sus logros en estabilidad, crecimiento económico y reformas de mercado orientadas a la liberalización comercial. “Durante los 10 años anteriores a la crisis, hubo cuatro acuerdos sucesivos de financiamiento para

---

<sup>167</sup> Malamud, Carlos, *Triángulos peligrosos: Argentina y Brasil en Cuba. La política exterior de los grandes de América del Sur*. Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, diciembre 2003.

Argentina y su saldo de crédito pendiente frente al FMI creció fuertemente después de 2000.”<sup>168</sup>

A finales de 2000, el acceso del país a los mercados de capital comenzó a verse severamente limitado, con un pronunciado y sostenido aumento de los márgenes de los bonos argentinos en relación con los del tesoro de Estados. Ante esto, el FMI reaccionó proporcionando apoyo financiero excepcional.

La implementación incompleta de las reformas y el ajuste fiscal prometido, el deterioro de la situación macroeconómica mundial y la inestabilidad política llevaron a la pérdida completa del acceso a los mercados y a una intensificación de la fuga de capitales en el segundo trimestre de 2001. Una serie de corridas en los depósitos comenzó a repercutir gravemente en la solidez del sistema bancario. En diciembre de 2001, las autoridades argentinas impusieron una congelación parcial de los depósitos.

El FMI decidió suspender desembolsos del programa extendido, cuyas condiciones, alegaban, no estaban siendo cumplidas por Argentina. Hacia finales de diciembre el país dejó de cumplir en parte sus obligaciones financieras internacionales; en enero de 2002 abandonó oficialmente el régimen de convertibilidad.

Después de un año de arduas negociaciones, en enero de 2003 el gobierno de Eduardo Duhalde logró un acuerdo de corto plazo con el Fondo Monetario Internacional que permite a la Argentina no caer en default con la institución financiera.

#### **4.4.1. Naturaleza de los acuerdos con el FMI**

Las negociaciones entre el FMI y el país que solicita su apoyo son un ejercicio de la relación de poder entre ambas partes. Si se firma el convenio, el país obtiene préstamos y apoyo contingente del Fondo y la posibilidad de recurrir al financiamiento voluntario del sistema financiero internacional. En contrapartida se aceptan *condicionalidades* en la conducción de la política del solicitante.<sup>169</sup>

Las decisiones del Fondo Monetario Internacional responden a la correlación de fuerzas que le da la disponibilidad de recursos, la confiabilidad de los mercados financieros, pero sobre todo por la influencia que ejercen los países más industrializados del mundo que contribuyen con mayores aportaciones, lo que les da el derecho de controlar su dirección y gerencia.

---

<sup>168</sup> FMI, El papel del FMI en la Argentina: 1991-2002, Documento publicado en internet: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2003/arg/esl/070403s.pdf>

<sup>169</sup> Ferrer, Aldo, “El acuerdo de Argentina con el Fondo Monetario Internacional de enero de 2003”, en *Comercio Exterior*, septiembre de 2003, vol.53, num. 9, México, p. 796.

Desde la crisis de la deuda latinoamericana, el Fondo ha impuesto a estos países condiciones que abarcan la política económica toda. “Estos criterios integran un cuerpo normativo que se conoce como Consenso de Washington, el cual (como se detalla en el capítulo 1) incluye los criterios de ajuste en finanzas, moneda y régimen cambiario, así como la liberalización de los mercados y las finanzas, la privatización de las empresas estatales, el acceso irrestricto de las inversiones privadas directas y el achicamiento de la esfera pública a su mínima expresión. El Consenso entroniza al mercado como árbitro supremo de la movilización y asignación de recursos, de la distribución de la riqueza y el ingreso.”<sup>170</sup>

“Hasta finales del decenio de los setenta las vías adecuadas para recuperar los equilibrios macroeconómicos fueron el núcleo de la polémica entre la escuela estructuralista latinoamericana y el monetarismo del FMI. El Fondo privilegió siempre el ajuste ortodoxo fundado en la restricción de la liquidez y del gasto, sin importar el nivel de ocupación de la capacidad productiva y de caminos alternativos para restablecer la estabilidad de los precios y la viabilidad de los pagos internacionales. En el caso de los países muy endeudados, los criterios del Fondo privilegiaban los intereses de los acreedores y procuran maximizar, en el corto plazo, los pagos de los servicios de la deuda, aun a costa de la actividad económica y del empleo y de la futura capacidad de pago del deudor.”<sup>171</sup>

Como he tratado de explicarlo en el caso de los países latinoamericanos, el Fondo presionó para aplicar medidas de ajuste que contemplaban la reducción del déficit público y del gasto gubernamental, que no sólo encarecían el costo de los créditos a la industria, así como también impedían ser al gobierno emprendedor en la creación de proyectos que alentaran el empleo a través de obras públicas, sino que además contemplaban el incremento de la recaudación fiscal; todo ello con fines a satisfacer los pagos de la deuda externa y su servicio, fenómeno que se traduce en la reducción del corto disponible al público, que entre otras cosas limitan el consumo, la producción y el crecimiento de la economía en general.

#### **4.4.2 Factores para la negociación**

Siguiendo a Aldo Ferrer, existen factores que pueden contribuir a la forma en que un país se puede enfrentar a una negociación con el FMI y en la forma de aceptar sus condicionalidades. Cuatro son los factores determinantes:

- Naturaleza de los desequilibrios

---

<sup>170</sup> *Ibidem*

<sup>171</sup> *Ibid*, p. 797.

- Densidad Nacional
- Disponibilidad de recursos
- La coyuntura social, económica y política

Tres de ellos fueron los que configuraron la posición Argentina en el proceso para llegar al acuerdo que finalmente tendría lugar en enero de 2003. En primer lugar, como parte fundamental de la *naturaleza de los desequilibrios* se encuentra el insoportable nivel de endeudamiento, que se traducen en una descomposición del presupuesto y la balanza de pagos.

Como segundo factor, Ferrer considera a la *densidad nacional*, ya que el país no ha podido afianzar su desarrollo económico, social y político a partir de una visión de su propia inserción en la globalización, y en consecuencia, de la construcción de los ejes de un crecimiento autocentrado y abierto al mundo.<sup>172</sup>

El tercer y último factor, está dado por *la coyuntura*. Es indudable que el acuerdo con el FMI se buscó en medio de unas circunstancias muy difíciles. Las condiciones generadas por la crítica situación económica y política (la retención de fondos, la caída del gobierno, la suspensión de pagos, la devaluación drástica y la pesificación). Sin embargo, una vez pasado el peor momento de los enfrentamientos, se dio la oportunidad de que el país argentino definiera una postura clara ante el organismo.

“Sólo a partir de estos hechos puede entenderse cómo, frente al FMI, el gobierno a partir de abril de 2003 sostuvo que lo único que buscaba era refinanciar pasivos, no pedir dinero fresco, y que las reservas internacionales no estaban disponibles para pagar vencimientos de deudas con los organismos multilaterales era una situación desgraciada pero no el fin del mundo”<sup>173</sup>

Primeramente, hay que señalar que la adopción de las medidas o *condicionalidades* que impone el Fondo queda un tanto al albedrío del país deudor, de manera que, tal adopción viene a ser también parte de un proceso endógeno de toma de decisiones.

En gran medida y desde su creación, la finalidad del FMI y de sus intervenciones, estaba contemplada para ser transitoria ante problemas coyunturales. Sin embargo, en América Latina han tendido a ser la salvación ante los problemas más bien históricos y estructurales que vienen del subdesarrollo, atraso tecnológico, y las ineficaces (o inexistentes) políticas en materia de la distribución de la riqueza en nuestros países que son las causas de fondo de las crisis que han sacudido a la región.

---

<sup>172</sup> *Ibid*, p. 799

“En la actualidad, América Latina y en particular Argentina, enfrentan desequilibrios por dos motivos principales estructurales no coyunturales: la dimensión exagerada de la deuda externa y el conjunto de pésimas respuestas a las tendencias contemporáneas de la globalización. En el caso de Argentina, baste recordar la prolongada sobrevaluación del tipo de cambio que debilitó la capacidad competitiva y contribuyó al déficit crónico de los pagos internacionales. En tales circunstancias, desde mediados del decenio de los setenta la solicitud de asistencia externa es un elemento permanente y por tanto la subordinación continua a las *condicionalidades* del FMI.”<sup>174</sup>

En otras palabras, se entiende que de existir unas bases económicas sólidas, sustentadas en un mayor desarrollo endógeno, lo que implica la existencia de una industria nacional, entendida como no volátil, que aporte la confianza de que las condiciones que el deudor puede considerar transitorias no afecten el proceso de desarrollo nacional.

En el caso de Argentina por tanto tiempo dependiente de los recursos del extranjero en tal proyecto de desarrollo, la urgencia de la continuidad de tales flujos ponía en serias presiones la negociación de un Acuerdo con el FMI, cuyas condicionalidades tendrían carácter de permanente en la política económica, que no sólo asegurara las transferencias, sino la confianza de los inversionistas internacionales para lograr el retorno de los capitales.

Empero, el comportamiento que llevó a cabo el gobierno durante 2002, sin la confianza de poder cerrar un convenio con el FMI, fue dar prioridad a ciertos objetivos:

- Reestablecer el equilibrio de la moneda y del presupuesto
- La estabilizar los precios y reactivar la economía para lo cual, puso en marcha planes de asistencia social.
- Congelar tarifas sobre servicios públicos

Se esperaba un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que permitiera renegociar los vencimientos de capital con los organismos multilaterales de crédito por lo menos hasta 2003 y contar con 2 000 millones de dólares de fondos frescos, que era lo que se consideraba que podía ser un éxito para el gobierno de De La Rúa que permitiría la calma en los mercados financieros.

---

<sup>173</sup> *Ibid*, p. 801

<sup>174</sup> *Ibid*, p. 798.

El marco del desarrollo para el acuerdo con el FMI estuvo directamente influenciado por el proceso electoral programado para el 25 de mayo de 2003. Sin embargo, la negociación se tornaba tensa pues el gobierno se mantenía reacio a aceptar las condiciones señaladas por el FMI que entre otras cosas contemplaban un superávit fiscal (tanto a nivel federal como provincial) de por lo menos 2.5% del PIB para el año 2003, mayores impuestos, un ajuste tarifario de entre 20 y 30%, así como la prohibición para que las cuasi monedas emitidas durante la fase de fuga de capitales siguieran usándose para pagar los gravámenes nacionales. A todo esto se agregaba un requisito de las posturas clásicas del organismo: un cronograma de remoción de los controles cambiarios a los movimientos de capitales.<sup>175</sup>

Por su puesto que Duhalde deseaba llegar a un acuerdo pero temía que las condiciones del FMI impidieran la reactivación del aparato productivo de la nación. El Ministro de Economía, Roberto Lavagna, manifestaba que de ceder ante las demandas del organismo los ingresos derivados del aumento de los impuestos no llegarían al sector privado necesitado de esos recursos para la inversión, sino que irían a parar a las arcas del gobierno con el cuestionable propósito de pagar intereses de la deuda.

En cuanto al aumento tarifario el Ministro se negaba a aceptar un incremento superior al 10%. Asimismo, se resistía a derogar la cancelación de impuestos a través de las cuasimonedas provinciales ya que originaría una gran pérdida de su valor, y en consecuencia, generaría un gran conflicto con las provincias.

Se negaba a tomar medidas que representaran sólo la garantía de generar utilidades para empresas que no se iban a preocupar por invertir en esos momentos tan adversos para el país. Al mismo tiempo, parecía que ambas partes se negaban a llegar a un arreglo que finalmente fracasara y daba la impresión que querían esperar a que el nuevo gobierno tomara el poder.

Finalmente, el acuerdo fue suscrito en enero de 2003. "Según el memorando, el FMI concede recursos contingentes (*stand by*) por alrededor de 2 900 millones de dólares, más 3 700 millones para cancelar el acuerdo de marzo del 2000. El paquete incluye nuevos desembolsos del Banco Mundial y del BID por 4 400 millones de dólares (comparables con las sumas por vencer con ambos organismos) y una solicitud de reprogramación de las obligaciones con acreedores del Club de París por 700 millones. Estos recursos permiten cubrir las necesidades de financiamiento externo que ascienden a 11 600 millones de dólares.

---

<sup>175</sup> Gerchunoff; Pablo, *Op. Cit.*

Por su parte, el gobierno se compromete a cumplir con una serie de objetivos en materia de política fiscal, monetaria y cambiaria que en gran medida se dejaban a consideración del siguiente gobierno y del Congreso Nacional.

La verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno quedó sujeto a la supervisión del FMI, en revisiones programadas para el 14 de marzo, 15 de mayo y 15 de julio de 2003, este último con las nuevas autoridades. A continuación se enumeran dichos compromisos de manera más detallada.

#### **4.4.2.1. Presupuesto**

Sobre materia de presupuesto el objetivo era llegar a un superávit de 2.5% del PIB y un máximo para el gasto gubernamental (primario) de 45 900 pesos para el año 2003, que representaban un 1.5% del PIB respecto a 2002. En él se consideraban recursos destinados a la asistencia social, específicamente a los programas de desempleados, como el “Plan para Jefas y Jefes del Hogar Desempleados”, de 0.6% del PIB en 2002 y de 1.2% del PIB en 2003. Se estimaba que el total de beneficiados ascendía a 1 millón 700 mil personas.

Asimismo, se planeaba reducir el financiamiento público interno y externo, incluida la posibilidad de asistencia del Banco Central. El ajuste en las provincias se fijaba en 1% del PIB (de un déficit primario de 0.5% en 2002 a un superávit de 0.4% en 2003) e incluía la prohibición de nuevas emisiones de cuasi monedas y el propósito de rescatar las emitidas.

En el plano de recaudación fiscal se establecía una alícuota de 21% para el impuesto al valor agregado, convertir el impuesto de los combustibles sobre base advalorem, suspender los planes de competitividad restantes, eliminar la exención de impuestos a las ganancias para los reintegros a la exportación y ampliar la base del impuesto imponible a las ganancias.

#### **4.4.2.2. Deuda Pública**

Se limitaba el aumento de la deuda pública del gobierno de diciembre de 2002 a junio de 2003 a 105 000 millones de pesos para alcanzar un total de 612 000 millones, incluidas la mayor parte de las obligaciones del gobierno (el efecto de la inflación en las deudas indizadas, deuda pública provincial, obligaciones anteriores no reconocidas, bonos para compensar a las entidades financieras por la pesificación asimétrica y la indización). No obstante, aún quedaba pendiente la renegociación con

los tenedores privados de deuda pública que se estimaba en alrededor de 60 000 millones de dólares de valor nominal.

Para atender a tales requerimientos, Argentina tendrá que disponer de recursos propios generados del superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y del superávit del sector público (2.5% del PIB en 2003).

#### **4.4.2.3. Moneda**

Los objetivos del programa eran fortalecer el ancla nominal para contener la inflación, limitar la intervención en el mercado cambiario y mantener las reservas internacionales en los niveles de fines de 2002, es decir, alrededor de 10 000 millones de dólares.

La meta indicativa de base monetaria (moneda emitida y depósitos en pesos de los bancos en el Banco Central) más cuasimonedas emitidas, para todo el programa, se mantiene en 37 000 millones y podrá revisarse en consulta con el FMI en virtud de la evolución de la demanda de dinero.

#### **4.4.2.4. Régimen cambiario**

El programa determinaba que se eliminaran los controles sobre movimientos y cambios en la cuenta de capital y de diversas transferencias de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se preveía una apreciación del tipo de cambio real sin volver a los niveles vigentes antes de la crisis. Hasta junio de 2003 se preveía un tipo de cambio de 3.85 pesos por dólar.

Se mantendría el régimen de flotación sin intervención del Banco Central salvo para controlar las turbulencias transitorias del mercado. Sumando a esto el tope establecido para las reservas internacionales, la autoridad monetaria no sería, por tanto, compradora activa del superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Sobre otro tipo de medidas, en el caso de los tres bancos públicos más importantes (Nación, Provincia y Ciudad) se establecía que se licitara la contratación de empresas contables internacionales y de un consultor internacional de gestión para asesorar sobre procedimientos que mejoraran la eficiencia operativa y revisión estratégica de las entidades. La tarea de los consultores debería estar lista en tres meses, en teoría después de concluido el plazo del programa. Los criterios incluían la apertura del capital de las entidades a inversionistas privados y, en lo inmediato, establecían que todos los préstamos superiores a un millón de pesos deberán tener un cofinanciamiento mínimo de 50% de un banco nacional privado.

Se contemplaba fortalecer la autonomía del Banco Central, y otras reformas de reestructuración societaria, orientadas a preservar los derechos de los acreedores y el cumplimiento de la ley de quiebras. Se preveía un programa integral para respaldar los arreglos extrajudiciales entre empresas con problemas financieros y sus acreedores.

#### 4.4.2.5. Evaluación del Acuerdo

“El Acuerdo entre Argentina y el FMI de enero de 2003 contiene, como era de esperar, criterios tradicionales del Fondo en tales entendimientos con los países que solicitan su apoyo.”

Sin embargo la estrategia de negociar directamente con los gobiernos que controlan el Fondo y no con sus directivos levantó la atención mundial hacia el desarrollo del proceso de negociación. “No sólo esto. Argentina se permitió cuestionar la supuesta *infallibilidad* del Fondo. Destacó el error de sus pronósticos de hiperinflación y caos en el transcurso de la negociación y señaló la corresponsabilidad del FMI en la crisis por haber respaldado de manera incondicional las políticas que culminaron en la debacle, argumentos verdaderamente insólitos a juzgar por las posiciones previas de Argentina.”<sup>176</sup>

En el acuerdo a petición del Ministro Lavagna se incluyó una cláusula social que privilegiaba el desarrollo social. Con relación a la actuación del FMI luego de acontecido el abandono formal de la Convertibilidad, la evidencia empírica muestra que durante el transcurso del crítico año 2002, el organismo incurrió en una severa equivocación en el diagnóstico de la crisis, lo que llevó a cometer gruesos errores de pronóstico y recomendaciones de política inadecuadas. Asimismo, y ya más con una visión de futuro, resulta altamente cuestionable que el FMI imponga condicionalidades estructurales en sus programas, exigiendo medidas que van más allá de las atribuciones del gobierno en un régimen republicano (por ejemplo, actos concretos del Congreso, las provincias o los tribunales) y cuyo resultado final puede ser opuesto al efecto que originalmente se esperaba.”<sup>177</sup>

“Quizás la conclusión central que puede desprenderse de nuestra experiencia más reciente es que el cuerpo técnico del fondo no parece estar totalmente preparado para hacer frente a una situación en la cual una crisis de gran magnitud haya estallado y por lo tanto, parecería necesario dar mayor margen de acción a las autoridades

---

<sup>176</sup> *Ibid*, p. 804.

<sup>177</sup> Ministerio de Economía y Producción, “*Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda*” en Análisis No.II, Gobierno de la República Argentina, Julio 2004, Año 1, Número 2, p.10;[http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/nro2/2\\_fmi\\_crisis\\_deuda.pdf](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro2/2_fmi_crisis_deuda.pdf)

nacionales para formular e implementar las medidas de política económica necesarias para paliar la situación.”<sup>178</sup>

Desde su creación en 1945, como consecuencia de la conferencia de Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, el FMI ha atravesado diversas etapas en cuanto a su rol en el sistema financiero internacional. En los años setenta, con el abandono de los tipos de cambio fijos para las monedas más importantes (patrón oro), el FMI tuvo que adaptarse a un papel más pasivo (en teoría) en un nuevo mundo con tipos de cambio flotantes e inflación.

Sin embargo, a partir de los años ochenta con las sucesivas crisis de la deuda de los países en desarrollo, el FMI retomó el centro de la escena en el sistema financiero internacional con la responsabilidad de decisión sobre préstamos y rescates de países en dificultades, además de su tradicional misión como fuente de información, asesoramiento, prevención y advertencia sobre el conjunto de políticas adoptadas por los países miembros.

“ Argentina, una economía de desarrollo y tamaño intermedio, pero con una deuda pública de magnitud y elevada ponderación en los llamados, mercados emergentes, entró en una cesación de pagos en medio de una crisis sin precedentes, muy probablemente la más profunda de su historia económica. El fenomenal desequilibrio acumulado en los precios relativos durante los años noventa, hizo que, con el abandono formal del tipo de cambio fijo, la ya abultada deuda pública adquiriera dimensiones exorbitantes en términos del PIB, pasando de 53% del PIB en 2001, hasta casi 150% luego del abandono formal de la Convertibilidad.”<sup>179</sup>

La recesión que derivó en el colapso del régimen de Convertibilidad comenzó a mediados de 1998. La misma se profundizó desde mediados de 2001 cuando los agentes económicos se fueron convenciendo de la imposibilidad de sostener la relación cambiaria.

Desde el máximo de la serie histórica a mediados de 1998, hasta fines de 2001, cuando se produjo el abandono formal de la Convertibilidad, el producto acumuló una caída aproximada del 15%. Durante el primer trimestre de 2002, luego de la devaluación inicial y la declaración del “default” de buena parte de la deuda pública, la actividad económica continuó derrumbándose. Sin embargo, y en contra de gran parte de los pronósticos que presagiaban un desplome aún mayor, a partir del segundo trimestre de 2002 la actividad tocó piso y comenzó una incipiente recuperación.

---

<sup>178</sup> Ferrer, *Op. Cit.* Ibidem.

<sup>179</sup> *Ibid*, p. 15

El gobierno argentino sostiene que la evolución de la economía sorprendió al FMI y hace fuertes críticas sobre el asesoramiento brindado por dicha institución, particularmente durante el transcurso del año crítico de 2002, ya que no respaldó (ya sea por oponerse formalmente o por aceptar con muchas reservas) la mayoría de las medidas clave en materia de política fiscal y monetaria y de política económica en general, adoptadas por el gobierno argentino. Pero además porque falló rotundamente en sus pronósticos sobre la evaluación de la economía y en definitiva, en sus hipótesis sobre el comportamiento probable de los agentes económicos en la particular coyuntura que atravesaba el país.

Los técnicos del FMI ignoraron los signos de recuperación que se presentaron en los sectores de bienes comerciables a partir de abril de 2002. El gobierno argentino insiste en que con estos elementos se justificaba proyectar una caída de sólo 11% para el mismo año. Sin embargo, aún en septiembre de ese año, las autoridades del FMI pronosticaban una caída entre el 16 y el 20% del PIB. Además, la misión lo consideraba un escenario de “salida” razonable de la crisis, alcanzable solo bajo el cumplimiento de las siguientes cuatro condiciones: acuerdo con el FMI, resolución de la situación de los depósitos retenidos en el sistema financiero, acuerdo fiscal con las provincias y la continuidad de un bajo traslado de la depreciación a los precios. En definitiva, la caída del PIB en el año 2002 fue del 10.9% muy por debajo de lo pronosticado hasta septiembre por el FMI.

Las notables fallas de pronóstico por parte del staff del FMI estuvieron en sintonía con la falta de apoyo, o la oposición abierta, a la gran mayoría de las medidas de política económica decididas por las autoridades:

El FMI cuestionó la política de intervención cambiaria implementada por las autoridades económicas, solicitando explícitamente, en junio de 2002, la completa liberalización del mercado cambiario

#### **4.5 El Acuerdo del Argentina con el FMI de septiembre 2003**

El FMI reprogramó vencimientos entre enero y agosto de 2003 por un total de 6.780 millones de dólares, al prorrogar por un año pagos por 3.800 millones y conceder un crédito stand-by de 2.980 millones, que se devolvería a partir de 2006, para cancelar los vencimientos restantes.

Argentina asumió a cambio fuertes compromisos, entre ellos lograr un superávit primario de 2,5% de PIB, eliminar los planes de competitividad implementados por Domingo Cavallo en 2001, formular una modificación integral del sistema impositivo y

dar pasos para reformar la banca estatal, que también limitaría sus actividades de préstamo.

El Fondo aprobó el acuerdo el 24 de enero por presión del Grupo de los Siete países industrializados (G7), que impuso su criterio sobre los funcionarios del organismo. La abstención de cinco de los 24 miembros del directorio ejecutivo del FMI, excepcional por su magnitud, reflejó la controversia que provocó el paquete de ayuda financiera.

Finalmente, en septiembre de 2003, en la Asamblea General del FMI en Dubai, Argentina logró un acuerdo por tres años con el organismo que permitió refinanciar vencimientos de deuda entre septiembre de 2003 y el mismo mes de 2006 por un monto de 21.610 millones de dólares con organismos multilaterales, y relanzar la negociación con sus acreedores privados que buscaba una reducción sustancial sobre la deuda en default.

La suma total refinanciada incluía obligaciones por 12.500 millones con el FMI, 5.622 con el Banco Mundial y el BID y 3.488 correspondientes al Club de París y Créditos bilaterales garantizados. Pagaría intereses de la deuda con el FMI que ascendían a unos 2.100 millones hasta 2006; no recibiría fondos frescos y no aumentaría su deuda con los organismos multilaterales.<sup>180</sup> En Dubai, el gobierno propuso la mayor reducción de la historia, 75% sobre el monto de capital de 81.2 mil millones de dólares de bonos de deuda en default.

El ministro Roberto Lavagna describió la secuencia de reformas estructurales "imprescindibles para el crecimiento sostenido" que se acordaron:

- Una reforma impositiva y del régimen de coparticipación federal, que se enviará al congreso en 2004 para ser introducida en el presupuesto 2005.
- Adoptar una política monetaria de metas de inflación a fines de 2004.
- En el sector financiero, normalizar la clasificación crediticia y ayudar a recapitalizar el sistema finalizando las compensaciones por pesificación e indexación asimétricas.
- Reestructurar la deuda.
- Renegociar los contratos de las empresas privatizadas con base en la nueva legislación que otorga esa facultad al ejecutivo.
- Revisar el marco legal para mejorar el clima de negocios, en particular el régimen de quiebras para avanzar en la reestructuración de deuda corporativa.

---

<sup>180</sup> *Ibid.*

En el memorando técnico, el gobierno preveía un crecimiento del PIB de entre 5% y 6% para 2003, basado en "la fuerte recuperación de la inversión en los sectores que se beneficiaron con la depreciación real del peso" y en "una recuperación gradual del consumo y las exportaciones". Para el periodo 2004-2006 el crecimiento previsto sería de 4%.

Un "modesto fortalecimiento del tipo de cambio real" y el aumento de las importaciones originado en la recuperación económica harían que disminuyera gradualmente el superávit del comercio exterior y de servicios, que de todos modos seguirá siendo elevado en 2006 al ubicarse en 6,5% del PIB.

Se proyectaban brechas de financiamiento externo por 4.300 millones de dólares en lo que resta de 2003 y por 13.000 millones en 2004-2006, que se esperaban cerrar mediante la reestructuración de la deuda pública y privada; la reprogramación de los pagos atrasados y obligaciones corrientes con el Club de París y los acreedores bilaterales; y el apoyo continuado del FMI, el Banco Mundial y el BID.

Durante el periodo del programa Argentina abonaría intereses a las entidades financieras internacionales con recursos propios. El superávit primario de nación y provincias aumentaría de 2.5% del PBI en 2003 a 3% en 2004, mediante un ajuste nacional. La cifra para el periodo posterior no se determina, pero se propone alcanzar niveles suficientes para pagar la deuda y se mantendrá "al mínimo" el nivel de endeudamiento nuevo.

El mayor superávit se lograría con una mejora de la recaudación y el control del gasto primario. Se esperaban ingresos federales de 20.3% del PBI en 2004. El gasto primario se reduciría de 18.2% del PBI en 2003 a 17.9 % en 2004, manteniendo los programas de empleo transitorio, alimentario, de desarrollo comunitario y de subsidios a mayores sin jubilación. Durante el año 2004 se requeriría financiamiento del Banco Mundial y del BID por 1.200 millones de dólares. Los objetivos fiscales de 2004 para las provincias se fijarían en acuerdos bilaterales con la nación.

Durante la transición hacia un régimen de metas de inflación, que se implementaría a fines de 2004, la política monetaria utilizará como ancla la base monetaria, que crecerá 10.5% entre septiembre-diciembre de 2003 (frente a 17,5% en enero-agosto) y 12.5% en 2004. Las reservas externas pasarían de 14 mil millones de dólares a fines de 2003 a 15.600 millones a fines de 2004. Al finalizar 2003 se habría rescatado la totalidad de las cuasimonedas.

Los controles cambiarios serían gradualmente suprimidos. Respecto a las exportaciones, se eliminarían: el requisito de liquidación de ingresos, en julio de 2004; los impuestos que gravan las ventas al exterior, a partir de enero de 2005; las demoras

en los reintegros del IVA; los regímenes especiales, con el objetivo de aumentar la apertura comercial.

#### **4.5.1 Reforma impositiva**

A mediados de 2004 se iniciaría la reforma impositiva, que suprimía paulatinamente los impuestos distorsionantes comenzando por el que grava las transacciones financieras. En septiembre del mismo año se elevaría al Congreso una legislación más abarcativa que incluía la eliminación de las exenciones del IVA, medidas para mejorar la definición y equidad en el pago de ganancias y simplificaciones en las leyes a fin de facilitar el cumplimiento.

Al paquete antievasión ya elaborado, buscaba combatir las empresas fantasmas, los abusos en las operaciones con paraísos fiscales, la utilización de facturas IVA falsas y el empleo en negro, le seguiría a principios de 2004 una segunda reforma de la administración impositiva destinada a reducir la subfacturación y el contrabando en las operaciones aduaneras y a aumentar los controles relacionados con los trabajadores autónomos.

También en mayo de 2004 se presentó en el Congreso una legislación acordada con las provincias sobre coparticipación federal y responsabilidad fiscal. En marzo de ese mismo año se elevó un paquete de reformas de seguridad social. La mayor parte de las reformas fiscales se introducirían en el marco del presupuesto para 2005.

#### **4.5.2 Reforma del sistema financiero, servicios públicos y deuda de empresas.**

En lo que hace a las reformas del sistema financiero, la estrategia se basó en:

- 1) El fortalecimiento del marco institucional, mediante el lanzamiento de un régimen de metas de inflación para la política monetaria en el tercer trimestre de 2004 y una mayor independencia del Banco Central. Se consideró la creación de un ente regulador, separado del Banco Central y responsable ante el Congreso, para supervisar el sistema bancario.
- 2) Reforma de la banca pública, con una definición de su rol y un plan de acción para su reestructuración y fortalecimiento cuya preparación finalizaría en septiembre de 2004.
- 3) Fortalecimiento de la solidez del sistema bancario. Se compensa a los bancos por los efectos de la pesificación asimétrica (fue aprobado por el senado el 29 de octubre).

En lo que hace a los amparos, se limita a señalar que el gobierno "evaluaría el impacto" y que "identificaría las medidas para fortalecer el sistema".

El gobierno no asume el compromiso de aumentar las tarifas de las empresas privatizadas de servicios públicos, pero hace alusión a la ley que permite al poder ejecutivo renegociar las concesiones por vía rápida. Esta norma, que al momento de acordar con el FMI había sido elevada al Congreso, fue aprobada por Diputados el 1 de octubre.

La reestructuración de la deuda empresaria se realizará en un marco voluntario basado en el mercado y determinado por los acreedores y los deudores, sin utilizar recursos fiscales. Se estudiarían posibles cambios en la ley de quiebras para respaldar el proceso de reestructuración.

#### **4.5.3. La segunda oferta Argentina**

La deuda a reestructurar aumentaba desde los 81.200 millones de dólares en bonos anunciados en Dubai, a 99.400 millones si la aceptación de la propuesta era menor al 70% de los acreedores, o a 104.100 millones si era igual o mayor a ese porcentaje.

El nuevo plan, anunciado el 1 de junio, era resultado de ocho meses de conversaciones con los tenedores de bonos, difíciles negociaciones con el FMI y presiones de una parte del Grupo de los Siete países más industrializados (G7). Aunque aún representaba una quita sin precedentes y estaba lejos de lo que aspiran a recibir los acreedores, se aproximaba al máximo que podía pagar Argentina sin riesgo de sufrir otro default en el futuro.

#### **4.5.4 La reducción de la deuda**

El ofrecimiento original de Dubai planteaba una quita nominal de 75% sobre los 81.200 millones de dólares adeudados en concepto de capital de los títulos en default, y desconocía los 18.200 millones de intereses devengados entre diciembre de 2001, cuando se produjo la cesación de pagos, y el mismo mes de 2003.

El gobierno decidió reconocer los intereses, llevando la deuda a reestructurar a 99.400 millones, al tiempo que mantuvo la quita original sobre el capital, que supone restar 60.900 millones (el 75% de 81.200). Con este recorte, la deuda se reduce a 38.500 millones.

A fin de incentivar la adhesión de los acreedores, se contempla que, si la aceptación es superior al 70% del monto de capital de 81.200 millones de dólares, se agregarán los intereses devengados hasta el 30 de junio de 2004. La deuda reconocida crecería en este caso a 104.100 millones. Una vez reestructurada, disminuiría a 43.200 millones.

El ministerio de Economía destacó que el valor de esta oferta representa una quita real de 75% sobre la deuda original, menor a la que surgía de la primera propuesta, cuando los tenedores de bonos afirmaron que sus pérdidas serían del 92%. Sin embargo, la estimación del valor presente neto de los títulos que se entregarán a los acreedores depende de la tasa de descuento que se utilice en los cálculos, del crecimiento futuro de Argentina (debido al cupón ligado a la evolución del PIB) y de otras características de la propuesta que aún no se han definido con precisión con la intención de dar al gobierno margen de maniobra.

El plan se considera sustentable en el largo plazo si se cumplen dos supuestos fundamentales: que el país crezca por lo menos 3% anual y que, hasta el 2010, el Estado nacional tendrá un superávit fiscal primario de 2.7% del PIB, el comprometido con el FMI para 2004 es de 2.4%, destinado al pago de su deuda, tanto la reestructurada como la emitida luego del default. El superávit desciende gradualmente hasta alcanzar el mínimo de 2% en el año 2017.

Argentina puso énfasis en la "sustentabilidad" del ofrecimiento, cuyo objetivo es "no repetir el permanente proceso de incremento del endeudamiento que se vivió en los años 90", según el comunicado del 1 de junio. Los superávits proyectados "son consistentes con un esfuerzo fiscal que no afecte el crecimiento económico y la mejora de la situación social".

Con la reestructuración de las obligaciones en default, la deuda pública total descendería a 124 mil millones de dólares, equivalentes, a fin de 2004, al 85% del PIB, un porcentaje que está 49 puntos por debajo del 134% a fines de 2003. Pero el peso de la deuda en relación a la economía del país será mayor que antes de la devaluación y el default, cuando el endeudamiento del sector público equivalía al 57% del PIB.

La nueva propuesta fue diseñada para que el país afrontara pagos relativamente pequeños durante los primeros años, del orden de los 1.000 millones de dólares anuales. Luego, el monto de los desembolsos crece con fuerza en el tiempo.

En cuanto al impacto internacional de la crisis, la evolución de los acontecimientos a partir de los primeros meses de 2002 dejó ver que el gobierno de Estados Unidos había asumido una posición neutral y puede considerarse hasta indiferente acerca de la situación por la que atravesaba Argentina. El gobierno

estadounidense se limitó a expresar su apoyo moral hacía los afectados, pero nunca hubo una intención de promover un rescate de emergencia o siquiera a mediar ante el FMI para liberalizar fondos hacía el país sudamericano.

La consecuencia de la indiferencia estadounidense fue un alejamiento en lo político por parte de Argentina que prefirió optar por un acercamiento estratégico hacia Brasil, país con el que a través de un acuerdo de integración regional lo unía una fuerte relación comercial.

La opinión hacía la actitud estadounidense era que el gobierno de Estados Unidos quería mostrar a otros países los riesgos de declarar un default. Por su parte, la posición oficial de aquel país estaba en relación al deseo de acabar con la tradición de los rescates financieros de la era de Clinton, mas resultaron contradictorios con la “ayuda” que aportaron a Brasil, Uruguay y Turquía.

Sobre el impacto internacional de la crisis también se hizo referencia al caso de España ya que es el país con mayor inversión directa en Argentina. Durante la década los españoles acumularon el 15% de las empresas estatales privatizadas por el gobierno de Ménem (por su importancia destacan los casos de YPF, Entel y Endesur, entre otras). Asimismo, un porcentaje importante (27.7%) de las inversiones españolas se ha dirigido a Argentina. Por lo que el impacto de la crisis sobre España se puede encontrar en la pérdida de las ganancias y el valor de las empresas españolas en Argentina.

Sin embargo, se debe recordar, como también se hizo referencia, que el gobierno de Carlos Menem dotó de importantes beneficios a quienes se hicieron cargo de las empresas privatizadas, como fue la absorción de la mayor parte de la deuda de las empresas y el aumento de tarifas, por lo que si bien la debacle generó pérdidas para dichas empresas, no se puede comparar con las enormes ganancias de estas empresas y el volumen de transferencias hacia sus matrices durante toda una década.

No obstante, en el ámbito internacional la crisis argentina trascendió fundamentalmente porque trastocó el Sistema Financiero Internacional hasta lo más profundo.

Durante la década de los noventa, Argentina aplicó las políticas que el FMI consideraba adecuadas para una economía en desarrollo. Hasta antes de la crisis, al interior del organismo se percibía a Argentina como un país confiable por sus logros en estabilización, crecimiento económico y reformas económicas orientadas al mercado y el marco normativo del Consenso de Washington.

Empero, hizo caso nulo de la dependencia al financiamiento externo que adquirió Argentina y con el que contribuyó pues fueron cuatro acuerdos sucesivos durante la década que Argentina contrajo con el FMI.

A finales de 2000 el acceso del país al crédito en los mercados de capital comenzó a verse severamente limitado. La pérdida total de financiamiento desembocó finalmente en los eventos de diciembre de 2001 y la eventual crisis económica y política.

La declaración de la suspensión de pagos de la deuda externa agravó la situación del país frente al organismo. Por su parte el FMI el año 2002 nunca respaldó ni la política fiscal ni monetaria del gobierno de Duhalde, quien por su lado se mostraba poco dispuesto a llegar a un acuerdo debido a las duras exigencias del FMI con respecto a la política económica y trajo un año de tensas negociaciones que finalmente se completó en un acuerdo de corto plazo con la institución financiera.

La negociación fue significativa ya que Argentina nunca antes se había mostrado tan firmemente en contra de asumir condiciones que prolongaran la recesión, pusieran en riesgo la reactivación del sistema productivo del país y que sólo beneficiaran las utilidades e intereses extranjeros.

Finalmente, el acuerdo se logró gracias al compromiso del FMI a reprogramar los vencimientos de la deuda vigente y a la disposición de otorgar un nuevo crédito por 2.980 millones de dólares. Este acuerdo de corto plazo suscrito en enero de 2003 contiene criterios tradicionales del FMI, y a cambio del nuevo financiamiento Argentina asumió fuertes compromisos, entre ellos, lograr un superávit primario de 2.5% del PIB, la reducción del gasto en 18.2% y el incremento de la recaudación del 20% del PIB y dados los signos de recuperación de la economía permitió que en septiembre de 2003 se lograra un acuerdo a más largo plazo.

El nuevo acuerdo resulta trascendental ya que el acuerdo por tres años con el organismo permitió refinanciar vencimientos de deuda hasta 2006 con organismo multilaterales por un monto de 21.610 millones de dólares y relanzar la negociación con sus acreedores privados buscando una reducción sustancial sobre la deuda en default. Y es trascendental porque Argentina propuso la mayor reducción de deuda en la historia, 75% del total de 81.200 millones de dólares en bonos de deuda en suspensión de pagos y que se logró, no obstante hasta febrero de 2005 y se considera el mayor éxito financiero de un país de América Latina.

## **5. Argentina a dos años de la crisis (2003 negociación de la deuda)**

### **5.1. Argentina a dos años de la crisis**

La precaria estabilidad económica creada por el gobierno de Duhalde, permitió que las elecciones presidenciales adelantadas se llevaran a cabo en cierta paz, y en cuya primera vuelta, el 27 de abril de 2003, los resultados hicieron necesario que se llevara a cabo una segunda vuelta entre dos justicialistas: el ex presidente Carlos Ménem y el Gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner. Finalmente, esta resultó innecesaria cuando, a raíz de los resultados de las encuestas, Ménem renunció a presentarse, quedando automáticamente como ganadora la fórmula conformada por Kirchner y Scoli, quien tomó posesión como presidente de la República Argentina el primero, el 25 de mayo de 2003.

Kirchner no sólo ganó las elecciones por un amplio margen en una relación de 70 sobre 30% de los votos que favorecían a Ménem, si no que, además, ha logrado mantener su popularidad en un 70% en su primer año de gobierno, así como la continuidad de los miembros de su gabinete; entre los que se encuentran Roberto Lavagna, como Ministro de Economía y Producción; y el Director del BCRA, Alfonso Prat-Gray.

Kirchner se enfrentaba a una variedad de desafíos entre los cuales destacaban la pobreza, el desempleo, la inseguridad, la reestructuración de relaciones con el FMI, la renegociación de la deuda con acreedores privados, punto central si se considera a este último como fundamental para los planes de desarrollo económico en los próximos años.

La composición del Congreso argentino se distribuye de la siguiente manera: La Cámara de Senadores está compuesta por 72 escaños, de los cuales 41 correspondieron al Partido Justicialista (PJ, hoy en día el más influyente en Argentina); 21 correspondían a la Unión Cívica Radical (UCR, el más antiguo en Argentina pero que a partir de la renuncia de De la Rúa corrió el riesgo de desaparecer), y los 10 restantes a otros partidos políticos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, está compuesta por 257 representantes: 131 correspondieron al del Partido Justicialista, 46 a la UCR, 13 por el ARI, 12 por partidos provinciales opositores, 11 por el Interbloque Federal, 6 por el Partido Socialista y 38 por otros partidos políticos.

En el Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004, la CEPAL presenta un amplio informe de la situación de Argentina durante 2003. Luego de una caída del 11% en el año 2002, el producto interno bruto (PIB) de Argentina creció casi

9% (8,8%) en 2003, “situándose en 255.751 millones de pesos argentinos; esto es, 130.500 millones de dólares estadounidenses, y continuó incrementándose los primeros meses de 2004. Esto ocurría tras una caída impresionante en los años anteriores del 19.1% (10.9% en 2002, 4.4% en 2001, 0.8% en 2000 y 3% en 1999).”<sup>181</sup>

Durante 2003, no obstante el considerable repunte en el consumo, el coeficiente de ahorro nacional se mantuvo en torno al 20%, cifra similar a la de 2002 y superior al promedio 1993-2001. La formación bruta de capital fijo, mostró una significativa recuperación con un crecimiento de 38.2% en el año, después de una baja acumulada de alrededor de 56% en el periodo 1998-2002. En el repunte de la actividad resaltaron los sectores productores de bienes, especialmente la construcción y la industria manufacturera.

En el sector externo se registró una importante recuperación en las importaciones de bienes (54%), a la vez que las exportaciones mostraron un incremento de 14%, apoyado en un favorable contexto de precios externos. El excedente comercial volvió a ser cuantioso, y la cuenta corriente fue superavitaria, pese a que la debilidad de la demanda proveniente de Brasil afectó a las exportaciones de bienes de mayor grado de elaboración. El mayor dinamismo de la economía permitió un aumento significativo del empleo y una disminución en la tasa de desocupación de 20.4% a 14.4%, entre el primer trimestre de 2003 y el mismo periodo de 2004.<sup>182</sup>

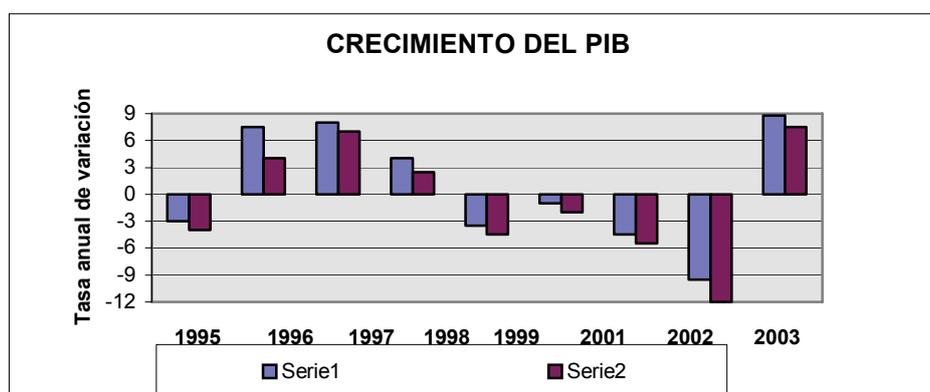
Las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) tuvieron momentos de tensión, a pesar de los buenos resultados fiscales, inclusive sobre las metas establecidas. Asimismo, quedó por resolver la reestructuración de la deuda pública con acreedores privados. Este fue un importante factor de incertidumbre, pero no llegó a perturbar la recuperación económica. A su vez la transición política marcada por las elecciones no afectó mayormente la evolución de la economía, ni tampoco implicó cambios en las características de la política económica.

La crisis de 2001/2002, de múltiples facetas macroeconómicas, financieras y fiscales, puso en cuestión el conjunto del sistema de contratos. Durante los últimos años, y en un contexto de una economía contraída y con un tipo de cambio real mucho más alto, la readecuación de los contratos (mayoritariamente denominados en dólares) fue un tema central. El proceso motivó discusiones y conflictos, algunos de los cuales se fueron diluyendo, mientras que otros todavía quedaban abiertos a mediados de 2004.

---

<sup>181</sup> Oficina Económica y Comercial de España en Buenos Aires, *Informe Económico y Comercial de Argentina*, actualizado a 10 de enero de 2005:  
[http://www.iberglobal.com/Noticias/ome/argentina\\_informeconomicocomercial\\_ofcomes.htm](http://www.iberglobal.com/Noticias/ome/argentina_informeconomicocomercial_ofcomes.htm)

Las operaciones de conversión a pesos de préstamos y depósitos bancarios constituidos en dólares y la reprogramación de depósitos fueron motivo de intensas controversias. Las demandas judiciales de nulidad de la “pesificación” de depósitos culminaron en un fallo favorable a los reclamos, aunque la decisión tuvo alcances limitados y no provocó perturbaciones financieras de significación. Se observó un reflujo de recursos hacia los bancos, pese a las tasas de interés declinantes, y fue posible eliminar sin sobresaltos las restricciones a la disponibilidad de fondos. El crédito, sin embargo, se recuperó muy lentamente.



El impacto de la crisis financiera fue asumido en parte por el sector público, lo que implicó una significativa emisión de deuda. El gobierno atendió los servicios de esos nuevos pasivos y los organismos multilaterales. Resta por encarar la reestructuración de pasivos con tenedores privados, por un monto que al momento del cese de pagos se acercaba a los 80,000 millones de dólares. En septiembre de 2003, el gobierno delineó un primer esquema de salida, que implicaba una considerable quita; en junio de 2004 se presentó una propuesta formal (que incluyó el reconocimiento de intereses vencidos desde la declaración del default) siempre desde una hipótesis de saldos primarios positivos del sector público del orden de 3% del PIB.

Por otra parte, se llevaron a cabo diversas renegociaciones de deudas no bancarias de empresas, buena parte de las cuales se concentraron en acuerdos de extensión de plazos y, en algunos casos, rebajas de intereses o de capital.

Otro tema importante fueron los contratos asociados con la provisión de servicios privatizados. Las autoridades evitaron ajustar las tarifas y supeditaron los aumentos de tarifas a acuerdos con las empresas proveedoras que incluyeran

<sup>182</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, p.1.

revisiones del comportamiento previo a la crisis y el establecimiento de programas de inversión. La cuestión tomó especial relevancia en 2004, ante las señales de escasez en la provisión de gas natural que afectaron al abastecimiento interno y las exportaciones a Chile.

## **5.2. Políticas encaminadas a la solución de la crisis**

### **5.2.1. Política Fiscal**

La generación de apreciables superávits apoyó la recuperación económica. Al margen de la gravosa deuda en situación de incumplimiento y de la persistencia de problemas estructurales que siguieron pesando sobre la política fiscal, la operación de caja del sector público se efectuó sin grandes tensiones, como no había ocurrido por un largo tiempo.

En 2003 la recaudación de impuestos administrados por el gobierno nacional se elevó 50.6% en términos nominales, a 2.3% del PIB: El mayor aumento proporcional se observó en los impuestos a los ingresos y al patrimonio; y también fue muy significativa el alza en la recaudación del IVA (37%). Dentro de la estructura impositiva, en los últimos años se agregaron como factores de importancia (y en un principio como instrumentos transitorios) los derechos de exportación y el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios. En conjunto, los impuestos al comercio exterior y a las transacciones bancarias representaron cerca del 21% del total recaudado en 2003, cifra algo mayor al 19.6% de 2002.<sup>183</sup>

De igual modo, en 2003 creció el gasto del gobierno, cuyo valor real había caído fuertemente en 2002 como reflejo de una baja en el valor real de remuneraciones y pensiones. El gasto se elevó a 18.2% del PIB, cifra similar a la de 2001. La expansión estuvo concentrada en las transferencias a las provincias, por efecto automático de la coparticipación de un mayor volumen de impuestos.

No obstante los saldos positivos en la recaudación, la deuda pública se incrementó en 2003 en forma apreciable. Los pasivos totales del sector público nacional a fines de año rondaron los 179,000 millones de dólares (137,000 millones a fines de 2002). Una parte del incremento correspondió a la contabilización devengada de atrasos por intereses sobre la deuda en default. También pesaron la reevaluación de pasivos denominados en euros, en moneda nacional indexada a los índices de precios, y el traspaso al gobierno nacional de las deudas de los estados provinciales. Asimismo, prosiguió la colocación de bonos a ahorristas del sistema financiero sujetos

---

<sup>183</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, p. 3

a la reprogramación de sus depósitos, y se emitieron títulos para restituir con efecto retroactivo las disminuciones de las remuneraciones de empleados públicos y jubilados que fueron revertidas por decisión judicial.

En los primeros seis meses de 2004 prosiguió el movimiento ascendente de la recaudación de impuestos, que se elevaron 43,5% respecto de igual periodo de 2003, con especial contribución del IVA y del impuesto a las ganancias. Esta evolución permitió satisfacer con gran amplitud las pautas del superávit establecidas en el acuerdo con el FMI, al punto que la cifra fijada para el año en su conjunto fue superada en mayo.

La distribución de impuestos entre el estado Nacional y las provincias es un tema persistente de debate en el país. A mediados de 2004 estaba abierta la negociación para definir un nuevo esquema de coparticipación. Un punto crítico de la discusión era la determinación de los recursos que se asignarían a la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, el gobierno presentó un proyecto de ley de responsabilidad fiscal el cual, entre otras disposiciones, establece límites a los servicios de deuda que podrían comprometer los estados provinciales.

En 2003, el superávit fiscal fue de 8,676 millones, superando en 886 millones a la meta acordada con el FMI (7,790 millones). Significó un 2,34% del PIB para la Nación (la meta era de 2.1%).

### **5.2.2. Política Monetaria y cambiaria**

Durante 2003 se mantuvo el exceso de oferta de divisas. Dentro del esquema de flotación administrada, el tipo de cambio nominal se redujo 20% en el primer trimestre de 2003, y luego osciló con moderada amplitud, quedando a niveles mucho más altos a mediados de 2004.

La tendencia a la apreciación de la moneda fue contrarrestada en parte por la intervención del Banco Central, que esterilizó parcialmente la consiguiente expansión monetaria a través de la colocación de letras. Por su parte, el gobierno instrumentó el rescate del cuasidinero emitido por los estados provinciales como instrumento financiero de emergencia. La base monetaria se amplió significativamente, sea en la definición estrecha (solo pasivos del Banco central), sea en una definición amplia (con cuasidinero).

En el momento de mayor furor, a comienzos de 2002, las llamadas cuasimonedas, las provinciales más el Lecop nacional, llegaron a sumar 7.700 millones de pesos, que representaban alrededor de 40% del circulante. Coexistían con el peso y el dólar una docena de ellas. Lecops, lecors, patacones, federales,

quebrachos, cemis, huarpes, son algunos de los nombres de las distintas monedas (bonos) que emitieron las provincias argentinas para afrontar sus pagos.

En el territorio nacional circulaban 14 cuasimonedas distintas, además del peso, que son el resultado de la bancarrota del Estado y de la imperiosa necesidad de los entes públicos de seguir afrontando sus pagos. Con ellas se pagaron salarios públicos y jubilaciones que de otra manera no se habrían podido cubrir, ayudaron a paliar la brutal caída del consumo y mantuvieron alguna actividad en el comercio y en las empresas de servicios. Como eran aceptadas para afrontar impuestos provinciales, también sirvieron para evitar una asfixia fiscal mayor a la que hubo

La creación de cuasimonedas también provocó costos: los pagaron empleados públicos y jubilados cuando las cuasimonedas se desvalorizaron, en algunos casos hasta 50%, o comerciantes a los que se les prometió respetarle el 1 a 1 con el peso en el pago de impuestos y no se cumplió. Sin embargo, el mayor costo fue el requebrajamiento del sistema monetario y de una de las principales instituciones del mercado.

La demanda de activos líquidos se mantuvo en ascenso. El público aumentó fuertemente sus tenencias de circulante y depósitos a la vista, a valores históricamente altos como porcentaje del PIB. Además, subió mucho el volumen de los depósitos en cajas de ahorro. Esta mayor predisposición a mantener activos líquidos, denominados en moneda nacional, guarda relación con las expectativas de bajas tasas de inflación y pequeñas depreciaciones cambiarias, así como con las bajas tasas de interés.

A comienzos de 2003, existía un considerable volumen de depósitos cuyo vencimiento se había reprogramado en 2002, y a lo largo del año se permitió disponer de esos fondos. Buena parte de los certificados de depósitos (CEDRO) fueron cancelados y una porción de los recursos se colocó en depósitos de plazo fijo. Como consecuencia, el monto de esos depósitos demandado “voluntariamente” registró un apreciable incremento, si bien no hubo gran variación en el conjunto de depósitos a plazo incluyendo a los CEDRO. En todo caso, los depósitos en dólares (coeficiente M3/PIB) hacia finales del año subieron por arriba del 30%.

La captación de depósitos por parte de los bancos se utilizó para recomponer la liquidez y para cancelar redescuentos. El volumen de crédito bancario siguió contrayéndose en 2003 y ha comenzado muy lentamente a mostrar algunos signos de repunte, pese al escaso interés de la oferta y la débil demanda por financiamiento. En abril de 2004, el Banco Central colocó letras (en pesos) a seis meses, a una tasa menor al 3% anual (21% un año antes). La tasa de captación de los bancos también se redujo apreciablemente. No obstante, persistieron agudas restricciones en el acceso al financiamiento por parte de muchos agentes. En un mercado con estas

características, y donde la situación patrimonial de las entidades financieras todavía incierta, queda abierta la definición de cómo se configurará el sistema bancario a mediano plazo.

### **5.3. La actividad económica**

Durante 2003 se intensificó la recuperación de la actividad económica iniciada a mediados de 2002. En el primer trimestre de 2004, el PIB creció 11.2% con el mismo periodo de 2003, con lo que el nivel del PIB del país se encuentra un 17,2% por encima del nivel mínimo alcanzado en el primer trimestre de 2002, pero todavía es un 16% inferior al máximo registrado en el segundo trimestre de 1998.<sup>184</sup>

La demanda interna, que había mostrado una retracción persistente desde el año 1999, mostró en 2003 un crecimiento significativo (10.8%). El consumo se elevó en un 7% y se asistió a una marcada recuperación de la formación bruta de capital fijo (38%). El coeficiente de inversión aumentó paulatinamente desde niveles muy reducidos (10.5% del PIB en el primer trimestre de 2002), acercándose a 16.5% del PIB en el primer trimestre de 2004.

El considerable repunte de la inversión bruta fija en 2003 se debió tanto al incremento en la construcción (35%) como a la mayor inversión en equipo durable de producción (45%), aunque en ambos casos los niveles de gasto quedaron muy por debajo de los rangos máximos de 1998.

Pese al colapso del financiamiento, la demanda privada por inmuebles se recuperó apreciablemente; en ello actuó probablemente una recomposición de la cartera de los individuos con tenencias de activos externos, o que retiraron fondos de los bancos. El repunte de los precios respecto a los costos estimuló la edificación. La producción de bienes se levó fuertemente, especialmente en la construcción y en la industria manufacturera. Los sectores de servicios básicos crecieron de manera significativa (8%) pero algo menos que el PIB agregado, a la vez que la actividad del comercio, restaurantes y hoteles se incrementó un 11.1%, Los demás servicios presentaron pequeños crecimientos.

La actividad agropecuaria se expandió cerca de 7% en 2003, impulsada por un aumento en la cosecha de granos, en particular de la soya (16%). Para 2004 se espera una disminución de la cosecha (de 8%), debido a las adversas condiciones climáticas. La caída se observó especialmente en soya y trigo. Por su parte, aumentó la demanda de carne vacuna, lo que se reflejó en mayores precios de la hacienda.

La producción de petróleo crudo se redujo 2% en 2003, mientras que creció la extracción de gas (10.4). Sin embargo, la inversión gasífera cayó, con una apreciable reducción de la perforación de nuevos pozos. Ante el incremento de la demanda se planteó una insuficiencia de la capacidad de suministro, lo que derivó en algunas interrupciones de servicio en el mercado interno y en restricciones a la provisión de fluido en Chile. El episodio enfocó la atención sobre la redefinición pendiente de los marcos contractuales y regulatorios para el sector energético.

En 2003, el aumento de la producción industrial fue generalizado, pero mostró velocidades variables según los bienes. Se observaron crecimientos muy intensos (más de 50%) en actividades textiles y metalmecánicas que, a partir de niveles deprimidos, aprovecharon la recuperación de la demanda interna y el encarecimiento relativo de las importaciones. Ritmo menor, pero apreciable (10 a 20%), se reactivaron ramas productoras de bienes intermedios, como sectores químicos y papeleros. En rango inferior se ubicaron las industrias de alimentos y bebidas, las metálicas básicas y la industria automotriz. Sin embargo, el incremento de la producción de automotores se fue acentuando con el tiempo; esta aceleración fue un factor importante en el crecimiento agregado del sector industrial en los primeros meses de 2004. En abril, el índice de producción industrial se encontraba 1% debajo del valor promedio de 1998, el máximo histórico anual.

### **5.3.1. Empleo, remuneraciones y precios**

En 2003, la demanda de trabajo mostró un intenso repunte. La tasa de empleo con relación a las principales áreas urbanas se elevó 2.8 puntos entre el primer y cuarto trimestre del año. El empleo formal subió al igual que el conjunto de la ocupación; en septiembre de 2003, el número de contribuyentes a la seguridad social fue 7.5% mayor que un año antes. No obstante, la informalidad laboral se mantuvo elevada.

El nivel de empleo siguió aumentando a un ritmo significativo en los primeros meses de 2004; en mayo, la variación registrada fue cercana al 7% respecto de igual mes de 2003. La industria manufacturera, las ramas de comercio y servicios y la construcción fueron los principales creadores de empleo.

A lo largo de 2003, la tasa de desempleo mostró una caída de casi 6 puntos porcentuales, aunque se mantenía todavía elevada al final del año, en 14.5% (17.8% a finales de 2002) con alrededor de 5% de la PEA incorporada a los planes de

---

<sup>184</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 5

asistencia.<sup>185</sup> En el primer trimestre de 2004 la tasa de desempleo mostró una variación casi nula con relación al dato final de 2003, aunque resultó seis puntos más baja que la del primer trimestre de ese año.<sup>186</sup>

Los salarios registraron incrementos durante 2003, sí bien con marcadas diferencias según el sector. En el alza de las remuneraciones de los empleados privados formales influyeron los aumentos de suma fija otorgados por disposición oficial. En el primer trimestre de 2004, los salarios reales eran 14% más altos que en el mismo periodo del año anterior (16% en la industria manufacturera). El aumento de los salarios fue mayor para los trabajadores registrados del sector privado que para los no registrados y para los empleados públicos.

El menor empleo y más reducidos salarios reales en 2002 se reflejaron en un incremento de los coeficientes de pobreza e indigencia. Aunque en 2003 se observó una declinación, en el segundo semestre, el 20,5% de la población de los principales aglomerados era considerada indigente y el 48% de la población total quedaba por debajo de la línea de la pobreza.<sup>187</sup>

En 2003 el índice de precios al consumidor registró un alza de 3.7%. Los movimientos de precios relativos fueron bastantes pequeños; manteniéndose así una configuración similar a la que se definió luego de la devaluación. Por grupos de bienes y servicios, la variación de los precios de los alimentos fue algo más rápida que la del IPC general, tal como la de los precios de servicios privatizados, rezagados durante 2002. Por su parte, el alza de los servicios públicos fue inferior al aumento del índice global. En los primeros seis meses de 2004 el ritmo inflacionario se incrementó, acumulando un 3,3% en el periodo. El avance sostenido en los niveles de demanda y la perspectiva de ajustes en los precios de los servicios públicos sugieren que el efecto podría prolongarse, aunque sin que la inflación salga de un rango moderado.

### **5.3.2. Sector externo**

En 2003, el superávit en cuenta corriente se redujo con relación al resultado de 2002, pero su monto siguió siendo elevado, equivalente a 6% del PIB, aun tomando en consideración que el computo incluye el débito en la balanza de renta de los intereses impagos de la deuda externa, una vez que éstos se registran con carácter devengado.

---

<sup>185</sup> En 2003 se efectuó un cambio metodológico en las mediciones de encuesta de hogares, que afectó la comparabilidad con los datos anteriores. Con el nuevo método se registran tasas de actividad, de empleo y de desocupación más altas.

<sup>186</sup> CEPAL, op. cit., p. 6

<sup>187</sup> *Ibidem*

El saldo de la balanza de bienes alcanzó a 16,292 millones de dólares, cinco por ciento menor al logrado en 2002. El aumento en las exportaciones de servicios, debido al alza de los ingresos de viajes, permitió reducir levemente el déficit de la balanza de servicios; sin embargo, su nivel es inferior al del periodo 1996-2001. La balanza de renta registró un elevado saldo negativo -7,425 millones de dólares, superior al de 2002 pero menor al del periodo 1998-2001, como resultado de los elevados intereses contabilizados sobre la deuda externa y del alza del pago de utilidades y dividendos.

Un fenómeno destacado fue la fuerte atenuación de la salida de capitales. El déficit de cuenta de capital y financiera se redujo a 2,639 millones de dólares, frente a 12, 145 millones en 2002. Esta evolución reflejó principalmente la menor salida de fondos del sector privado no financiero (de 13,190 a 4,285 millones de dólares) derivada del cambio de perspectivas económicas, percibidas como más positivas.

En otro orden, la entrada de inversión extranjera directa fue muy reducida. Al igual que en 2002, se registraron atrasos en el servicio de la deuda del sector privado por montos considerables, aunque inferiores a los de ese año. A su vez, las entidades financieras cancelaron pasivos externos por cerca de 3 mil millones de dólares y el gobierno nacional volvió a acumular grandes atrasos por concepto de amortizaciones no pagadas. Se recompuso el volumen de desembolsos de organismos internacionales, pero el saldo neto de préstamos y amortizaciones y la transferencia neta de fondos de estas instituciones volvieron a ser negativos. Las reservas se situaron en 14,119 millones de dólares al término de 2003, lo que representa un aumento de 3,600 millones de dólares con relación al monto final de 2002.

Las exportaciones en 2003 sumaron 29,359 millones de dólares estadounidenses, 14% superiores al valor alcanzado en 2002, y las importaciones 13,813 millones de usd, 54% más que en 2002. En consecuencia el superávit comercial fue de 15,866 millones de usd, mientras que en 2002 fue de 16,539 millones de usd.<sup>188</sup> La balanza comercial al mes de octubre de 2004 acumulaba un saldo positivo de 11,160 millones de usd, con exportaciones creciendo al 16% y totalizando us\$31,491 millones mientras que las importaciones lo hacían en un 64% y se situaban en us\$20,225 millones.<sup>189</sup>

En 2003, el incremento en las exportaciones se originó tanto en aumentos en los precios (9.6%) como en volúmenes (4.4%). En particular, se registraron aumentos en las exportaciones de cereales, carnes, té, mate y productos de la pesca. En tanto, las ventas externas de combustibles y energía crecieron 13%. Por su parte, las

---

<sup>188</sup> OCEEBA, *Op. cit.*, p. 10

<sup>189</sup> *Ibidem*

exportaciones de manufacturas de origen industrial permanecieron estancadas (1% en relación al 2002), con una caída en los flujos hacia el Mercosur (y, en menor medida, ALADI), compensada por mayores exportaciones hacia otros destinos. Las bajas se apreciaron principalmente en los automotores, los metales comunes y la maquinaria eléctrica; en cambio, hubo mayores exportaciones de químicos.

#### Reservas internacionales y pasivos del BCRA. Años 2001-2005

Período	Reservas internacionales			Pasivos monetarios			Información adicional		
	Oro, divisas, colocaciones a plazo y otros	Títulos públicos	Total de reservas internacionales del BCRA	Base monetaria	Depósitos en moneda extranjera en el BCRA	Total de pasivos monetarios	Letras del BCRA (1)	Depósitos del gobierno	
							En pesos	En dólares estadounidenses	
	[1]	[2]	[3]=[1]+[2]	[4]	[5]	[6]=[4]+[5]			
	Saldos en millones de \$								
30/06/2001	21,082	1,671	22,753	14,421	6,620	21,041	-	-	474
31/12/2001	14,546	4,879	19,425	11,982	5,787	17,769	-	-	367
30/06/2002	36,591	-	36,591	20,189	77	20,266	462	841	42
31/12/2002	35,231	-	35,231	29,151	1,014	30,165	2,604	627	67
30/06/2003	34,040	-	34,040	37,674	2,283	39,957	5,169	350	820
31/12/2003	41,433	-	41,433	46,391	3,767	50,158	8,737	249	259
30/06/2004	51,643	-	51,643	48,627	7,848	56,475	12,830	584	581
31/12/2004	58,422	-	58,422	52,477	8,048	60,525	14,309	571	161
30/06/2005	66,639	-	66,639	51,424	5,447	56,871	22,566	93	602
31/12/2005	85,115	-	85,115	54,710	6,546	61,256	26,081	143	1,899

(1) A partir de diciembre de 2003 se incluyen las "Notas del BCRA".

**Nota:** durante el período 1/11/01 y 4/2/02, se incluyen en las reservas internacionales, los títulos públicos comprados mediante operaciones de pases activos y, hasta el 4 de febrero de 2002, se netean los Depósitos del Gobierno Nacional (los cuales se agregan como información adicional).

La suma de los parciales puede no coincidir con los totales por redondeo de las cifras.

**Fuente:** Banco Central de la República Argentina. Gerencia de Coyuntura Monetaria.

<http://www.indec.gov.ar/>

Durante el año prosiguió la fuerte caída en la importancia relativa del Mercosur como destino de las exportaciones argentinas, representando menos de un quinto del total cuando años atrás llegaba a más de una tercio. En contraste, la participación de los países asiáticos volvió a incrementarse, alcanzando el 17% del total, impulsada principalmente por las compras de productos de soya por parte de China.

**Exportaciones en millones de dólares, serie de la tendencia ciclo desde 1991 en adelante**

<b>Año</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Set.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>
<b>1991</b>	919	937	959	981	1,002	1,018	1,026	1,024	1,016	1,005	994	987
<b>1992</b>	985	988	995	1,004	1,012	1,019	1,026	1,034	1,044	1,055	1,067	1,077
<b>1993</b>	1,083	1,084	1,081	1,077	1,075	1,077	1,084	1,095	1,108	1,122	1,134	1,142
<b>1994</b>	1,149	1,157	1,171	1,192	1,223	1,262	1,307	1,357	1,410	1,464	1,521	1,581
<b>1995</b>	1,641	1,697	1,743	1,774	1,787	1,783	1,768	1,748	1,733	1,727	1,732	1,750
<b>1996</b>	1,778	1,812	1,851	1,892	1,934	1,977	2,021	2,064	2,104	2,141	2,172	2,195
<b>1997</b>	2,207	2,209	2,203	2,194	2,186	2,184	2,188	2,196	2,206	2,213	2,218	2,221
<b>1998</b>	2,226	2,234	2,245	2,256	2,264	2,262	2,248	2,219	2,176	2,123	2,067	2,012
<b>1999</b>	1,965	1,929	1,905	1,891	1,887	1,892	1,908	1,933	1,966	2,005	2,046	2,085
<b>2000</b>	2,119	2,147	2,167	2,179	2,183	2,182	2,181	2,183	2,191	2,202	2,213	2,221
<b>2001</b>	2,225	2,226	2,227	2,232	2,241	2,249	2,251	2,241	2,221	2,192	2,159	2,126
<b>2002</b>	2,098	2,077	2,065	2,062	2,069	2,091	2,125	2,170	2,223	2,280	2,338	2,393
<b>2003</b>	2,442	2,485	2,517	2,537	2,545	2,542	2,532	2,522	2,516	2,521	2,541	2,576
<b>2004</b>	2,623	2,676	2,727	2,774	2,815	2,850	2,882	2,915	2,950	2,986	3,020	3,055
<b>2005</b>	3,091	3,131	3,178	3,232	3,290	3,349	3,401	3,444	3,477	3,503	3,528	3,554
<b>2006</b>	3,582	3,614	3,650	3,691	3,743	3,806	3,881	3,963	4,044	4,113	4,164	4,194
<b>2007</b>	4,204	4,200										

Fuente: INDEC

Las importaciones de bienes aún se sitúan en niveles bastante inferiores a los alcanzados durante el régimen de convertibilidad, a pesar de aumentar en 54% en 2003. El aumento fue especialmente marcado en los bienes de capital, cuyas importaciones se duplicaron, pero quedaron un 40% por debajo del registro de 2001. También resultó considerable el incremento en bienes intermedios (43%) y de consumo (54%).

**Importaciones en millones de dólares, serie de la tendencia ciclo desde 1991 en adelante**

<b>Año</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Set.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>
<b>1991</b>	826	957	916	995	1,038	1,005	1,153	1,039	1,070	1,033	1,000	946
<b>1992</b>	888	987	1,024	984	979	1,022	1,062	1,052	1,044	988	1,118	1,089
<b>1993</b>	1,117	1,083	1,087	1,047	1,036	1,085	1,044	1,035	1,180	1,149	1,087	1,170
<b>1994</b>	1,183	1,154	1,128	1,184	1,334	1,242	1,320	1,389	1,362	1,438	1,538	1,567
<b>1995</b>	1,630	1,673	1,795	1,838	1,876	1,847	1,726	1,659	1,711	1,668	1,734	1,803
<b>1996</b>	1,754	1,656	1,907	1,888	1,983	1,965	2,073	2,147	2,001	2,168	2,112	2,156
<b>1997</b>	2,288	2,271	2,006	2,226	2,144	1,993	2,189	2,223	2,297	2,465	2,225	2,103
<b>1998</b>	2,143	2,282	2,234	2,289	2,209	2,313	2,220	2,249	2,320	2,127	2,037	2,009
<b>1999</b>	1,876	1,847	1,982	1,864	1,919	1,883	1,839	1,975	1,897	2,021	2,075	2,131
<b>2000</b>	2,111	2,074	2,171	2,187	2,202	2,125	2,268	2,087	2,186	2,180	2,248	2,502
<b>2001</b>	2,345	2,210	2,083	2,229	2,164	2,309	2,216	2,396	2,245	2,124	2,147	2,073
<b>2002</b>	2,044	2,110	2,225	2,002	1,987	2,064	2,076	2,113	2,325	2,331	2,252	2,120
<b>2003</b>	2,448	2,500	2,391	2,259	2,668	2,692	2,642	2,322	2,373	2,511	2,593	2,540
<b>2004</b>	2,624	2,750	2,777	2,806	2,961	2,787	2,888	2,871	3,015	2,955	3,127	3,016
<b>2005</b>	3,185	3,079	3,171	3,320	3,192	3,300	3,479	3,659	3,469	3,492	3,332	3,674
<b>2006</b>	3,571	3,631	3,751	3,698	3,634	3,698	3,694	4,058	4,083	4,271	4,181	4,302
<b>2007</b>	3,773	4,163										

Fuente: INDEC

Las exportaciones de bienes aumentaron 11% (7% de alza en los precios y 4% de aumento en los volúmenes exportados) en el primer trimestre de 2004, y en relación con igual periodo de 2003, a la vez que las importaciones lo hicieron en 85%. Este crecimiento corresponde en casi su totalidad a un aumento de los volúmenes importados, y los rubros con mayor incremento son los bienes de capital y los bienes

intermedios. De hecho, 63% del total del aumento en el valor de las importaciones en el periodo corresponde a estos dos rubros.

#### **5.4 Perspectivas para la economía argentina**

La economía argentina a finales de 2004 se encaminaba a evolucionar favorablemente y con posibilidades de continuar la recuperación y lograr crecimiento efectivo si se cumplen metas como la salida del default y mayor previsibilidad de las decisiones económicas. En los nueve primeros meses del año, el PIB creció en 8.8%, y se esperaba que el conjunto del año fuera superior al 8%, y quizá se esperaba se definiera alrededor del 8.5%.

Un aspecto relevante en la recuperación económica lo representaba el aumento en la inversión, que hasta el momento se ha realizado con recursos propios de las empresas y de forma meramente marginal del crédito interno. No obstante, se esperaba que la salida del default trajera consigo una aumento significativo en la disponibilidad de crédito externo.

El punto clave en la renegociación en la deuda se convirtió en lograr un acuerdo favorable con el FMI. Sin embargo, existían serias ambigüedades en este proceso, con información contradictoria de parte del gobierno argentino, que sólo confundían y desacreditaban los anuncios que se pudieran hacer en el futuro. Entre los hechos relacionados se encuentra un primer anuncio de una posible cancelación de la deuda con el FMI, desmentido por un segundo anuncio que promovía un plan de pagos escalonados, cuyos detalles no eran especificados.

También es necesario señalar que hay cuestiones que no sólo el ajuste económico puede remediar. Entre los principales problemas se puede mencionar el abastecimiento energético, las dificultades de las pequeñas y medianas empresas por mantenerse en el mercado, la regeneración del crédito a largo plazo, la deficiencia en los sistemas de salud y educación, así como el gran desafío que representa combatir los altos niveles de pobreza.

Cabe señalar que las estrategias económicas no implicaron un cambio en el modelo económico fundamental, no terminó el neoliberalismo. Sin embargo, si constituyó el colapso de un experimento que siguió la receta de los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI.

## 5.5. La negociación con el FMI y el fin del default en Argentina

Si bien la crisis Argentina es considerada la más larga y profunda de su historia, constituye asimismo el mayor default o suspensión de pagos de la historia, seguido de la mayor renegociación con su punto más agitado en febrero de 2005 con una oferta de descuento del 60% de la deuda y su servicio; al que se considera el mayor éxito financiero de un país de América Latina.

En la primera reunión del FMI-BM con Argentina en octubre de 2003 en Dubai, Argentina ofreció pagar 25 centavos de cada peso que se debía, pero las instituciones no lo aceptaron. Para febrero de 2005 se consideraba que la negociación con el FMI estaba prácticamente concluida, pues se había llegado al acuerdo de se debía pagar 35 centavos por cada peso.

El ministro Lavagna se mantuvo firme en su posición de que la oferta era la mejor que podía presentar el gobierno argentino, dadas las condiciones actuales de la economía del país.

El canje de deuda lanzado el 14 de enero de 2005 y que venciera el 25 de febrero de 2005, participaron tenedores de títulos elegibles que mantenían aproximadamente 76,15% del monto elegible total.<sup>190</sup>

El 27 de febrero de 2005 el periódico *The Economist* publicaba que el 83% de los tenedores de deuda participarían en el canje, incluso el grupo de acreedores representados por el ABRA de Adam Lerrich que se consideraba uno de los más reacios, dos horas antes de que se cerrara la oferta había aceptado también.

En ese sentido, el caso argentino deja grandes lecciones, la primera de ellas es que un gobierno suficientemente decidido en las negociaciones puede determinar la reducción de la deuda y la carga financiera que finalmente implica; y aunque Argentina aún tiene una gran deuda que pagar, le ha permitido generar un superávit primario importante para sostener sus gastos.

No obstante, los analistas consideran que el caso de la renegociación de la deuda argentina es un antecedente peligroso para otras negociaciones; para Wall Street el acuerdo no es favorable, sino una derrota para el poder financiero internacional, pues algunos opinan que la oferta argentina no fue producto de una negociación, sino más bien de una imposición.

El gobierno de Italia se pronunció abiertamente diciendo que Argentina no había actuado de buena fe en la negociación de la deuda. El hecho era significativo

---

<sup>190</sup> Ministerio de Economía de la República Argentina,  
[http://www.mecon.gov.ar/finanzas/download/comunicado\\_18\\_marzo\\_castellano.pdf](http://www.mecon.gov.ar/finanzas/download/comunicado_18_marzo_castellano.pdf)

pues Italia es uno de los países donde existe un gran número de tenedores de bonos argentinos.

Por otro lado, en Argentina no se espera que haya represalias del FMI pues desde un inicio el organismo aceptó su corresponsabilidad en la crisis. La misma Anne Krueger aceptó el default para acabar con los rescates financieros.

En los primeros días de marzo de 2005, después de haber finalizado el canje de deuda argentina en cesación de pagos o default, el gobierno anunció que la operación había logrado una aceptación del 76% de los acreedores, lo que se consideró un éxito del canje de la deuda.

Néstor Kirchner ratificó el 1 de marzo de 2005 ante la Asamblea Legislativa que se había superado el default. "Queda reestructurada íntegramente la deuda argentina." "Por primera vez en la historia argentina un proceso de reestructuración de deuda ha culminado con una drástica disminución del endeudamiento del país".<sup>191</sup>

En su declaración al respecto el presidente Kirchner señaló en su discurso que se había "superado uno de los mayores obstáculos para la economía". Reivindicó la baja de la tasa de desempleo al 12,3%, la elevación del salario mínimo a 450 pesos y el incremento de un 36% en la jubilación.

El año 2003, a partir de que en las elecciones del mes de mayo resultó electo presidente Néstor Kirchner, se estabilizó el panorama político que fortaleció al Partido Justicialista como primera fuerza política del país, a pesar de la división generada a partir de la candidatura de Carlos Menem.

En cuanto la situación económica de Argentina, el año de 2003 mostró una recuperación importante de las variables macroeconómicas, destaca el crecimiento de cerca de 9% del PIB, lo que es comprensible dada la enorme caída del Producto (11%) el año anterior. Una recuperación del empleo, aunque la de tasa desempleo continúa siendo alta, sin embargo, la recuperación del consumo y la inversión plantea mejores perspectivas para esta variable. Por su parte, hubo una recuperación del sector externo, las importaciones se incrementaron al igual que las exportaciones alcanzando un superávit de 11.160 millones de dólares.

En ese sentido, la economía argentina ha avanzado en un sentido positivo que se ha mantenido hasta ahora. Sin embargo, a pesar del fin del default y el intercambio de los bonos de deuda, es aún una preocupación el alto endeudamiento de Argentina y que, sin embargo, se sigue incrementando.

---

<sup>191</sup> El Clarín, 2 de marzo de 2005, El País, edición en internet: <http://www.clarin.com/diario/2005/03/02/elpais/p-00301.htm>

## Conclusiones

La historia económica reciente de Argentina ha demostrado estar llena de complejidades, que han surgido a partir de la relación de factores internos y externos; y han definido el desarrollo económico en determinados momentos. Han sido determinantes las tendencias internacionales en la formación económica de este país, así como su propia estructura interna.

A principios del siglo XX, Argentina estaba consolidada como una economía agroexportadora. No obstante, con la caída de los precios de los productos agrícolas fomentó el proyecto industrializador en Argentina que caracterizó la política económica durante ese siglo. Las condiciones internacionales de acceso al financiamiento externo así lo permitían. Sin embargo, la industrialización fue incompleta. Se continuó con la dependencia de importaciones y el crédito externo.

La deuda externa argentina desde los años cincuenta era ya considerable. El proceso de industrialización y el proyecto de sustitución de importaciones mostraban un estancamiento. Sin embargo aún se confiaba en la industrialización como medio de desarrollo. Es en ese momento que el Estado gestiona créditos con las instituciones financieras internacionales.

La política que desarrolló el gobierno de Argentina, estaba fuertemente basada en el gasto público expansivo. Para financiarlo se hizo uso de prácticas inflacionarias como el llamado “señoraje” que es la impresión de dinero por parte del gobierno para sustentar sus gastos.

Hacia los años sesenta el gobierno comenzaba a perder control sobre las circunstancias reflejado en una creciente inflación y alto endeudamiento externo. Sin embargo, durante la década de los sesenta y hasta 1974, los resultados del proyecto de industrialización arrojaron resultados positivos. A partir de ese año el crecimiento de la economía fue de cero.

La dictadura militar asumió el control político y económico con una gran presión sobre la población del país. Se promovió una apertura económica que presionó las finanzas de las empresas nacionales, y que finalmente colapsó. Ante la crisis social que desencadenó el desempleo, se procedió entonces a la apertura política que dio fin al gobierno militar.

El nuevo gobierno civil encabezado por Raúl Alfonsín desde el año 1983, se enfrentó a la cancelación de crédito externo, por lo que continuó imprimiendo dinero. El efecto inflacionario fue enorme y las medidas para contrarrestarlo resultaron aun más distorsionantes en la economía.

Ante la incapacidad del gobierno del presidente Alfonsín para dar solución a los problemas coyunturales tanto económicos como sociales, se produjo una sucesión adelantada que llevó al presidente electo Carlos Ménem a asumir el poder en julio de 1989.

Carlos Ménem de inmediato comenzó con las reformas que permitirían la reestructuración del modelo económico que hasta entonces había permanecido. La transformación impuesta por el Consenso de Washington se concentró en reformas que se dirigieron a llevar a cabo un ajuste estructural que los países endeudados se vieron obligados a adoptar como condición para el acceso de nuevas transferencias de capital.

Las reformas incluyeron la reducción del déficit fiscal y la modificación de las prioridades en los gastos del gobierno. El objetivo era controlar los egresos del gobierno y aumentar los ingresos a través de la reforma fiscal. Mientras se limitaba la capacidad del gobierno para participar activamente en la economía, se le daba un nuevo papel de responsable de la estabilidad económica y especialmente de la estabilidad cambiaria. Además, el Estado debía retirarse de las actividades económicas llevando a cabo la privatización de las empresas estatales y promover la actividad privada así como garantizar la seguridad de las inversiones.

Sin embargo, un tema fundamental de las reformas era la apertura comercial y financiera de la economía. Tenía un doble propósito, generar las divisas necesarias para cumplir obligaciones internacionales y dar la posibilidad a los inversionistas extranjeros de beneficiarse de la participación en la economía del país.

El cambio sería radical. Se introdujeron reformas que resultaron un verdadero shock en la economía. La política económica se centró en transformar el modelo económico vigente. Se adoptaron las líneas que planteaba el Consenso de Washington para ganar la confianza internacional en el gobierno argentino.

El programa emprendido por el gobierno tuvo el éxito esperado. Argentina comenzó a recibir del exterior flujos de inversión directa e indirecta. Sin embargo, esta última tenía una composición de capitales sumamente volátiles.

El resultado de la adopción de las políticas neoliberales para superar el frágil estado de la economía a partir de la crisis de la deuda externa en América Latina, ha sido para Argentina una presión mayor en el contexto de un problema persistente de inflación en la economía.

Para los países emergentes la afluencia de capital financiero implicó un sobre ajuste económico. En algunos casos como el de Argentina, se ancló a una variable dominante única, lo que generalmente implica los desequilibrios de otras variables; es decir, un descenso de la inflación ha estado asociado con la apreciación del tipo de

cambio real y déficit externos crecientes. Este tipo de ajuste se facilitaba con el acceso al financiamiento externo.

Es importante asegurar que la afluencia de capitales sea consistente con la capacidad de absorción del país receptor. Las fallas en este ámbito están en el centro de la reciente inestabilidad macroeconómica en las economías emergentes. La absorción debe estar referida, obviamente, tanto al uso como al crecimiento de la capacidad productiva.<sup>192</sup>

Siempre que los movimientos del mercado dependan en una medida significativa de transacciones de corto plazo y los mercados nacionales de valores sigan siendo poco profundos, subsistirá un riesgo de gran inestabilidad en esta nueva modalidad de vinculación con la economía internacional. De hecho las recientes experiencias críticas de México, Corea y Tailandia certifican que es prudente desalentar la acumulación de pasivos externos de corto plazo o líquidos. Dada la actual arquitectura del sistema financiero internacional, la mejor forma de enfrentar este desafío es por medio de regulaciones macroeconómicas prudenciales en el país receptor, que se ajusten con flexibilidad ante los cambios en la intensidad de la oferta de fondos externos.

Hay posturas más radicales entorno a la orientación al exterior de la economía. “Se dice que la política neoliberal tiene una dinámica cíclica que impide la consecución tanto de la estabilidad política como del crecimiento económico sostenido. Con el tiempo, la herencia institucional que conserva de las dictaduras, así como sus propias tradiciones políticas características y los métodos por los que impone su dominio, minan la estabilidad política. Al mismo tiempo la continuidad en la aplicación del programa económico –la expansión de la pobreza y la agudización de las desigualdades – contribuye a la desestabilización política y alienta la oposición popular al modelo.”<sup>193</sup>

Sin embargo, no todo se puede considerar negativo alrededor de las reformas emprendidas. El producto interno bruto (PIB) experimentó un crecimiento importante. El aspecto más positivo de la apertura comercial fue el aumento de las exportaciones sobre todo a Brasil y el alto nivel de inversión en la primera parte del periodo.

El dinamismo económico comenzó a decaer y el efecto negativo de las reformas se empezó a manifestar a partir de 1995. El impacto de la devaluación de la moneda brasileña, y la sobrevaluación a la que estaba sometida el peso argentino tuvo un efecto recesivo que estancó el crecimiento que se había alcanzado hasta entonces.

---

<sup>192</sup> French-Davis, Ricardo y Ocampo José Antonio, *Crisis Financieras en países exitosos*, op. cit., p.34.

<sup>193</sup> Petras, James, *Neoliberalismo en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 1997, 250 p.p.

Para un país sobre endeudado las consecuencias fueron catastróficas. El alza de las tasas de interés internacionales influyó en los inversionistas que ya se mostraban más inseguros de invertir en Argentina, que dependía cada vez más de los capitales externos para sostener su deuda. La falta de créditos disminuyó aún más la actividad económica y se disparaba el desempleo.

La situación fue crítica hacia finales de la década de los 90 y Argentina se enfiló hacia la crisis económica. Los sucesos descritos en el presente trabajo fueron la manifestación de extrema dependencia al crédito externo y que llevó al país a la banca rota.

Desde noviembre de 2001 se habían empezado a percibir la inestabilidad generada por la interrupción del acceso al financiamiento externo. La actividad se veía seriamente disminuida. El problema del desempleo se volvía evidente y aumentaba continuamente la cantidad de personas desocupadas.

La fuga de capitales comenzó de forma indiscriminada. El gobierno impuso el control del retiro de dinero de los depósitos de los ahorradores. El dinero escaseaba y se experimentó un fenómeno que hizo circular papel corriente que no siendo propiamente dinero empezó a circular como medio de cambio. Las llamadas quasimonedas pusieron en tela de juicio una de las principales instituciones del mercado. El Patacón desapareció el 31 de diciembre de 2003. De los 2.700 millones que llegaron a emitirse, se rescató el 97%. Se calcula que del porcentaje restante, un 1% se rompieron por el uso, la mayoría, o fueron conservados por particulares. Y el otro 2% se lo habrían quedado inversores que en agosto de 2006 esperaban cobrar el 35% de intereses previsto en la emisión.<sup>194</sup>

Otro aspecto importante sobre las consecuencias que la crisis tuvo en Argentina fue la afectación que sufrieron los niveles de vida. Se puede mencionar que el escenario anterior a la crisis estaba caracterizado por el aumento gradual de la cantidad que personas que vieron disminuir poco a poco sus ingresos y que con niveles altos de educación comenzaron a desempeñar trabajos para los que no se requiere capacitación o, en casos más extremos, personas con un antecedente de pobreza moderada y que actualmente dependen de ingresos por medios no convencionales o limosnas. Para quienes aun conservaron un trabajo estable la reducción de sus salarios fue del 30% en promedio y la duración del día laboral ya no reflejaba las condiciones dictadas por las leyes laborales en vigencia, especialmente

---

<sup>194</sup>El *Clarín*, Edición en internet Lunes 16 febrero 2004: [http://www.clarin.com/diario/2004/02/16/index\\_diario.html](http://www.clarin.com/diario/2004/02/16/index_diario.html)

en los pequeños negocios. Para la nación en general los niveles de vida se han visto reducidos hasta un 70 %.

Por lo menos 2.3 millones de niños están mal nutridos y 40% de la población recibe menos ingreso de lo que el gobierno ha fijado para definir la pobreza. Las compañías de servicios públicos que se han convertido en empresas privadas ahora exigen aumentos de tarifas que llegan al 70%. El alza de los precios de los servicios públicos y de la tasa de interés provocó el cierre de empresas de forma masiva y espontánea.

Se comparó el consumo de alimentos y de medicinas con la situación de seis meses antes de la crisis, y se observó que el primero ha disminuyó un 12% y el segundo 55%, dato representativo sobre los efectos que tuvo la crisis sobre poder de compra en ese país.

Los expertos dicen que, como consecuencia de largo alcance, los 2.3 millones de niños desnutridos sufrirán desarrollo físico y capacidad intelectual disminuidos, 30% bajo lo normal, por el resto de sus vidas.

Sobre la distribución educacional, el estrato más bajo (extrema pobreza) es altamente marginal, 98% de sus miembros no supera el nivel educacional primario y el 75% no alcanzó a complementarlo. El contraste en el perfil educacional de los estratos más altos y los más bajos es muy significativo.

La sociedad argentina es heterogénea y fuertemente desigual en el acceso a los recursos tecnológicos e instrumentales para el desempeño de la economía. Un cambio importante se registra en los últimos años: la sociedad argentina, caracterizada por la gran homogeneidad de su clase media y la existencia de una franja relativamente pequeña de personas en niveles de pobreza, ha dado paso a una creciente estratificación y a un aumento importante en los estratos más bajos.<sup>195</sup>

La crisis económica en Argentina no debe tomarse como un hecho aislado sino que forma parte de un ciclo de crisis económicas alrededor del mundo y que tienen como denominador común la afluencia de capital a corto plazo. Si bien es cierto que existen diferencias sustanciales especialmente en torno al control del déficit público y las políticas macroeconómicas, es indudable que se permitió un endeudamiento insostenible sobre todo con vencimiento a corto plazo.

La crisis del peso mexicano en 1994 desencadenó una serie de corridas especulativas contra las monedas en diferentes países. Crisis similares a las de México se experimentaron en Brasil, Rusia y los países del Este Asiático y la última en Argentina. Todas forman parte de las consecuencias de la liberalización financiera sin

---

<sup>195</sup> Mora y Araujo Manuel, *La estructura social de la Argentina: Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual*, Naciones Unidas-CEPAL-ECLAC, Chile, 2002, 47 p.p., p.5.

regulación. Sin embargo, hay una diferencia fundamental al respecto de la reacción que generó a nivel internacional. Es decir, al presentarse la crisis mexicana en 1994, Estados Unidos se vio obligado a aportar un préstamo de emergencia para México y promover el rescate financiero. En contraste, la crisis argentina generó indiferencia y críticas severas de parte de Estados Unidos, quien aprovechó los sucesos de ese país como advertencia contra todos aquellos países que pensarán en dejar de cumplir sus obligaciones o incluso llegar a declarar el default como Argentina.

Siempre se considero al FMI como corresponsable en la crisis e incluso el propio organismo acepta haber insistido demasiado en la liberalización comercial y financiera. Argentina adoptó sus políticas a cambio del respaldo de la institución quien nunca advirtió de los peligros del sobre endeudamiento y que además continuó promoviendo el abultamiento de la deuda externa.

No obstante, se puede definir como un logro para Argentina y para los países en desarrollo que en la renegociación de la deuda se haya llegado a un acuerdo tan beneficioso tanto por la quita en el monto total como en el plazo de pago. Sin embargo, la lección no resultó definitiva ya que el país sigue aumentando sus niveles de deuda y otros países continúan recibiendo flujos de corto plazo sin una regulación prudencial que los proteja de la impredecible conducta de los capitales volátiles.

## **Bibliografía**

**Blazquez Jorge y Sebastian, Miguel** “El impacto de la crisis argentina sobre la economía española”, Chislett W *Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities*, libro editado por el Real Instituto el Cano, Madrid, 2003

**Broker, Pablo,** *La Convertibilidad en Crisis*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1995, 215 pp.

**Calcagno, Eric** (coord.) *Argentina hacia el 2000*, Ed. Nueva Sociedad, Buenos Aires, 1989, 291 p.p.

**Calagno, Alfredo y Calagno Eric,** “La crisis” en Stella Calloni, *Argentina de la Crisis a la Resistencia*, La Jornada Ediciones, México, 2002, 451 p.p.

**Calloni, Stella,** *Argentina de la Crisis a la Resistencia*, La Jornada Ediciones, México, 2002, 451 p.p.

**Cataife, Daniel y Marichal Carlos,** “Estado y Acumulación en Argentina” en, Instituto de Investigaciones Económicas (varios autores), *Imperialismo y crisis en América Latina*, IEE-UNAM, México, 1985, p.p. 11-71.

**Cecchini, Daniel y Zicolillo Jorge,** *Los Nuevos Conquistadores. El papel del gobierno y las empresas españolas en el expolio de Argentina*, Ed. Foca, Madrid, 2002, 271 p.p.

**CEPAL,** *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004.*

**Conesa, Eduardo R.,** *The Argentine Economy. Policy Reform for Development.* Center for International Affairs. Harvard University/University Press of America, 1985, 124 p.p.

**Dornbusch, Rudiger y Juan Carlos de Pablo,** *Deuda Externa e Inestabilidad Macroeconómica en la Argentina*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1988, 215 p.p.

**Ferrer, Aldo,** *La economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, FCE, Buenos Aires, 1968, 266p.p.

**Ferrer, Aldo**, *¿Puede Argentina pagar su deuda externa?*, Ed. El Cid Editor/Fundación para la Democracia Argentina, Buenos Aires, 1983, 121 p.p.

**Ferrer, Aldo**, “El acuerdo de Argentina con el Fondo Monetario Internacional de enero de 2003”, en *Comercio Exterior*, septiembre 2003, vol.53, num.9, México, p.796.

**Ferucci, Ricardo J.**, *Política Económica Contemporánea Argentina*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1991, 406 p.p.

**FMI**, El papel del FMI en la Argentina: 1991-2002, Documento publicado en internet: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2003/arg/esl/070403s.pdf>

**French-Davis, Ricardo**, *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, Ed. Mc Graw Hill, Chile, 1999, 226 p.p.

**French-Davis, Ricardo y Ocampo José Antonio**, “Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes” en Ricardo, French-Davis (Comp.), *Crisis financieras en países exitosos*, Mc Graw Hill, Chile, 2001, 191 p.p.

**Gabetta, Carlos**, *La debacle Argentina*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2002, 215 p.p.

**García, Menendez José Ramón**, *Política Económica y Deuda Externa en América Latina*, Ed. Iepala, España, 1989, 430 p.p.

**Gerchunoff, Pablo**, “Argentina en el desfiladero; entre la crisis y la recuperación económica”, Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 5,11, 2002.

**Hunter Wade, Robert**, *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”* Review of International Political Economy, UK, noviembre, 2003 p.p.621-644.

**Krugman, Paul R.**, *Economía Internacional. Teoría y Política*, Mc Graw Hill, 4<sup>a</sup> edición, Barcelona, 1999, 629 p.p.

**Malamud, Carlos**, Triángulos peligrosos: Argentina y Brasil en Cuba. La política exterior de los grandes de América del Sur. Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, diciembre 2003.

**Michie Jonathan**, *Global Instability. The political economy of world economic governance*, Routledge, London, 1999, 260 p.p.

**Ministerio de Economía Y Producción de la República Argentina**, “Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda” en Análisis No.II, Julio 2004, Año 1, Número 2, p.10 [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/nro2/2\\_fmi\\_cisis\\_deuda.pdf](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro2/2_fmi_cisis_deuda.pdf)

**Nievas, Fabián** en *Bajo el Volcán*, no.5, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2003.

**Nochteff, Hugo y Martin Abeles**, *Economics shocks without vision*, Ed. Iberoamericana, Frankfurt, 2000, 179 p.p.

**Oficina Económica y Comercial de España en Buenos Aires**, Informe Económico y Comercial de Argentina, actualizado a 10 enero de 2005: [http://www.iberglobal.com/Noticias/ome/argentina\\_informeconomicocomercial\\_ofcomes.htm](http://www.iberglobal.com/Noticias/ome/argentina_informeconomicocomercial_ofcomes.htm)

**Paz, Pedro**, “Acumulación y política económica en Argentina”, en IEE-UNAM, *Imperialismo y Crisis en A.L.*, UNAM, México, 1985, p.p.83-111.

**Petras, James**, *Neoliberalismo en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 1997, 250 p.p.

**Petras, James y Morris Morley**, *US Hegemony. Under Siege: class, politics and development in Latin America*, Ed. Verso, Londres, 1990, 258 p.p.

**Plata, Moncada Guadalupe**, *Argentina ante el proceso de transición a la democracia y Crisis Económica (1980-1990)*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, 1996, 139 p.p.

**Prebisch, Raúl**, “La industrialización de América Latina” en Ruy Mario Marini y Margarita Millán (compiladores), *La Teoría Social Latinoamericana*, Textos Escogidos, Tomo I, De los orígenes de la CEPAL, UNAM-FCPyS-Cela, México, 1994, p.p.225-256.

**Ramos Joseph**, *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, FCE, México, 1989, 218 p.p.

**Ros, Jaime**, “Lecciones de la crisis: una visión de conjunto”, en Jaime Ros (Comp.) *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, ILET-FCE, México, 1993, 326 p.p.

**Serrano, Ángel**, “Argentina. El austral se desgasta...” en Revista Comercio Exterior, abril, 1998, p.305.

**Stiglitz, Joseph E.** *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, México, 2002, 314 p.p.

**Williamson John**, “What Washington Means by Policy Reform” en Williamson J., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., 1990, Institute of International Economics, p.p.8-17.

**Williamson John** 1 *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Ed. Gernika, México, 1991, 132 p.p.

## **Revistas**

**Bustelo, Pablo**, “Los orígenes de la crisis financiera en Argentina: una comparación con las crisis asiáticas”, en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, no. 2715, 7-13 enero de 2002, p.p. 9-14. Documento publicado en internet: <http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloArg02.pdf>

**De la Dehesa, Guillermo**, “Ganadores y perdedores de la crisis argentina”, *Foreign Affaires*, vol. 2, núm. 2, verano 2002, p.p. 117-121.

**Dinerstein, Ana Cecilia**, ¡Que se vayan todos!, Crisis, insurrección y reinención de lo político en Argentina, en *Bajo el Volcán*, no.5, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2003, p.p.11-46.

**Feldstein, Martín**, “El desplome de Argentina”, *Foreign Affaires*, vol. 2, núm. 2, verano 2002, p.p. 110-116.

**Ferrer, Alfredo**, “El acuerdo de Argentina con el Fondo Monetario Internacional, de enero de 2003”, en Revista *Comercio Exterior*”, vol. 53, núm. 9, septiembre 2003.

**Kozulj, Roberto**, “Argentina: los desequilibrios de la economía a 10 años de la convertibilidad” en Revista *Comercio Exterior*”, vol. 52, núm. 7, julio de 2002.

**Ocampo, José Antonio**, “La Cumbre de Monterrey” *Foreign Affaires*, vol. 2, núm. 2, verano 2002, p.p. 125-12.

**Ramírez, López Berenice**, “Is there an Argentina in Mexico’s Future”, *Voices of Mexico*, abril-junio, UNAM, México, 2002, p.p.28-31.