

# *Crisis y dilemas de la economía argentina (1975-2008)*

*Jorge Saborido*

Facultad de Ciencias de la Comunicación (UBA)

Universidad de La Pampa

*Resumen:* El texto propone un recorrido por las tres últimas décadas de la economía argentina, partiendo de la hipótesis de que tras el fracaso —inevitable o inducido, una disyuntiva objeto de interminables debates— de la industrialización sustitutiva de importaciones, el país no ha encontrado un rumbo definido, sometido en dos ocasiones —durante la dictadura militar de 1976-1983 y en los años del gobierno de Carlos Menem (1989-1999)— a la aplicación de políticas económicas liberales cuyas consecuencias fueron el dismantelamiento casi total de la estructura industrial desarrollada en la etapa anterior, sin que se consolidara un modelo alternativo, y la persistencia de un atraso relativo en los niveles de crecimiento. Por su parte, de cara al futuro, la situación plantea el desafío de poder estructurar una economía con posibilidades de aprovechar lo que se vislumbra como una oportunidad importante para los países en condiciones de aportar alimentos y materias primas a precios competitivos. Sin embargo, los interrogantes generados por la crisis mundial a partir de 2007 y las dificultades experimentadas por el gobierno para arbitrar las medidas que permitan conformar un escenario adecuado para el aprovechamiento de sus posibilidades piden cautela.

*Palabras clave:* industrialización por sustitución de importaciones, apertura económica, desindustrialización, privatizaciones, convertibilidad.

*Abstract:* This paper proposes a trip along the last three decades of the Argentine economy, starting from the hypothesis that after the failure of the industrialization by substitution of imports —inevitable or induced, a disjunctive object of interminable debates—, the country does not find a defined course. It was subdued to the application of measures of liberal economic policy in two occasions —during the military dictatorship of

1976-1983 and in the years of Carlos Menem's government (1989-1999)—. The consequences of the application of such measures were the almost total dismantling of the previous industrial structure without the consolidation of an alternative model and the persistence of a relative backwardness in its levels of growth. By the other side, in front of the future, the situation brings up the challenge of structuring an economy with possibilities of taking advantage of what it seems to be an opportunity for the countries in conditions for providing foods and raw materials at competitive prices. However, the questions generated by the world-wide crisis from 2007 and the difficulties had by the government to take the measures that make possible an adequate scene for the use of its possibilities demand to be cautious.

*Key words:* industrialization by substitution of imports, openness of the economy, deindustrialization, privatizations, convertibility.

## **Introducción**

La evolución de la economía argentina en las últimas décadas se ha caracterizado tanto por la inestabilidad en el crecimiento como por el retraso relativo respecto a otros países del entorno. La revisión de las estadísticas disponibles permite comprobar las dimensiones del atraso (cuadro 1). Además, el periodo estuvo jalonado por crisis que tuvieron profundas repercusiones políticas y sociales.

Este trabajo se propone revisar de manera sintética la evolución de la economía y de las políticas económicas entre 1975 y la actualidad, partiendo de la hipótesis de que la clausura del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) iniciada a mediados de la década de 1970 y completada en 1989 no fue acompañada de la consolidación de un modelo alternativo, y la puesta en práctica de políticas basadas en la apertura económica y en la privatización masiva, consideradas como instrumentos suficientes para permitir el despegue del país, concluyeron en una crisis profunda en 2001-2002, cuyas consecuencias de todo tipo no fueron superadas plenamente a pesar de la recuperación posterior.

Asimismo, el texto especula con las posibilidades que se le presentan a la República Argentina en un escenario futuro en el que, más allá de la crisis mundial actual, se vislumbra la posibilidad de una posible reubicación del país en el escenario mundial a partir de sus ventajas comparativas en la producción de alimentos.

**CUADRO 1**  
**Evolución del PIB y del PIB por habitante**  
**en Argentina, Brasil y México, 1945-2005 (1945 = 100)**

Año	Argentina		Brasil		México	
	PIB	PIB/bab.	PIB	PIB/bab.	PIB	PIB/bab.
1945	100	100	100	100	100	100
1975	316	186	710	301	618	241
1980	347	188	995	374	853	294
1985	313	157	1.051	353	939	291
1990	317	147	1.158	354	1.020	287
1995	422	183	1.348	380	1.105	282
2000	478	195	1.519	399	1.430	338
2005*	530	210	—	—	—	—

\* Estimado.

Fuente: elaboración propia a partir de MADDISON, A.: *The World Economy: Historical Statistics*, París, OECD, 2003.

El trabajo se estructura sobre una interrelación de factores económicos, sociales, políticos e, incluso, culturales. Se considera que la búsqueda de explicaciones a los problemas de la economía argentina debe vincularse a cuestiones que van más allá de las exclusivamente económicas aunque, por supuesto, en una síntesis como la que aquí se presenta sólo pueden avanzarse algunos apuntes sobre la incidencia de esos factores extraeconómicos.

### **La primera ruptura con el pasado: el «Rodrigazo»**

Los periódicos de Buenos Aires del 3 de junio de 1975 registraron en primera plana un acontecimiento inusual ocurrido el día anterior: el viaje en metro de Celestino Rodrigo hacia la Casa de Gobierno para jurar el cargo como nuevo ministro de Economía. Este comportamiento democrático pudo ser posible, entre otras razones, porque el futuro responsable del Palacio de Hacienda era un desconocido para la mayor parte de la ciudadanía.

La gestión de Rodrigo duró apenas 48 días y, tras su renuncia, el personaje se sumergió nuevamente en el anonimato. No obstante, en principio, su nombre ha quedado en la memoria de los argentinos como el del impulsor de un plan de ajuste de magnitud tal que ha llevado a hablar de la existencia de «un antes y un después» del «Rodrigazo».

Sin embargo, en esas medidas que puso en práctica Rodrigo —una maxidevaluación del 100 por 100, un ajuste de las tarifas de los servicios públicos de alrededor del 180 por 100 frente a un aumento salarial que no llegaba al 40 por 100—, cuyos efectos fueron contestados por una movilización sindical que frustró sus intenciones limitándose a potenciar de manera dramática un proceso inflacionario ya en marcha, se encontraba además el punto de partida de un giro radical en la política económica argentina, cuyas repercusiones se extienden hasta la actualidad.

Para poder entender las transformaciones que se pusieron en marcha con el «Rodrigazo» y que más tarde se desplegaron con la política económica impulsada por el gobierno militar que se instaló en la República Argentina el 24 de marzo de 1976, es preciso revisar no sólo la situación del país, sino también los rasgos que adquirió el escenario internacional en esos años.

Tras un largo periodo de desarrollo acelerado, iniciado tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en la década de 1970 las economías capitalistas entraron en una fase de recesión que si en principio pudo ser asociada al alza del coste de ciertas materias primas como el petróleo o a los desbordes inflacionarios originados por la aplicación de políticas monetarias y crediticias expansivas, posteriormente fue quedando claro que se trataba del agotamiento de un modelo de desarrollo, el denominado *fordismo*<sup>1</sup>.

Junto con la crisis del modo de producción que había impulsado el crecimiento de la segunda posguerra, fue objeto de duro cuestionamiento el cuerpo de ideas que apuntaló las políticas económicas estatales implementadas en esos años y que recibieron el nombre, no excesivamente preciso, de *keynesianas*. Adquirieron renovada vitalidad las concepciones de corte liberal, impulsadas ahora por la corriente *monetarista*, que partían de la reivindicación de las virtudes

---

<sup>1</sup> BARBERO, M. I., et al.: *Historia Económica Mundial. Del Paleolítico a Internet*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

del mercado libre y postulaban la reducción extrema del papel del Estado en la economía, lo que implicaba, entre otras cosas, avanzar sobre una de las bases del consenso económico-social forjado después de 1945, el denominado «Estado del Bienestar».

En el caso específico de Argentina, los años de la posguerra fueron, en línea con lo ocurrido en los principales países de América Latina, los de la estructuración de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en el que el papel del Estado era central, dictando las reglas de juego a través de la política cambiaria, monetaria, crediticia, interviniendo de manera directa, como productor y suministrador de servicios públicos, y brindando también una cobertura social de amplias dimensiones. En particular, las fluctuaciones del tipo de cambio, en demasiadas ocasiones impulsadas por decisiones gubernamentales, determinaron que la especulación con el dólar, la salida de capitales hacia el exterior y la evasión fiscal se convirtieran en las «defensas» más utilizadas por quienes disponían de recursos para hacer frente a realidades económicas extremadamente cambiantes. Las prácticas especulativas de todo tipo, la disposición ampliamente favorable al incumplimiento de los contratos, generalizada al conjunto de la sociedad, justifican la expresión «un país al margen de la ley» que dio título al libro de un reconocido jurista<sup>2</sup>.

En resumen, se trataba de una economía semicerrada<sup>3</sup>, en gran medida aislada de las corrientes de intercambios internacionales que, sin embargo, dependía para su crecimiento de los saldos de la balanza comercial necesarios para la importación de bienes destinados a sostener la actividad interna y que seguía exportando mayoritariamente alimentos<sup>4</sup>. Una de las consecuencias de todo el proceso fue la persistencia de una variable, pero siempre elevada, tasa de inflación<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> NINO, C. S.: *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1998.

<sup>3</sup> Juan J. Llach utilizó la expresión «mercado-internista» para caracterizarla. Véase LLACH, J.: *Reconstrucción o Estancamiento*, Buenos Aires, Tesis, 1987.

<sup>4</sup> Esta situación, por supuesto más compleja de lo que se enuncia aquí, generaba un comportamiento cíclico de la economía argentina, analizado por primera vez en la obra de BRAUN, O.: *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973. Una síntesis se encuentra en GERCHUNOFF, P., y LLACH, L.: *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 2005, pp. 293-295.

<sup>5</sup> Esta inestabilidad convirtió al dólar en el valor «refugio» preferido por los ciudadanos argentinos, siendo su cotización, hasta el presente, el termómetro de la situación económica cotidiana.

Si la continuidad de un importante déficit presupuestario era una de las causas de las sistemáticas subidas de precios<sup>6</sup>, otra lo era el hecho de que al ser los bienes exportables por Argentina alimentos que incidían directamente en la cesta familiar («bienes-salario» es la expresión utilizada por los economistas), cualquier modificación del tipo de cambio tenía incidencia más o menos inmediata en los valores de la inflación, salvo que se establecieran precios subsidiados con cargo al presupuesto estatal. En cuanto al comportamiento general de la economía, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los datos disponibles muestran de manera inequívoca un retraso en los niveles de crecimiento tanto del PIB como del PIB per habitante respecto a los vecinos más importantes (véase cuadro 1)<sup>7</sup>.

Como contrapartida, a pesar de las distorsiones generadas por la ISI, puntualizadas incluso por quienes la defendían<sup>8</sup>, no caben dudas respecto al importante proceso de industrialización experimentado por el país, con las consecuencias sociales correspondientes. Uno de los problemas más serios fue la conformación de una clase empresarial más preocupada por obtener disposiciones favorables por parte del Estado —protección, subsidios, exenciones impositivas— que por realizar las tareas propias de la gestión capitalista. La cuestión residía en discutir si a partir de un proceso industrializador con esas características era posible avanzar hacia una opción exportadora.

A la altura de 1975 la industrialización sustitutiva era objeto de duras críticas desde los ámbitos académicos liberales, y los cuestionamientos habían penetrado con fuerza en sectores de la sociedad argentina que asumieron como válida la idea de que el Estado debía

---

<sup>6</sup> El déficit presupuestario era consecuencia del desequilibrio existente entre un Estado de enorme tamaño y una presión fiscal baja, de carácter regresivo y con muchas posibilidades de evasión.

<sup>7</sup> Puede sostenerse, aunque el tema requiere un análisis imposible de realizar aquí, que la incidencia de la producción agropecuaria en la balanza comercial y en los hábitos de consumo de los habitantes determinó que las fluctuantes políticas gubernamentales —no exclusivamente cambiarias— tuvieran una influencia decisiva sobre la evolución del sector, constituyendo un freno para su modernización y afectando, así, al conjunto de la economía. El recorrido similar que tuvo Uruguay en estos años (MADDISON, A.: *The World Economy...*, *op. cit.*), un país en el que la importancia de la producción primaria es aún mayor, apuntala la idea de que la «especificidad» argentina —su retraso relativo— puede vincularse en alguna medida a esta característica.

<sup>8</sup> Por ejemplo, FERRER, A.: *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

limitar sus actuaciones en la vida económica, abandonando la protección de actividades «ineficientes».

### **Martínez de Hoz y después: la política económica del «Proceso»**

Al tomar el poder el 24 de marzo de 1976, los militares del auto-denominado «Proceso de Reorganización Nacional» formularon un diagnóstico de la situación en el que sostenían que el abandono de una economía abierta, reemplazada por una estrategia de industrialización «artificial» a partir de la década de 1940, no sólo había afectado negativamente el crecimiento, sino que había traído como consecuencia el desarrollo de una clase obrera y un sindicalismo que, enrolado en el peronismo, estaba en la base de los problemas que experimentaba el país. Empeñados en una tarea de «refundación» de la nación, designaron en el cargo de ministro de Economía a José Alfredo Martínez de Hoz, un economista de formación liberal, miembro además de una de las familias tradicionales de la alta sociedad argentina<sup>9</sup>.

En su discurso inaugural, el nuevo ministro anunció que se proponía retornar al rumbo perdido, lo que implicaba impulsar la apertura de la economía, reduciendo al mínimo el rol del Estado. Esta idea, y su eventual concreción, conformaba un giro copernicano respecto a cómo se había estructurado la vida económica argentina después de la Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>.

La liberalización iba acompañada de la propuesta de «pasar de una economía de especulación a una economía de producción»<sup>11</sup>. Martínez de Hoz apuntaba explícitamente a tres objetivos: la derrota de la inflación, el crecimiento económico y una distribución del ingreso «razonable» (*sic*). El rotundo fracaso experimentado en los tres frentes, sumado al hecho de que en lugar de la tan mentada economía de producción se instaló con fuerza aún mayor una situación de especulación generalizada en la que estaban sumergidos por la fuerza de la realidad varios millones de argentinos, es hartamente

---

<sup>9</sup> Un interesante trabajo reciente sobre la alta sociedad argentina, con abundantes referencias a la familia Martínez de Hoz, es el de LOSADA, L.: *La alta sociedad en la Buenos Aires de la Belle Époque*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

<sup>10</sup> Texto del discurso en *La Nación*, 3 de abril de 1976.

<sup>11</sup> *Ibid.*

te para evaluar una gestión de cinco años en la que el ministro dispuso de un poder tal que el presidente salía públicamente a apuntalar dicha gestión<sup>12</sup>.

Sin embargo, las repercusiones de las actuaciones de Martínez de Hoz no pueden limitarse a una revisión crítica de las medidas que adoptó: su fracaso no puede ocultar el hecho de que su prédica penetró de tal manera en la sociedad argentina que unos años más tarde un presidente democrático, Carlos Menem, triunfador en los comicios de 1989 como candidato de un partido cuyo ideario estaba en las antípodas del impulsado por él, lo pusiera en práctica en una medida mucho más amplia y profunda sin contar con una oposición significativa.

Inicialmente, la importancia atribuida a la evolución de los precios residía en que en el momento en que se produjo el golpe militar se estaba técnicamente en el umbral de la hiperinflación: cuando se dio a conocer el aumento de los precios en el mes de marzo de 1976, éste fue del 38 por 100. El control de la inflación fue justamente uno de los fracasos serios de la gestión de Martínez de Hoz, no sólo porque al dejar su cargo los precios seguían creciendo todavía a un nivel del 100,8 por 100 anual<sup>13</sup>, sino porque una parte significativa de las medidas de política económica se orientaron hacia ese objetivo, subordinando otras variables fundamentales para el funcionamiento de la economía argentina como el manejo del tipo de cambio<sup>14</sup>.

Sin embargo, con toda su importancia, la clave a largo plazo de la gestión de Martínez de Hoz no estaba en ese punto sino en las medidas adoptadas para avanzar en la apertura de la economía. Éstas tuvieron dos aspectos: la disminución de la protección arancelaria y la reforma financiera. La privatización masiva de empresas públicas, una demanda permanente de los defensores del liberalismo, no se

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ DE HOZ, J. A.: *Quince años después*, Buenos Aires, Emecé, 1991. En ese texto justificativo, el ex ministro minimiza esa influencia.

<sup>13</sup> FERRERES, O.: *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2004. Salvo que se indique cualquier otra cosa, los datos estadísticos provienen de esta importante obra.

<sup>14</sup> Sobre las políticas antiinflacionarias impulsadas por la gestión de Martínez de Hoz, la mejor exposición es la de CANITROT, A.: *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionario y apertura económica en la Argentina, 1976-1981*, Buenos Aires, Cedes, 1980. Una evaluación profundamente crítica del conjunto de la obra de Martínez de Hoz se encuentra en SCHVARZER, J.: *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986. Una defensa cautelosa la realiza de PABLO, J. C.: *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX*, Buenos Aires, Ley, 2004.

implementó como consecuencia de las restricciones impuestas por las autoridades militares a la gestión económica<sup>15</sup>.

La política arancelaria se implementó en diferentes etapas, y la estrategia inicial parecía ser la de «abrir» la economía de manera gradual, pero hacia mediados de 1980 se aceleró el proceso de disminución de las barreras arancelarias con el objetivo de que la competencia exterior limitara el aumento de los precios; sin embargo, el hecho de que esta modificación se llevara a cabo en un momento en el que era crecientemente significativa la sobrevaloración del peso<sup>16</sup> trajo como consecuencia un aluvión importador que generó una profunda crisis en varias ramas de la industria, imposibilitadas para competir con esas reglas de juego; en el año 1980, la balanza comercial registró un *déficit* récord pero, además, se produjeron numerosas situaciones de excepción a la política general de apertura —desde una ley de promoción industrial para actividades nuevas al mantenimiento de la mayoría de los cupos de importación—, que contribuyeron a afirmar la situación de quienes constituyeron lo que se ha dado en llamar un «nuevo poder económico», grupos de empresas nacionales e internacionales que, si bien en algunos casos tenían una presencia importante desde tiempo atrás, aprovecharon las oportunidades que brindaba la coyuntura para afianzar sus posiciones en el ámbito productivo y en el terreno financiero, hasta el punto de encontrarse más tarde en condiciones de ejercer, como veremos, un cierto «poder de veto» sobre las decisiones gubernamentales<sup>17</sup>.

Peró, sin duda, la reforma financiera puesta en vigencia en junio de 1977 constituye la manifestación más significativa de la voluntad

---

<sup>15</sup> En la obra citada, en la nota 12, Martínez de Hoz hace referencia a las limitaciones impuestas por los militares a sus actuaciones: mantenimiento de un nivel de gasto público elevado, incluyendo el gasto militar, y mantenimiento de la paz social asegurando un bajo nivel de desempleo.

<sup>16</sup> Lo ocurrido con el peso fue el resultado del establecimiento en diciembre de 1978 de una pauta futura de devaluación decreciente (la denominada *tablita cambiaria*) que, acompañado de la apertura a la importación, constituiría supuestamente un techo para el aumento de los precios internos. El hecho de que esta convergencia no se produjera —el índice de inflación fue sistemáticamente superior a la tasa de devaluación— condujo a la citada sobrevaloración.

<sup>17</sup> El estudio de las características y el comportamiento de estas empresas, entre las cuales pueden citarse el grupo Celulosa Argentina o el grupo Ford, se encuentra en el trabajo de ASPIAZU, D.; KHAVISSE, M., y BASUALDO, E.: *El nuevo poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1988.

del equipo económico de ubicar a Argentina en la línea de las transformaciones que se estaban produciendo en el mundo.

En efecto, la abundancia de liquidez en los mercados financieros internacionales, resultado del reciclaje de los dólares percibidos por los países productores de petróleo (los denominados *petrodólares*), creó una situación favorable a la movilización de capitales, potenciada, asimismo, por las crecientes necesidades de los gobiernos de financiar abultados déficits limitando la emisión monetaria, cuyos efectos inflacionarios se acompañaban ahora de un estancamiento de la actividad productiva. Fue así que numerosos países latinoamericanos y de otras partes del mundo contrajeron importantes deudas con el exterior aprovechando los bajos tipos de interés vigentes<sup>18</sup>.

Las medidas adoptadas por el gobierno argentino en el terreno financiero acabaron con un sistema en el que los tipos de interés eran fijados por la autoridad económica y los movimientos internacionales de capitales estaban fuertemente limitados; de esta manera, los bancos actuaban como intermediarios sin poder operar como captadores de recursos de los particulares. En su lugar se liberaron los tipos de interés y las entidades financieras pasaron a competir para atraer depositantes.

El sector financiero adquirió una dimensión inusual pero la combinación de una amplia garantía estatal para los depositantes con una notable falta de control sobre las actuaciones de los bancos determinó que el sistema se convirtiera en un caos<sup>19</sup>. La competencia irresponsable —había garantía estatal— condujo al alza continua de los tipos de interés, que resultaron en general positivos respecto de la inflación; además se generalizó el *cortoplacismo*, colocaciones realizadas a 7 o 14 días. De esta situación se aprovecharon muchas empresas nacionales y transnacionales, que contrajeron deudas con el exterior para obtener enormes beneficios aprovechando el diferencial entre

---

<sup>18</sup> De acuerdo a la CEPAL, el monto total del endeudamiento externo latinoamericano pasó de 65.200 millones de dólares en 1975 a 390.800 millones en 1985 [«The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean», *Estudios e informes de la CEPAL*, 12 (1988), Santiago de Chile].

<sup>19</sup> Algunos estudiosos han definido este proceso como de «valorización financiera del capital», caracterizado por la colocación de excedentes por parte de las grandes empresas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.), tanto en el mercado interno como en el internacional. Véase, por ejemplo, SCHVARZER, J.: *La implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y 2000*, Buenos Aires, A-Z Editora, 2001.

los tipos de interés internos e internacionales y el hecho de que el gobierno garantizara el valor del tipo de cambio. Una parte no insignificante de la deuda externa argentina fue el resultado de estas operaciones fundamentalmente especulativas, contrastando con la experiencia de otros países como Brasil, donde el endeudamiento tuvo como principal objetivo completar el proceso de industrialización.

En marzo de 1980 la estructura financiera entró en crisis cuando fue liquidado el Banco de Intercambio Regional, una institución casi desconocida que se había transformado en el mayor captador de depósitos del público como consecuencia de los elevados tipos de interés que ofrecía. A partir de ese momento, la desconfianza fue ganando a los agentes económicos, y el creciente retiro de fondos llevó a las autoridades a incrementar el endeudamiento con el exterior a los efectos de acumular reservas y mantener el funcionamiento del sistema.

Hacia finales de 1980, la ausencia de resultados de la gestión del ministro puede resumirse en un dato estadístico: el PIB por habitante de 1980 era prácticamente igual al de 1975 (véase cuadro 1). La actividad productiva se vio afectada de manera negativa por la apertura económica. Puede afirmarse que sectores surgidos del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones —plásticos, metalurgia liviana— se vieron irremisiblemente afectados en situaciones que, en buena medida, no eran el resultado de su ineficiencia, sino de circunstancias que los enfrentaban a la competencia exterior en una posición desfavorable como consecuencia de la sobrevaloración del peso.

Cuando se aproximaba la fecha de abandono de la presidencia del general Videla, reemplazado por el general Roberto Viola en marzo de 1981<sup>20</sup>, iba quedando claro que el ministro de Economía no continuaría en su cargo, cuando las personas que aparecían como sus sucesores se habían manifestado en mayor o menor medida en contra de algunas de las medidas de Martínez de Hoz. Esta situación de incertidumbre contribuyó al agravamiento de la crisis: la desconfianza de los agentes económicos impulsó al alza la cotización del dólar, los precios se desbocaron y la recesión se instaló con fuerza. En los meses que van desde marzo de 1981 hasta finales de 1983, la escena nacional estuvo dominada por las cuestiones políticas —los conflictos internos en la

---

<sup>20</sup> De acuerdo con lo establecido al tomar el poder, la duración del mandato de Videla era de cinco años, transcurridos los cuales las Fuerzas Armadas debían designar al sucesor.

cúpula de las fuerzas armadas, la guerra de Malvinas y la posterior retirada de los militares del poder—, y las cuatro personas encargadas sucesivamente de la conducción económica poco pudieron hacer. Sólo cabe citar el breve intento de Roberto Alemann de consolidar las reformas liberales, frustrado por el enfrentamiento con el Reino Unido y la estatalización de la deuda externa privada impulsada por un joven funcionario a cargo de la presidencia del Banco Central, Domingo Cavallo. Esta última operación generó una enorme transferencia de recursos en beneficio de los deudores con el exterior, quienes, argumentando que el gobierno no había cumplido con su promesa de mantener bajo control el tipo de cambio, lograron que sus deudas crecieran a una tasa de interés controlada, muy por debajo de la real, lo que constituyó una verdadera «licuación de sus pasivos», recibiendo además bonos del Estado, que pasó a ser el responsable de cumplir estas obligaciones con el exterior.

En diciembre de 1983, en el momento de la entrada del nuevo presidente, el radical Raúl Alfonsín, la situación del país en el terreno económico mostraba elementos harto preocupantes: la deuda externa había subido hasta los 45.000 millones de dólares (en 1976 era de 8.000 millones); la estructura industrial había sido parcialmente desmantelada: el volumen de la producción había caído alrededor del 8 por 100, la mano de obra ocupada había disminuido en un 35 por 100 y el peso de la actividad industrial sobre el conjunto de la economía descendió del 28 al 22 por 100. Sin embargo, este proceso se produjo junto con una fuerte concentración y centralización de la producción en beneficio de empresas que, como hemos citado, conformaron una estructura de poder económico muy beneficiada por una situación en la que el liberalismo enunciado enfáticamente por las autoridades fue acompañado de la consolidación de situaciones de notorio privilegio.

### **La política económica del gobierno radical (1983-1989)**

Por distintas razones, entre las que se incluye un triunfo electoral en buena medida sorprendente, los radicales carecían de una propuesta económica definida. Por otra parte, además de la grave herencia recibida, debieron enfrentarse a una coyuntura en la que la crisis de la deuda externa y la inestabilidad mundial tuvieron consecuencias

negativas para la mayoría de los países latinoamericanos. En este aspecto, es preciso indicar que, más allá de sus errores, el gobierno se vio afectado por una realidad internacional en la que se produjo una fuerte declinación de los precios de los productos exportados por el país. Durante el quinquenio 1983-1987 los términos de intercambio cayeron en un 40 por 100. Se ha calculado que, con los precios de 1982, la balanza comercial de 1987 se habría podido saldar con un superávit de 3.400 millones de dólares mientras que, en las nuevas condiciones, éste fue de sólo 500 millones<sup>21</sup>.

Frente a esta compleja realidad, los objetivos que propuso el ministro de Economía Bernardo Grinspun eran demasiado ambiciosos para la situación real del país y para los condicionamientos provenientes de la realidad económica internacional: crecimiento anual del PIB del 5 por 100, incremento de los salarios reales del 8 por 100, mejora de la recaudación fiscal y acuerdo con los acreedores externos eran los más importantes. Para intentar alcanzarlos se recurrió a medidas expansivas —crédito barato y aumento del gasto público— intentando, además, desarrollar una política de ingresos que permitiera aumentar los salarios reales. Parecía que se producía el retorno de la estrategia de la ISI, como si en el país y en el mundo no hubiera ocurrido nada importante desde 1975 (o desde el último gobierno radical, derrocado en 1966).

Muy pronto quedó claro que la política gubernamental no iba a alcanzar sus objetivos: el intervencionismo estatal era insuficiente para controlar una realidad en la que los cambios producidos por la política económica de Martínez de Hoz habían sido profundos; además, los diferentes sectores operaron respondiendo con exclusividad a sus intereses, sin mostrar una disposición razonablemente favorable a la naciente democracia. Esta realidad remite a uno de los rasgos característicos de la vida argentina, «la recíproca denegación de legitimidad de las fuerzas que en ella se enfrentan»<sup>22</sup>. Durante el gobierno de Alfonsín, los grupos financieros cuestionaron la política económica de manera combativa salvo en los primeros momentos del Plan Austral, y el sindicalismo peronista realizó trece paros generales.

---

<sup>21</sup> GERCHUNOFF, P., y LLACH, L.: *El ciclo de la ilusión y el desencanto...*, op. cit., p. 418.

<sup>22</sup> Esta afirmación es de Tulio Halperín Donghi (citado por FIDANZA, E.: «Nosotros o ellos», *La Nación*, 3 de diciembre de 2008).

Con un PIB que apenas creció el 0,2 por 100 y una inflación del 626 por 100 en 1984, el ministro elevó su renuncia en marzo de 1985, siendo reemplazado por un economista con prestigio académico y cercano al presidente pero de nula actuación política, Juan Vital Sourrouille.

En junio de 1985, con la amenaza real de la hiperinflación que llevó a Alfonsín a plantear la necesidad de una «economía de guerra», Sourrouille puso en marcha una imaginativa estrategia de estabilización, el Plan Austral, destinado a frenar el desbordado crecimiento de los precios<sup>23</sup>. El punto de partida fue la creación de una nueva moneda, el *austral*, acompañado del congelamiento de casi todos los precios de la economía. La idea que orientaba a los ejecutores del plan era que había que romper la inercia inflacionaria, considerada un factor fundamental de todo el proceso. Al comprometerse el Banco Central a no emitir moneda para financiar el déficit presupuestario, se completaba un esquema en el que las fuentes creadoras de inflación parecían controladas. Sin embargo, faltaba la reacción de los mercados: al ser ésta favorable, el panorama económico experimentó una modificación radical: la especulación con el dólar se detuvo, aumentaron las exportaciones y la recaudación fiscal, reapareciendo además el consumo por la disminución de los tipos de interés.

En una realidad tan atravesada por la inestabilidad, el Plan Austral resultó un éxito, favoreciendo incluso el triunfo del oficialismo en las elecciones legislativas celebradas a finales de 1985. Sin embargo, no era más que un plan de estabilización: sus limitaciones residían, por un lado, en que no incorporaba una estrategia de crecimiento; por otro, en que no atacaba las causas reales de la inflación.

En los años siguientes, hasta el estallido hiperinflacionario de mediados de 1989, se produjo un paulatino deterioro de la situación económica, visible en el retorno de una inflación creciente. Mientras la congelación fue generalizada, las pujas distributivas cesaron, pero ante la inevitable flexibilización todos los sectores trataron de mejorar sus posiciones con el impacto consiguiente. El problema mayor residía en que, una vez agotadas las posibilidades de aumentar la recaudación fiscal y carente el gobierno del poder y/o de la convicción para encarar una reforma fiscal progresiva, reaparecía el déficit, obligando a recurrir al endeudamiento y/o a la emisión.

---

<sup>23</sup> El texto completo del Plan Austral (Decreto 1096/1985) en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, 17 de junio de 1985.

Esta situación condujo, en 1987, a un intento por parte del gobierno de realizar una reforma estructural del Estado, que incluía la privatización de algunas empresas públicas. La oposición peronista bloqueó el proyecto, aunque tampoco había en el gobierno una propuesta clara sobre el tema.

El último año y medio de la administración radical estuvo dominado por el intento de evitar la hiperinflación en un escenario caracterizado por el triunfo electoral de la oposición peronista en los comicios legislativos y por la proximidad de las elecciones presidenciales, previstas para mayo de 1989.

Los sucesivos planes puestos en ejecución —meras operaciones coyunturales— fueron simplemente postergando el estallido final, que se produjo cuando el denominado Plan Primavera fue dinamitado por la decisión del Banco Mundial de no seguir prestándole al gobierno argentino y por la actitud de sectores del *establishment* financiero que, ante el incumplimiento oficial de las pautas establecidas de devaluación del peso, apostaron fuerte por el dólar creando una situación de caos —potenciada por unas cuentas públicas descontroladas— que no sólo hizo inevitable la derrota electoral, sino que obligó al presidente Alfonsín a entregar el poder anticipadamente. Puede afirmarse, asimismo, que los sucesos de 1989 marcaron el final del modelo de desarrollo económico iniciado en la segunda posguerra. A partir de entonces ya nada sería como antes.

## Menem y las reformas estructurales

La Argentina que recibió a Carlos Menem el día de su llegada al poder estaba atravesada por tantos y tan graves problemas que para muchos tornaba imprescindible la realización de cambios radicales<sup>24</sup>. Sin embargo, en el corto plazo todo pasaba a segundo plano ante una cifra escalofriante: en el mes de las elecciones, la inflación alcanzó el 78,4 por 100, y el mes siguiente el 114,5 por 100. La gravedad de la cuestión facilitaba sin duda la adopción de medidas que en otras circunstancias serían rechazadas o, por lo menos, seriamente cuestionadas.

---

<sup>24</sup> En 1989, el PIB a precios constantes cayó el 6 por 100 y el PIB por habitante el 9,2 por 100. Véase MADDISON, A.: *The World Economy...*, *op. cit.*

En el caso argentino no cabe duda alguna respecto a que el trauma de la hiperinflación contribuyó a crear el clima favorable para que fueran aceptadas las reformas estructurales que se implementaron en los primeros años de la década de 1990. Por otra parte, el contexto internacional también contribuyó en ese sentido: la preeminencia de las ideas de corte neoliberal habían ganado terreno en las discusiones académicas y el «éxito» alcanzado por las políticas implementadas por Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido llevaban a que las privatizaciones, la apertura económica y la desregulación fueran los ejes que orientaban las recomendaciones de los organismos internacionales destinadas a aquellos países en los que el peso del Estado había contribuido a generar desequilibrios fiscales y un fuerte endeudamiento. Aportaciones importantes de capital iban a ser el premio para quienes hicieran correctamente «los deberes».

El presidente Menem, de quien sus antecedentes y mensajes de campaña hacían pensar que iba a poner en práctica una política económica que siguiera la tradicional orientación populista del peronismo, sorprendió adhiriendo al denominado Consenso de Washington un listado de propuestas difundido en los círculos financieros internacionales que reducía el mínimo el papel del Estado<sup>25</sup>.

La designación de los dos primeros ministros de Economía, Miguel Roig y Néstor Rapanelli, pertenecientes ambos a uno de los más importantes grupos económicos del país, Bunge y Borg, fue una clara señal de las intenciones del nuevo presidente, y a ello siguió la sanción de las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica, elementos fundamentales en el proceso de cambio. Por medio de la primera se procedió al desmontaje, primero por 180 días, luego prorrogado, de todos los regímenes de excepción —subsidios, promociones, preferencias de compra por parte del Estado— que apuntalaban el proceso de industrialización sustitutiva. Era la política de Martínez de Hoz llevada al extremo. La ley de reforma del Estado,

---

<sup>25</sup> El texto original fue redactado por John Williamson. Véase WILLIAMSON, J.: «A Short History of the Washington Consensus», artículo encargado por la Fundación CIDOB para el Congreso «Del Consenso de Washington a un nuevo gobierno mundial», celebrado los días 24 y 25 de septiembre de 2004 en Barcelona. La única diferencia entre el Consenso de Washington y la política aplicada por Menem fue que en aquél se recomendaba la implantación de un tipo de cambio «libre y competitivo».

por su parte, despejaba el camino para llevar a cabo un amplio proceso de privatizaciones, reduciendo así el papel estatal en el empleo, el número de empresas, en la producción de bienes y servicios, y en las tareas de regulación.

Los objetivos de las privatizaciones eran variados: 1) como un medio para equilibrar el presupuesto, dado que las empresas públicas, por distintas razones, eran normalmente deficitarias; 2) como recurso para obtener fondos aplicables, por ejemplo, a la reducción de la deuda externa; y 3) como instrumento para mejorar la calidad en la provisión de servicios que el Estado suministraba con serios problemas.

El desprestigio de las empresas públicas se había incrementado en los últimos años como consecuencia de una realidad incuestionable, su ineficiencia y las situaciones de corrupción emergentes de la relación entre la burocracia estatal y el sector privado proveedor de bienes y servicios al Estado pero, también, de la continuidad de una prédica de varios años impulsada por sectores influyentes de la sociedad (empresarios, periodistas mediáticos). La idea de que todos (o casi todos) los males de la economía argentina residían en la omnipresencia del Estado y su papel sistemáticamente negativo estaba instalada en buena parte de la ciudadanía, lo que generó un clima de aceptación de la tarea a la que hacía frente Carlos Menem —incluso parte de los sindicatos que defendían los intereses de quienes se veían afectados por las privatizaciones—<sup>26</sup> y una amplia disposición favorable, incluso teniendo en cuenta la desprolijidad y los claros indicios de corrupción que se manifestaron, sobre todo, en los primeros años<sup>27</sup>.

El caso es que, en menos de cinco años, se concretó el proceso de privatizaciones de mayor envergadura a nivel mundial: el Estado argentino se desprendió de casi todos sus activos en sectores como la energía, la siderurgia y la petroquímica, así como la provisión de agua potable, gas, electricidad, los servicios de telecomunicaciones, la generación y distribución de combustibles y, también, la gestión de la

---

<sup>26</sup> El estudio de la «desmovilización y cooptación» de los sindicatos puede estudiarse en MARGHERITIS, A.: *Ajuste y Reforma en la Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones*, Buenos Aires, GEL, 1999.

<sup>27</sup> Sobre este tema es imprescindible el trabajo de TORRE, J. C.: *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998. <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-torre00.htm> - ref1.

infraestructura de transporte, desde el ferrocarril a las carreteras, incluyendo los puertos y aeropuertos<sup>28</sup>.

Los resultados pueden ser revisados a partir de los objetivos propuestos: en principio, el déficit estatal se redujo significativamente, aunque ese objetivo se alcanzó también gracias a otras reformas, como el aumento de los impuestos indirectos y una mejora sensible de la recaudación.

Asimismo, una parte de los ingresos obtenidos, aproximadamente el 25 por 100, provino del pago con títulos de la deuda externa, con lo que se produjo un alivio parcial de esta situación que gravemente pesaba sobre la economía argentina aunque, por otra parte, el Estado se hizo cargo de los pasivos de algunas empresas a efectos de facilitar el proceso privatizador.

La provisión de servicios por parte de las empresas privatizadas ha sido objeto de un profundo debate. Si bien en algunos casos la mejora fue visible —el ejemplo típico es el de la telefonía—, los aumentos en la productividad no fueron acompañados de menores tarifas; por el contrario, para atraer el interés de los inversionistas se incluyeron cláusulas que aseguraban ajustes importantes para los compradores de las empresas<sup>29</sup>, a lo que se sumó el hecho de que las condiciones de venta dieron lugar a la formación de monopolios que facilitaron la obtención de ganancias excepcionales.

Habría que agregar, como elemento fundamental para entender lo ocurrido en estos años, que las privatizaciones contribuyeron a consolidar el proceso de concentración de la riqueza en marcha ya desde los años setenta, con la presencia adicional de empresas extranjeras, entre las cuales las de origen español ocuparon un lugar preponderante<sup>30</sup>. Los mismos grupos económicos que habían expandido y diversificado sus actividades, en buena medida a expensas del Estado,

---

<sup>28</sup> El monto total de los ingresos percibidos por el Estado fue de 23.849 millones de dólares. Ministerio de Economía: *El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del Balance de Pagos*, 2000.

<sup>29</sup> Posteriormente algunos estudiosos se han preguntado si, dado el nivel alcanzado por las tarifas, éstas no hubieran resuelto en buena medida los problemas de déficit de las empresas de servicios públicos. Véase, por ejemplo, RAPOPORT, M.: *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2005.

<sup>30</sup> Empresas como Repsol, Telefónica, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria fueron las que, en mayor medida, participaron en todo el proceso privatizador argentino.

se beneficiaron de la estatalización de la deuda en 1982, y mejoraron aún más su posición como actores económicos y políticos, participando de las licitaciones para la privatización de las empresas públicas.

Si el presidente Menem suponía que la sola puesta en ejecución de la reforma del Estado y su compromiso con la implementación de la misma iba a ser suficiente para acabar con la inflación, cometió un error serio. Entre su asunción y la puesta en marcha de la convertibilidad a principios de abril de 1991, como veremos más adelante, hubo casi dos años de experiencias de prueba y error en donde se vivió un nuevo episodio hiperinflacionario a principios de 1990 y una inestabilidad que puso seriamente en duda su liderazgo. Sin embargo, en ese lapso, con la conducción de la economía a cargo de uno de sus incondicionales, Antonio Erman González, se fueron realizando sucesivos ajustes en las finanzas públicas —incluyendo la expropiación de los depósitos de plazo fijo de los particulares y su reemplazo por bonos a diez años— que, acompañados de las primeras privatizaciones, fueron creando el escenario fiscal adecuado para una propuesta estabilizadora de envergadura.

Con la designación a principios de 1991 de Domingo Cavallo al frente del Palacio de Hacienda se puso definitivamente en marcha el proceso de reforma económica. A las privatizaciones que ya se estaban efectuando se agregó una profundización en la apertura comercial y financiera de la economía y, sobre todo, se atacó la inflación con una propuesta integral, el Plan de Convertibilidad.

El eje de la propuesta era el establecimiento por ley de un tipo de cambio fijo, creando una nueva moneda, el peso, equivalente a un dólar, con un régimen de libre conversión. Una vez establecida esa paridad, la ley establecía que la base monetaria debía estar respaldada en un 100 por 100 por las reservas de divisas de libre disponibilidad. De esta manera, las autoridades se convertían en simples intermediarias entre la variación de las reservas internacionales y las tenencias de pesos en poder del público.

Este régimen de caja de conversión, con antecedentes en Argentina entre 1899 y 1913 y luego en 1927-1929, anulaba, además, las posibilidades de emitir moneda para enjugar el déficit fiscal que, en adelante, debería financiarse a través de títulos de deuda en los mercados nacionales e internacionales.

El plan tuvo una efectividad inédita en el control de la inflación, aunque su persistencia residual a niveles bajos en los primeros años

contribuyó a una cierta apreciación del peso. Con el éxito obtenido en el problema más dramático que cotidianamente experimentaban los argentinos, lo que sin duda produjo grandes beneficios en términos de estabilidad, la autoridad económica dispuso de crédito para profundizar en las reformas liberalizadoras, incluyendo la más amplia libertad para la entrada y salida de capitales, y en cuanto al sistema de previsión social, tuvo lugar la controvertida introducción en 1994 de un sistema privado de capitalización al que podían acceder los trabajadores privados que optaran por tal alternativa.

En una coyuntura internacional caracterizada por la baja de los tipos de interés y la inversión en las regiones emergentes, el gobierno de Argentina se vio beneficiado por esta realidad, lo que contribuyó a apuntalar el proceso de reformas. La entrada de capitales no sólo compensaba el déficit en cuenta corriente, sino que permitía acumular reservas, expandir la circulación monetaria y el crédito y alentar, así, la expansión de la economía.

Los resultados de los primeros años de gestión fueron altamente positivos. Entre 1990 y 1994 el PIB creció a una tasa del 7,3 por 100 anual, mientras que el PIB por habitante lo hizo al 6,3 por 100 anual<sup>31</sup>. Esta expansión fue apuntalada por un importante incremento de la demanda interna, pero también, en gran medida, por un aumento de las exportaciones, que pasaron de 9.573 millones de dólares en 1989 a 21.162 millones en 1995, aunque el saldo de la balanza comercial fue crecientemente deficitario entre 1992 y 1994.

La composición de las exportaciones argentinas da cuenta de una serie de procesos que contribuyen a explicar ese importante ciclo de crecimiento. En primer término, la producción agraria se expandió debido a una serie de transformaciones en varios cultivos exportables, que se tradujeron en un aumento de los rendimientos y de la superficie dedicada a la agricultura. Además, el complejo agroindustrial oleaginoso alcanzó hacia finales del siglo XX la preeminencia en los mercados mundiales, convirtiéndose el país en el primer exportador de aceites vegetales.

En cuanto al sector industrial, la actividad que más creció fue la producción de automotores, favorecida por la reaparición de la estabilidad que impulsó el crédito pero, sobre todo, por las posibilidades que brindaron los acuerdos comerciales con Brasil, en el marco del

---

<sup>31</sup> MADDISON, A.: *The World Economy...*, *op. cit.*

Mercosur<sup>32</sup>. El resto, afectado por la apertura económica y la apreciación del peso, experimentó problemas serios: sectores enteros de la producción y gran cantidad de pequeñas y medianas empresas desaparecieron. Se verificó también la continuidad del proceso de concentración y, constituyendo uno de los rasgos fundamentales del periodo, una baja tasa de creación de empleo, hasta el punto que con un nivel de crecimiento como el que se ha indicado, este creció el 0,5 por 100 anual entre 1992 y 1994, el desempleo pasó del 7 al 12,2 por 100. Tampoco hubo logros importantes en términos de modificación de las profundas diferencias sociales existentes. Por el contrario, las desigualdades en la distribución del ingreso se incrementaron, aunque hubo disminución en los índices de pobreza extrema<sup>33</sup>.

En esta situación de crecimiento, la dimensión de los éxitos acallaba el discurso de los críticos. Sin embargo, hacia finales de 1994 se hizo sentir con fuerza uno de los peligros de la apertura hacia el mundo: la crisis experimentada por la economía mexicana —el llamado *efecto tequila*— mostró que la vinculación financiera generada por la globalización podía dar lugar a una volatilidad de los capitales de magnitud tal que pusiera en aprietos a economías fuertemente dependientes de la aportación extranjera.

Argentina experimentó una importante salida de capitales y el crecimiento económico se frenó bruscamente: 1995 se cerró con una caída del PIB de alrededor del 3 por 100 y una tasa de desempleo que subió hasta el 18,6 por 100. De esta manera, la gestión del gobierno de Menem se divide en dos periodos, con la crisis del *tequila* y la reelección del presidente como línea divisoria<sup>34</sup>.

La ayuda concedida por el Fondo Monetario Internacional, para quien la gestión económica argentina constituía un ejemplo para el

---

<sup>32</sup> El mercado común conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay tuvo como fecha de partida el 1 de enero de 1995, aunque varias negociaciones se habían concretado con anterioridad a esa fecha y el comercio interregional se multiplicó por seis entre 1985 y 1994. Véase, al respecto, BARBERO, M. I., *et al.*: *Historia Económica Mundial...*, *op. cit.*

<sup>33</sup> Sobre este tema hay datos no exactamente coincidentes pero, en general, insisten en que indicadores como el índice Gini muestran un sensible incremento de la participación en el ingreso del 20 por 100 más rico y una caída del 20 por 100 más pobre. Véase PARODI TRECE, C.: *La crisis argentina. Lecciones para América Latina*, Lima, Universidad del Pacífico, 2003.

<sup>34</sup> También se produjo un cambio en la conducción económica: Domingo Cavallo fue reemplazado por Roque Fernández.

mundo, y algunas medidas destinadas a apuntalar la situación de los bancos afectados por la fuga de depósitos contribuyeron a que, hacia finales de 1995, se retomara el rumbo del crecimiento, alcanzando valores destacables entre 1996 y 1998, aunque con un lento descenso del desempleo, que se mantuvo en niveles elevados<sup>35</sup>. De cualquier manera, la figura de Menem perdió prestigio entre la ciudadanía, descontenta tanto con su manera de gobernar como por el hecho de que los números estadísticos favorables no se traducían en mejoras perceptibles para la mayoría de la población<sup>36</sup>.

El escenario fue, entonces, bastante diferente: la apreciación del peso se aceleró como consecuencia de una circunstancia externa, la apreciación del dólar a nivel mundial, generando una difícil situación para el sector exportador; por otra parte, creció el endeudamiento con el exterior, sobre todo como resultado de las actuaciones del sector público, en el que los importantes déficits de las provincias tuvieron un papel significativo<sup>37</sup>.

La vulnerabilidad argentina se manifestó nuevamente en 1998, cuando la crisis rusa primero y la crisis del real en Brasil a final del año mostraron, más allá de la discusiones respecto del modelo aplicado, las serias limitaciones de una economía abierta con un tipo de cambio fijo en un país con las características de Argentina.

## El derrumbe

El descenso de la actividad económica coincidió con el periodo electoral. A finales de 1999 la Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación, encabezada por el radical Fernando De la Rúa se impuso en los comicios derrotando al candidato peronista, Eduardo Duhalde. Paradójicamente, mientras el candidato opositor se manifestaba defensor de la convertibilidad —tema sensible para muchos argentinos endeudados en dólares—, centrando su crítica en el estilo de

---

<sup>35</sup> La tasa anual media de crecimiento del PIB en ese lapso fue del 5,8 por 100. MADDISON, A.: *The World Economy...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Las encuestas que publicaron los periódicos en los dos últimos años de su gestión indicaban que ésta era rechazada por el 75-80 por 100 de la población.

<sup>37</sup> Tal como está diseñado el sistema federal en Argentina, los gobiernos provinciales disponen de libertad para incurrir en déficits presupuestarios y para buscar formas de financiamiento de los mismos.

gobierno desplegado por Menem y en la corrupción de su gestión, era Duhalde quien insistía en la necesidad de abandonar la política de cambio fijo implementada por su correligionario.

La gestión económica fue encomendada al ex director del Banco Central durante el gobierno de Alfonsín, José Luis Machinea. El diagnóstico que se realizó de la realidad económica fue que, ante la declinación de la actividad y la salida de capitales, era fundamental restablecer la confianza y, para ello, consideraban imprescindible desarrollar un plan de austeridad fiscal. La continuidad de la convertibilidad no se discutía y las dimensiones de las crisis externas no eran consideradas una causa principal.

Las medidas adoptadas por el gobierno —en primer término, aumentos de impuestos y, luego, duras políticas de recorte de gastos— estuvieron lejos de dar los frutos esperados, esto es, el retorno de capitales «tranquilizados» por el austero comportamiento fiscal; en cambio, contribuyeron a resquebrajar la coalición gobernante y a generar un clima social adverso, que aprovechó por la oposición peronista.

Los avatares de la situación política del convulsionado año 2001 son analizados en otros trabajos de este *dossier*. En el terreno económico, el dilema de los ministros de Economía que sucedieron a Machinea (que renunció en marzo), primero Ricardo López Murphy, cuyo plan no tuvo ocasión de aplicarse porque fue desplazado antes, y, luego, increíblemente, el mismo Domingo Cavallo, fue un intento de evitar el derrumbe (con cesación de pagos internacionales incluida) sin salir de la convertibilidad.

López Murphy, desde una perspectiva ortodoxa, intentó impulsar una disminución de gastos en áreas ya largamente castigadas como la educación; las reacciones de los afectados, junto a un amplio rechazo del mismo oficialismo, sellaron su suerte. Cavallo, en cambio, optó por intentar reducir los costes internos para mejorar la posición exportadora del país<sup>38</sup>.

Todo resultaba inútil, aun cuando Cavallo tomó conciencia de la gravedad de la situación fiscal y realizó intentos de revertirla. Así, el canje de deuda de corto plazo por otra de más largo plazo con inte-

---

<sup>38</sup> Incluso produjo una modificación en la convertibilidad, «atando» el peso no sólo al dólar sino también al euro, la que entraría en vigencia cuando la cotización de ambas monedas se equiparase.

reses más elevados, la política de «déficit cero» para ajustar el gasto público a los ingresos, y otra operación de canje de carácter compulsivo, dirigida sobre todo a las administradoras privadas de los fondos de la seguridad social, fueron gestos que no frenaron el retiro de depósitos, la salida de capitales y la «huida» generalizada hacia el dólar<sup>39</sup>.

La última, desesperada, disposición del ministro fue la restricción para el retiro de depósitos de los bancos por los particulares. La expresión «corralito», rápidamente difundida entre la población, dio la vuelta al mundo designando esta inusual forma de evitar lo que en ese momento a casi todos les parecía inevitable: el fin del paridad entre el peso y el dólar y la cesación de pagos por parte del gobierno. La explosión social de los días 19 y 20 de diciembre terminó con la gestión de Cavallo, luego llevó a De la Rúa a la renuncia y abrió el camino para la cesación de pagos y la desaparición de la convertibilidad.

Las explicaciones de la crisis han seguido dos líneas diferentes: 1) la de quienes cuestionan el modelo en su conjunto y la ven como el desenlace de la apertura económica, que conducía inevitablemente a una debacle de grandes proporciones como consecuencia de la aplicación de una política económica que dismanteló la estructura productiva argentina y marginó a vastos sectores de la población<sup>40</sup>; y 2) la de los defensores de la política económica implementada por Carlos Menem, quienes, sin embargo, no coinciden en la identificación de las causas de la crisis. En este aspecto se identifican, por lo menos, dos análisis: *a*) el desborde del gasto público y la inexistencia de políticas correctoras en este terreno condujeron a un endeudamiento con el exterior a tipos de interés cada vez más elevados, que tornó imposible el mantenimiento de la convertibilidad<sup>41</sup>; y *b*) la importancia de los *shocks* exteriores

---

<sup>39</sup> También tuvo importancia el cese de la ayuda por parte del Fondo Monetario Internacional. Para este tema, véase MUSSA, M.: *La Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, World Publications-Planeta, 2002.

<sup>40</sup> Un ejemplo de esta explicación se encuentra en la obra de SEVARES, J.: *Porqué cayó la Argentina*, Buenos Aires, Norma, 2002.

<sup>41</sup> Ésta es la posición de Mussa, en MUSSA, M.: *La Argentina y el FMI...*, *op. cit.* También la de Pedro Pou, presidente del Banco Central durante la presidencia de Menem. Véase POU, P.: «The Argentine Crisis», presentación preparada para el Congreso sobre Argentina del National Bureau of Economic Research, celebrado el día 17 de julio de 2002 en Cambridge, Massachussets (citado por PARODI TRECE, C.: *La crisis argentina...*, *op. cit.*).

obligaban a una salida ordenada de la convertibilidad; la insistencia en mantenerla agravó un desenlace ya de por sí difícil <sup>42</sup>.

Las diferencias existentes entre estas dos visiones del pasado inmediato hacen imposible siquiera el establecimiento de un escenario común para el debate: quienes cuestionan la apertura no se preguntan cómo se podría haber hecho frente a la crisis de 1989, y quienes la defienden no tienen respuestas, salvo acudir al argumento de la «mano invisible del mercado», para hacer frente a una realidad en la que las desigualdades se hicieron más evidentes en una sociedad ya profundamente desigual.

### Caos y recuperación

Puede accederse a una aproximación a la crisis de fin de siglo a partir de las estadísticas: el PIB cayó desde 1998 a 2002 el 21,8 por 100, mientras que el PIB por habitante disminuyó el 18,4 por 100. En particular, la caída del año 2002 fue catastrófica. El impacto social fue, asimismo, tremendo: el porcentaje de la población ubicado debajo de la línea de pobreza alcanzó en octubre de 2002 según los datos oficiales el 57,5 por 100 de la población urbana <sup>43</sup>.

La actuación de los sucesivos gobiernos frente al caos pasó por diferentes fases, atravesadas por la necesidad de encontrar una salida de la convertibilidad, en un escenario en el que los contratos se derrumbaron, escaseaban las divisas y cualquier predicción respecto al precio futuro del dólar parecía factible, mientras en la calle diferentes sectores de la sociedad se manifestaban planteando sus reivindicaciones de todo tipo: por el alivio de su situación de pobreza, por sus ahorros confiscados, por la reforma del sistema político («que se vayan todos» era la consigna) e, incluso, grupos de extrema izquierda imaginaban la posibilidad de una revolución cercana. De la idea de establecer un sistema de cambio controlado, con un valor oficial de 1,40 pesos por dólar y un segmento de mercado libre regido por la

---

<sup>42</sup> El más calificado defensor de esta explicación es Guillermo Calvo. Por ejemplo, véase CALVO, G.: «La crisis argentina: una explicación», en CHUDNOVSKY, D., y BRUNO, C. (comps.): *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

<sup>43</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Línea de Pobreza y Canasta Básica, Serie Histórica.

oferta y la demanda, ante la continuidad de la «fuga» hacia el dólar, se pasó a un régimen de libre flotación<sup>44</sup>; el valor del dólar llegó a superar los 4 pesos hasta estabilizarse posteriormente alrededor de los 3 pesos.

Para evitar que la devaluación impulsara los precios hacia arriba, la autoridad económica estableció retenciones a las exportaciones de petróleo, productos primarios y manufacturas agroindustriales<sup>45</sup>. Esta operación, que afectaba a los beneficiarios más directos de la devaluación, permitía aumentar la recaudación fiscal en una coyuntura en la que muchas de las deudas estaban denominadas en dólares y los ingresos se recaudaban en pesos.

Las cuestiones suscitadas por el endeudamiento contraído en dólares fueron resueltas por medio de la *pesificación* asimétrica: los activos en dólares de los ahorristas se *pesificaron* a 1,40 pesos por dólar más un coeficiente vinculado a la inflación; por su parte, las deudas se *pesificaron* 1 a 1 sin límites en los montos<sup>46</sup>. De esta manera, las deudas se licuaron y el gobierno se encargó de indemnizar a los bancos por la deuda con la emisión de un bono en dólares.

La presión de los ahorristas y la falta de acuerdo con los organismos internacionales contribuyeron a que Jorge Remes Lenicov, el primer ministro de Economía, renunciara el 23 de abril siendo reemplazado por Roberto Lavagna. Con la actividad casi paralizada, el nuevo ministro inició una tarea que apuntaba a estabilizar el valor del dólar, a aumentar los recursos del Estado y a renegociar el interrumpido pago de la deuda externa.

Las circunstancias exteriores, fundamentalmente una subida de los precios de las mercancías exportadas por Argentina, contribuyeron sin duda a la recuperación a partir de 2003<sup>47</sup>. El caso de la soja es

---

<sup>44</sup> La convertibilidad se derogó por la Ley núm. 25561. Texto en el *Boletín Oficial*, 7 de enero de 2002, y la libre flotación se estableció por Decreto 260/02. Texto en el *Boletín Oficial*, 8 de febrero de 2002.

<sup>45</sup> Decreto 376/2002. Texto en el *Boletín Oficial*, 6 de marzo de 2002. El sentido de las retenciones reside en que la notable devaluación del peso favoreció a quienes colocaban sus productos en el exterior.

<sup>46</sup> Decreto 71/2002. Texto en el *Boletín Oficial*, 19 de enero de 2002. Inicialmente se había previsto que se «pesificaran» sólo las deudas hasta 100.000 dólares pero las presiones ejercidas por las empresas privatizadas y los bancos lograron ampliarla a todas las deudas.

<sup>47</sup> Una de las dimensiones de la crisis fue el derrumbe de las importaciones en 2002, que fueron el 35 por 100 de los valores de dos años antes. De esta manera, con

un ejemplo claro: impulsada por el aumento de la demanda exterior, su producción casi se duplicó entre la cosecha 1999-2000 y la 2004-2005, convirtiéndose en algunas regiones en casi un monocultivo<sup>48</sup>.

Sin embargo, en la salida de la crisis tuvo asimismo importancia la heterodoxa política económica implementada por el ministro Lavagna, que combinó medidas destinadas a reactivar el consumo —aumentos salariales para el sector privado— con el establecimiento de controles tanto de los precios como del tipo de cambio, y un manejo restrictivo de la política monetaria con el congelamiento de los salarios del sector público hasta finales de 2003. De esta manera, partiendo de bajísimos niveles de actividad, lo peor de la caída fue quedando atrás, iniciándose en 2003 una fase de crecimiento que permitió alcanzar en 2004 los niveles del PIB de 1998. El control de la inflación, un significativo superávit del sector público y una exitosa negociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional fueron otros logros de la gestión de Lavagna, produciéndose como consecuencia un hecho inédito: uno de los candidatos a la presidencia en las elecciones de 2003, Néstor Kirchner, afirmó que en caso de ganar los comicios, lo que efectivamente ocurrió, la continuidad de Lavagna estaba asegurada.

Los años de gobierno de Kirchner fueron los de la recuperación económica: entre 2003 y 2007, Argentina estuvo entre los países que experimentaron un mayor crecimiento en el mundo. Liderado por el buen comportamiento de las exportaciones, que pasaron de 25.651 millones de dólares en 2003 a 55.976 millones en 2007, se alcanzaron otros logros reveladores: el consumo interno creció significativamente; la mejora en la recaudación fiscal permitió que se produjera un superávit importante, en el que incidían las retenciones a las exportaciones y otros gravámenes heterodoxos; la inflación, si bien en valores elevados para los niveles internacionales, se mantuvo razonablemente controlada, entre otras razones por el bajo nivel de los salarios; y, finalmente, la crítica situación del endeudamiento externo pudo resolverse, por lo menos, de manera parcial. Esa buena marcha de la economía, aunque la cuestión social quedó como una asignatura pendiente y muchos podían acusar al

---

un nivel de exportaciones casi constante, se alcanzó un saldo positivo nunca antes alcanzado en la balanza comercial.

<sup>48</sup> La superficie cultivada de soja pasó de 1.880.000 Ha en 1980 a 15.981.264 en 2006. Estadísticas sobre el tema en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN: *Sistema Integrado de Información Agropecuaria*.

gobierno de carecer de un proyecto de crecimiento a largo plazo, permitió a Néstor Kirchner disponer de un apoyo importante en la ciudadanía, hasta el punto que pudo desprenderse del ministro Lavagna sin que esa decisión afectara el rumbo ni tuviera un impacto sobre la sociedad.

## Conclusiones

Finalizado el recorrido por los últimos años de la agitada historia económica de Argentina, podemos retornar a los interrogantes que se formularon en la Introducción.

Al primer interrogante puede responderse en un sentido amplio afirmando que desde el «Rodrigazo» hasta la crisis de 2001-2002, con el intervalo de los años del gobierno de Alfonsín, se ha asistido a la clausura del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, caracterizado por la dominante y contradictoria presencia del Estado. En su reemplazo se intentó imponer, en un escenario internacional ideológicamente favorable, una propuesta de apertura en la que se concedía al mercado la casi exclusiva orientación de la vida económica. En esa trayectoria de casi un cuarto de siglo, factores internos y externos condujeron a las crisis de 1989 y de 2001-2002.

En el primer caso, con las reformas liberalizadoras todavía pendientes, se asistió al derrumbe de un gobierno incapaz tanto de imaginar una alternativa ante los cambios profundos que se estaban produciendo en el mundo como de controlar sus cuentas públicas, presionado además por un *establishment* financiero dispuesto a aprovechar su situación de debilidad. La hiperinflación de 1989 resultó a la vez la quiebra de un modelo económico y de una manera de gestionar el aparato estatal, abriendo el camino a la posibilidad de realizar reformas profundas dirigidas hacia la liberalización.

Por su parte, la crisis de 2001-2002, producida luego de la implementación de un casi completo desguace del Estado y de una apertura económica radical, fue el resultado de la convergencia de una serie de errores en política económica —el mantenimiento a ultranza de la convertibilidad, el endeudamiento excesivo del Estado— con los problemas generados por una realidad financiera internacional en la que las crisis producidas en algunos países emergentes condujeron a un retiro masivo de capitales de todos aquellos escenarios que se consi-

deraban arriesgados. De esta manera, el modelo instalado en la década de 1990 mostraba serias limitaciones.

Respecto a la segunda cuestión, como consecuencia de la favorable situación internacional, algunos analistas sostienen que se presenta para Argentina la oportunidad de dejar atrás un prolongado periodo de inestabilidad y de rumbo indefinido, y la ocasión de aprovechar sus posibilidades en un mundo en el que la producción del país es y será demandada de manera creciente, con independencia de las eventuales fluctuaciones coyunturales<sup>49</sup>. Asimismo, alentados por la favorable evolución económica, en distintos ámbitos —universidades, centros de estudio— se han elaborado y discutido propuestas a medio y largo plazo destinadas a ayudar a construir un consenso respecto al futuro del país en la nueva realidad marcada por la globalización<sup>50</sup>. Lo que se desprende de las propuestas es que, para que las posibilidades que se abren al país sean aprovechadas, deben especificarse reglas de juego destinadas a determinar con claridad el papel del Estado, sobre todo en el terreno del establecimiento de las grandes líneas de desarrollo y en el de las políticas destinadas a la redistribución del ingreso, y dirigidas a demandar de los sectores empresariales un comportamiento orientado hacia lo que constituye el comportamiento capitalista en su mejor versión: organizar los factores productivos de manera que se mejore la competitividad y se obtengan beneficios a partir de un posicionamiento favorable en los mercados internos y externos. El problema reside en que no existen esas coincidencias<sup>51</sup>. Puede afirmarse que las tensiones entre los partidarios del mercado libre y quienes defienden el rol activo del Estado en la economía se manifiestan en Argentina con una virulencia que hace muy difícil el establecimiento de consensos respecto al rumbo a seguir y a las reformas necesarias a adoptar para que el crecimiento se vea acompañado de una distribución equitativa de sus beneficios.

---

<sup>49</sup> Los trabajos más elaborados en esta línea son los de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach. Véase, por ejemplo, GERCHUNOFF, P., y LLACH, L.: *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

<sup>50</sup> Estas propuestas están resumidas en ÁLVAREZ, Ch. (coord.): *El desarrollo económico de la Argentina en el mediano y largo plazo*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

<sup>51</sup> Las diferencias aparecen perfiladas en la obra citada en la nota anterior, a pesar de que allí no están incluidas las propuestas de corte netamente liberal.

Las novedades surgidas en 2008 han supuesto un freno en el optimismo. La gestión de la nueva presidenta, Cristina Fernández, se vio afectada a las pocas semanas de llegar al gobierno por un conflicto con el sector agrario, surgido a partir del intento gubernamental de incrementar las retenciones a la exportación con el objetivo de mejorar la posición fiscal. La respuesta consistió en una serie de medidas de fuerza en las que participaron las diferentes asociaciones que aglutinaban a los productores agrarios y, por la vía de la discusión y la votación del tema en el Parlamento, lograron frenar el embate gubernamental. El conflicto mostró tanto la falta de capacidad negociadora por parte del gobierno como la actuación de algunos sectores cuyas actuaciones se guiaban exclusivamente por intereses sectoriales.

Por otra parte, el estallido de la crisis financiera a nivel planetario, con sus consecuencias sobre la economía real, plantea nuevos interrogantes respecto a sus consecuencias sobre un país todavía en vías de normalización tras un derrumbe de profundas dimensiones. Las decisiones adoptadas inicialmente por el gobierno parecen mostrar que no ha tomado conciencia de la magnitud de los problemas: las tasas de crecimiento de los años anteriores seguramente no van a repetirse en el futuro y las reservas acumuladas en las épocas de bonanza pueden muy bien ser insuficientes en una coyuntura desfavorable. La caída de los precios de las materias primas atenta contra las bases de la recuperación y la incertidumbre respecto del futuro obliga a la cautela en los pronósticos. Pero, además, no parece que exista en los ámbitos oficiales una estrategia de desarrollo, más allá del mantenimiento de la situación exterior por medio de un tipo de cambio competitivo que funcione también como freno para las importaciones, y de una intervención del Estado que revierta parcialmente el proceso de privatizaciones de la década de 1990. Es indiscutible que la evolución de la economía mundial va a tener gran incidencia en el futuro inmediato de la economía argentina, afirmación que, en una época de globalización, puede manifestarse de todas las economías nacionales, pero las actuaciones gubernamentales pueden contribuir con una definición del rumbo a seguir, lo que da la impresión de no estar entre sus objetivos, al ser absorbido por la coyuntura.