

Diez años de neoliberalismo en la Argentina

Ernesto Bilder*

Adriana Giuliani*

eabilder@uncoma.edu.ar

agiulian@uncoma.edu.ar

El trabajo pretende identificar las causas del derrumbe del proyecto neoliberal de la década del noventa en la Argentina. El tipo de cambio fijo, sintetizado en un peso un dólar, privatizaciones y desregulaciones, conjuntamente con la apertura externa comercial y financiera, constituyeron la base sobre la que se pretendió fundar un nuevo modelo de acumulación.

También se modificó el sistema jubilatorio del país otorgándole a los bancos su manejo mientras que se autorizaban préstamos en dólares al sistema financiero, creando un multiplicador de divisas poco controlable por el Estado. Los sucesivos déficit de las cuentas públicas se cubrieron con una incesante serie de emisión de títulos dolarizados que, al final, fueron la razón de la declaración del default.

Paralelamente se hace referencia a la experiencia de Brasil, nuestro principal socio del Mercosur, con su "Plan Real" de características similares al "Plan Cavallo", pero tempranamente abandonado por los vecinos al advertir sus falencias.

Se aprecia que el crecimiento no fue lineal en el período dado su fuerza expansiva inicial, su freno por la crisis mexicana de mediados de la década y su nuevo declive a partir del último trienio de los noventa. Se analizan las causas del fracaso y sus repercusiones políticas dentro del erróneo cuadro teórico de la ortodoxia econó-

neoliberalismo- mercados - convertibilidad

Ernesto Bilder es Profesor Titular Regular de Macroeconomía

Adriana Giuliani es Contadora Pública Nacional, graduada en la Universidad Nacional del Comahue. Es Profesora Adjunta Regular de Macroeconomía. Facultad de Economía y Administración – UNCo.

mica aplicada en América Latina.

El trabajo señala las nefastas repercusiones que tuvo sobre el empleo, como así también sobre la regresiva distribución de ingresos que generó su instrumentación. Conjuntamente se ubican los ganadores de la experiencia entre los que se encuentran el sistema financiero y las empresas que se beneficiaron de las privatizaciones en actividades monopólicas.

Si bien la argumentación se apoya en la estadística económica, se pretende abarcar lo institucional y político que caracterizaron a un período que pretendió superar la denominada "década perdida" y que concluyó arrastrando al país a una de las crisis más graves de su historia.

Ten years of neo-liberalism in Argentina

This work aims at identifying the causes of the crash of the neo-liberal project in the nineties in Argentina. Fixed change, synthesized in one peso, one dollar, privatizations and desregulations, together with the opening of financial and commercial markets to the world, constituted the basis from which a new model of accumulation was intended to be created.

neoliberalism - markets -
convertibility

The pension system would also be modified, giving banks its control while loans in dollars to the financial system were authorized, creating a currency multiplication factor with little control of the state. The successive deficits in public accounts would be covered with a never-ending series of emission of dolarized bonds which, in the end, would be the reason for the default.

Reference is made to the experience in Brazil, our main partner in Mercosur, and their "Plan Real" with similar characteristics to "Plan Cavallo", but quickly dropped by our neighbors when they noticed its weak points.

We observe that growth was not linear during this period due to its initial force, followed by a standstill brought by the Mexican crisis towards the middle of the decade, and the new fall during the late nineties. The analysis comprises the causes of failure as well as the political repercussions within the erroneous theoretical frame of the economic orthodoxy applied to Latin America.

The article points out the negative repercussions on employment and on the regressive distribution of income generated by its implementation. At the same time, we identify the winners of this experience: the financial system and the enterprises which made profit with privatizations of monopolized activities.

Although the argumentation is based on economic statistics, the objective is to analyze the institutional and political aspects that characterized an era that, while trying to overcome the so-called "lost decade", ended up leading the country to one of the most serious crisis of its history.

Introducción

El panorama internacional que precedió a la ola de reformas de América Latina de los noventa estuvo marcado por hechos significativos tales como:

a) La caída del Muro de Berlín en 1989, que proyectó la idea del fracaso del socialismo y la consecuente conclusión de que lo único que funcionaba era la economía de mercados y precios.

b) La proclama de intelectuales como Francis Fukuyama que establecían el absurdo "fin de la historia", ante el triunfo del liberalismo económico y las democracias representativas al estilo occidental frente a todos los otros sistemas con los que se intentaba organizar las sociedades.

c) El programa emanado del llamado "Consenso de Washington" elaborado bajo la inspiración de John Williamson que determinaba para América Latina diez reformas económicas fundamentales para retomar el camino del crecimiento. Entre ellas figuraban la liberalización del comercio, las privatizaciones, la apertura hacia la inversión extranjera, las desregulaciones, etcétera.

En la Argentina, el decenio de 1990 significó el mayor experimento neoliberal de su historia, más pronunciado aún que el implementado por la dictadura militar que gobernó al país entre 1976 y 1983 a través del entonces ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz. Por primera vez se efectuó una privatización masiva de empresas y servicios públicos y se desreguló bajo la idea de apoyar la competencia de vastos sectores de la actividad económica. Términos y conceptos como globalización, relaciones "carnales" con los Estados Unidos¹, apertura real y financiera y reforma del Estado, se popularizaron en el país.

El precedente de estos años fue la denominada "década perdida" de los ochenta, que sentó la idea del agotamiento de los modelos de acumulación previos y en especial el de la sustitución de

¹ Expresión creada por el excanceler Dr. Guido di Tella para cambiar la tradicional política de desconfianza por otra de total identificación.

importaciones y del implícito rol del Estado en la actividad económica. La Argentina experimentó en 1989 un traumático proceso hiperinflacionario, por lo que el temor a un nuevo incremento descontrolado de los precios habilitó el cambio de rumbo de la economía.

El referente político es Carlos Saúl Menem, presidente peronista electo en 1989 tras el fracaso de la conducción económica de su antecesor, el Dr. Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical. Reelecto en 1995 por cuatro años más, llegó en su segundo mandato al fin del siglo, gracias a la reforma de la Constitución que él mismo impulsó.

Los grandes actores políticos de la década fueron los tradicionales de la Argentina de los últimos cincuenta años: peronistas y radicales, agrupaciones que suelen adaptarse a las coyunturas internas y externas, con un amplio espectro ideológico entre sus miembros.

El personaje clave del período fue el ministro de Economía Domingo Cavallo, verdadero mentor y artífice de la denominada "convertibilidad", plan económico que entre sus postulados estableció la relación fija del peso nacional con el dólar norteamericano. Cavallo, un economista que difundía su carácter de graduado en Harvard, llenó el espacio de las ideas de la época creando el sustento al "camino único" del neoliberalismo, cuyo fundamento último era que no había otra opción y que la ruta emprendida no concebía retorno.

El menemismo desarrolló un sistema de gobierno en el que las prebendas y/o la corrupción y los gastos suntuarios fueron permanentes. Las grandes privatizaciones del sector público posibilitaron estos pagos y alentaron a un ejército de fieles al poder a ganar fortunas, con el postulado de que el Estado era ineficiente y había que venderlo todo. Una de las principales funcionarias de la época, que tuvo múltiples funciones, fue la Ingeniera María Julia Alsogaray, enviada posteriormente a prisión por malversación de fondos públicos. Este caso es paradigmático, ya que esta persona provenía de un partido político tradicional del liberalismo argentino y una de sus tareas fue la privatización de la empresa telefónica.

El menemismo significó el giro a la derecha de un partido originariamente populista y la configuración de una inédita alianza entre sectores populares tradicionalmente ligados al peronismo, muchos de ellos pobres y marginados, y altos estratos de la sociedad argentina beneficiados por la experiencia neoliberal. La clase media fue fluctuando en sus posiciones, basándose, como es habitual, en su propia situación económica. Durante el primer mandato, se vio beneficiada por la dolarización y la apertura del sector externo que le permitió adquirir múltiples productos del mundo que pasaron a tener precios accesibles para sus ingresos y sentirse parte de la gran sociedad de consumo. También comenzaron a viajar al exterior disfrutando de la paridad peso-dólar. Cuando la política neoliberal empujó los índices de desempleo a niveles desconocidos en el país y los afectó como estrato social, se fueron cambiando de bando y apoyaron a fuerzas opositoras.

El menemismo fue mucho más que un partido en el poder, ya que con su estilo individualista y proclamando la cultura del no compromiso, inundó toda la sociedad. La corrupción, los frenéticos viajes al exterior del Presidente y su séquito, el manejo arbitrario de los fondos públicos, la modificación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia -lo que le permitió tener gran influencia en sus decisiones-, crearon una sensación de impunidad y la idea de que todo era válido. Estar cerca del poder representaba una posibilidad de sumarse a la "gran fiesta" y llevarse una cuota del dinero público sin más esfuerzo que la lealtad.

Principales aspectos del plan de convertibilidad

La década del noventa en la Argentina estuvo marcada por una serie de procesos que crearon las condiciones para su crítica situación en el nuevo siglo. Entre estos hechos mencionaremos:

a) El tipo de cambio fijo, conjuntamente con la apertura externa, produjeron un aluvión de importaciones que barrieron con la industria nacional y transformaron a las empresas productoras en importadoras. Por un lado, el "atraso cambiario" que fue profundizándose a lo largo de toda la década afectó

la competitividad del sector fabril frente al exterior, dado el incremento de los costos de producción en dólares. Por el otro, las rebajas de aranceles y la eliminación de los cupos para regular el ingreso de bienes importados -con la sola excepción de los automóviles- dejaron sin protección a la industria argentina. Los fabricantes de algunos bienes durables de consumo comenzaron a importar piezas importantes para poder competir en el nuevo contexto, generalizándose de a poco la tendencia hacia el ensamble, lo que disminuyó de manera creciente el valor que se agregaba internamente. Ello fue especialmente notorio en el caso de las filiales de empresas transnacionales en el rubro de la electrónica, cuyas plantas locales llegaron a ser meros depósitos para embalar los productos provenientes del exterior. El cierre de fábricas y los constantes despidos de trabajadores reflejaron la progresiva contracción del sector.

b) Las exportaciones y la rentabilidad de vastos sectores de la actividad económica, en especial toda la agro-industria de las economías regionales, fueron duramente afectadas por la pérdida de competitividad. La falta de apoyo estatal y las serias dificultades para obtener financiamiento accesible provocaron un cambio en el tradicional perfil productivo de las regiones. Las pequeñas y medianas unidades económicas fueron incapaces de reconvertirse para lograr inserción en el nuevo contexto y para afrontar las exigencias de los mercados externos. El proceso exportador fue capitalizado por grandes conglomerados que accedieron a modernas tecnologías de producción, gracias a la posibilidad de tomar créditos en el sistema bancario internacional.

c) La sobrevalorización cambiaria produjo un abultado déficit del balance turístico ya que a los sectores medios les resultaba más económico salir al exterior que pagar los elevados costos internos. A lo largo de los diez años de vigencia de la convertibilidad, el déficit externo fue una constante, verificándose desde 1993 el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La fijación del tipo de cambio y la apertura externa consolidaron la estrategia del crecimiento basado en el ingreso de capitales, los que una vez finalizada la etapa de las

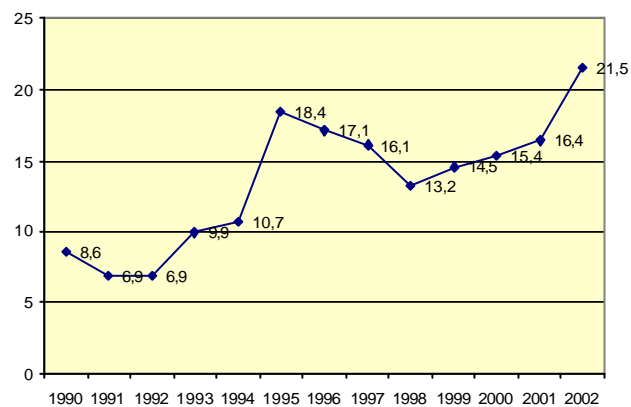
privatizaciones se tornaron principalmente especulativos. Al déficit de la balanza comercial se agregó el pago de dividendos, patentes y el monto creciente de intereses que devengaban los préstamos. La situación se hizo insostenible cuando el elevado "riesgo país" obligó a las autoridades a ofrecer altos intereses para conseguir los fondos necesarios.

d) El Estado fue asociado a la ineficiencia, mientras que el mercado fue identificado como la solución única a las cuestiones de organización de la sociedad. La reducción del sector público a la mínima expresión dejó en la calle a miles de trabajadores, que previamente habían tenido una ocupación clásica, con seguridad de empleo, vacaciones, obra social, etc. Nadie de la actividad privada demandó esta fuerza de trabajo en general poco especializada. La protesta social en este contexto tomó nuevas formas. Una de las mayores explosiones se produjo en la zona petrolera de la norpatagónica provincia del Neuquén. Las ciudades de Cutral-Có y Plaza Huincul fueron directamente afectadas por la privatización de la entonces empresa petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Al principio las indemnizaciones a los despedidos calmaron a la comarca. Pero pasado el tiempo, los habitantes de estas ciudades se convirtieron en desocupados sin destino, lo que motivó salir a las calles y cortar rutas. Ellos ya no eran obreros sino gente sin trabajo; su reclamo no podía llevarse a cabo en la fábrica o en la empresa; era ahora en la vía pública. Nació el gran movimiento de marginados del sistema que debió ser atenuado con subsidios estatales. Desde el 2003 los denominados "piqueteros" se transformaron en un problema interno para el gobierno del Presidente Kirchner.

e) La disminución del aparato estatal no implicó una baja del gasto; por el contrario, el déficit y su necesidad de financiamiento llevó a la emisión de deuda más grande de la historia argentina, que se efectuó interna y externamente complicando en el tiempo la solución. Tradicionalmente la Argentina se financiaba emitiendo dinero, lo cual constituyó uno de los motivos de la alta inflación de la segunda mitad del siglo XX. En la década del noventa se financió con títulos y préstamos. En julio de 1989,

cuando asume la presidencia el Dr. Menem, la deuda era de 65.300 millones de dólares; diez años más tarde, cuando deja la presidencia empujado por la crítica política que le impedirá su tercera postulación, dejará 146.219 millones, o sea un 123% mayor. En ningún período de la historia económica del siglo se constató una expansión del endeudamiento de esta magnitud. Los valores se hacen más dramáticos cuando se recuerda que en estos años el tesoro público recibió los fondos de la venta de los mejores activos de la Argentina, aquellos que la picardía popular denomina "las joyas de la abuela". Cuando cambió la situación mundial con posterioridad al 11 de septiembre de 2001 y se cortó el apoyo externo, el derrumbe fue durísimo.

f) El clásico problema de la década fue el crecimiento permanente del desempleo. Pese a que luego de su segundo triunfo electoral en 1995, el dúo Menem-Cavallo prometió "pulverizarlo", como es normal, la desocupación creció con el ciclo recesivo. A este tipo de paro se le sumó el producido por la incorporación del cambio tecnológico dada la importación de equipos del período. Se fue configurando así una masa de desocupados que, al igual que el "ejército de reserva industrial" disciplinó a todos los trabajadores y flexibilizó de hecho el mercado laboral. Las privatizaciones debilitaron a los sindicatos del sector público, hasta ese entonces decisivos en las disputas eventuales y generaron un vacío en la protesta contestataria del modelo. El siguiente gráfico muestra los datos recogidos por la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de cada año:



Cuadro N° 1: Evolución del Desempleo (en %)

Fuente: Indec

g) La política neoliberal agravó la inequitativa distribución del ingreso. La Argentina, que durante décadas fue una excepción en América Latina en este aspecto, fue generando una concentración cada vez más pronunciada y achicando su clase media, con la consecuente frustración de amplios sectores. En el momento de implementarse la convertibilidad, el 10% de la población más pobre estaba contenido 14,4 veces en el 10% más rico. Diez años más tarde, la relación había ascendido a 24. Indudablemente, la política tributaria regresiva puesta en práctica en esta etapa acentuó la brecha. La recaudación impositiva, que aumentó de manera considerable en los primeros años del decenio, se basó en los impuestos indirectos mucho más que en los que gravan en forma directa la capacidad contributiva. Como ejemplo mencionemos que en 1991 la alícuota del gravamen sobre el consumo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), era del 13% y en 1995 fue llevado al 21%. En el impuesto a las ganancias y sobre los bienes personales es más difícil controlar la evasión. Oscar Altimir y Luis Becaría señalan que "desde mediados de los años 70, la sociedad argentina viene sufriendo un deterioro distributivo casi continuo (...)"² Más allá de las alternativas cíclicas y de episodios particulares, cabe distinguir cuatro etapas:

- la segunda mitad de los años 70, cuando se intentaron reformas liberalizadoras y se adoptó una política anti-inflacionaria ortodoxa, que implicó represión salarial y lento crecimiento y que, en definitiva, no logró controlar la inflación;
- la década de los ochenta, que transcurrió en medio de profundos desequilibrios macroeconómicos y gran inestabilidad hasta desembocar en la hiperinflación;
- la salida de la hiperinflación a principios de los noventa y la consolidación de la estabilidad de precios, bajo el régimen de convertibilidad;
- el despliegue a lo largo de los noventa de un nuevo estilo de funcionamiento de la economía, caracterizado por un elevado ritmo de crecimiento, pero también por una considerable vulnerabilidad externa, causante de

² O. Altimir y L. Beccaria, "El persistente deterioro de la distribución de ingreso en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol.40 N°160, enero-marzo de 2001, p.614.

³ En junio de 1975, un plan económico implementado por Celestino Rodrigo, ministro de economía del gobierno de María Estela Martínez de Perón, desencadenó una escalada inflacionaria que se aproximó a cifras cercanas al 1000% anual. Esa intensa e inesperada inflación comenzó a preparar las condiciones para el cambio en la política económica y, conjuntamente con el clima de inestabilidad que se vivía en la época, sentó las bases para que las Fuerzas Armadas llevaran a cabo el golpe militar de 1976 que inauguró ocho años de dictadura.

amplias fluctuaciones del nivel de actividad.

En cada uno de los capítulos mencionados hubo acontecimientos políticos significativos. En los setenta, el intento del Rodrigazo³ y el sangriento golpe militar, en los ochenta la derrota del peronismo en una elección sin proscripciones y el fracaso económico del radicalismo, para finalmente desembocar en la década menemista con el inesperado cambio de alianzas y la gran entrada en el proyecto neoliberal.

h) La gigantesca deuda que el país fue sumando durante los noventa tiene características diferenciales con situaciones de elevado endeudamiento del pasado. En esta oportunidad, la mayoría de los fondos prestados al Estado fueron tomados de las instituciones privadas de jubilación. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) tenían la obligación de colocar gran parte de sus recursos en estos títulos públicos. En realidad, el fundamento liberal de su creación era que el Estado había sido un pésimo administrador de los aportes obligatorios de los trabajadores, por lo tanto había que quitarle esta condición dando este dinero a los privados. Quienes organizaron este gran negocio fueron los Bancos; pero al obligarlos a comprar títulos, de hecho se volvía a la dependencia del Estado. Otro argumento de peso para crear las AFJP era contar con un operador institucional en el mercado accionario que al igual que en el primer mundo posibilitara la financiación de las empresas por vía de la emisión de títulos. Es obvio que esto resultó inexacto; la Bolsa de Buenos Aires no sintió en su operatoria cambios significativos por la presencia de estas entidades.

Otra fuente de financiación interna fue la venta de títulos públicos a los ciudadanos del país, compras que se estimularon con gran publicidad y la intervención del Banco Nación. También, se pidieron fondos al sistema financiero internacional y se colocaron títulos en países del "primer mundo". Recordemos que hace más de un siglo, la Argentina ya vendía sus títulos ferroviarios en los mercados londinenses. Todos estos fondos constituyen la mayoría de la deuda del país y han sido declarados en default, sin pago alguno desde entonces.

i) La apertura de la economía tuvo un doble carácter, ya que a la tradicional de la libre importación de bienes se le sumó la liberalización financiera a un nivel nunca instrumentado en el país. Esto, conjuntamente con la garantía cambiaria que significó el "uno a uno", dio lugar a la entrada de capitales especulativos y a la salida de fondos de residentes argentinos. Cuando los temores crecieron, se produjo la gran fuga que terminó con la convertibilidad. Cabe recordar que otros países que emprendieron senderos de liberalización como nuestros vecinos chilenos, en su segundo programa, reglamentaron el mercado de capitales para impedir la entrada de corto plazo a la que están acostumbrados muchos fondos internacionales.

j) La reforma bancaria que permitió los depósitos en dólares, para darle la opción al público que operara en pesos o en la divisa norteamericana, fue en definitiva uno de los errores más graves del modelo. Como es sabido, los bancos operan con los depósitos por vía del multiplicador del dinero para aumentar su capacidad de préstamos. Lo contradictorio fue que se creaba dinero bancario sin capacidad de reproducirlo, dado que se trataba de una divisa extranjera. Por otro lado, la institución que debe actuar como prestamista de última instancia, el Banco Central, tampoco podía asumir dicho rol con los dólares inflados en la operativa expansiva.

Figuraba en el pensamiento del gobierno que la decisiva presencia de sucursales de Bancos extranjeros, muchos de ellos radicados durante la década neoliberal, garantizaba los depósitos ante una eventual emergencia. Digamos que en la crisis ningún banco internacional asumió alguna responsabilidad frente a los ahorristas argentinos. Otros planes de convertibilidad, muy mencionados por la Argentina en los noventa, como el establecido por Hong Kong, prohíben los depósitos en moneda americana, hecho que impone una mínima racionalidad económica.

k) Una de las medidas con la cual se insistió durante toda la década fue bajar los costos a través de la desregulación o flexibilización laboral, tal como lo recomendaban al unísono todos los grandes organismos económicos internacionales. Entre

⁴ Véase E. Conesa "El FMI y los errores económicos de 1991-2001", *Diario La Nación*, 6/9/04.

1990 y 1998 se votaron veintinueve leyes de desregulación laboral y cuarenta y seis decretos del mismo tipo. Los efectos sobre la competitividad del país frente a las importaciones o la disminución del desempleo fueron casi nulos.⁴

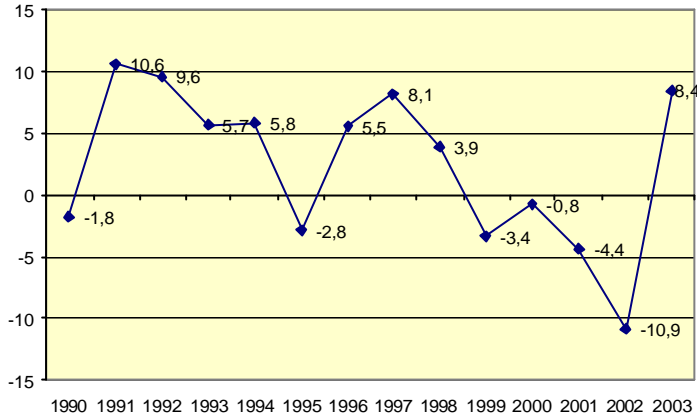
l) Con el tiempo se fue configurando la lista de grandes beneficiarios del modelo neoliberal. Entre ellos, el capital financiero se situó en el primer lugar; luego, las empresas adquirentes de servicios de tipo monopólico (telefónica, luz, electricidad, agua, etc.) y en general los oferentes de productos no transables que no tenían la competencia de los importados. En la lista también se ubicaron las concesionarias de la explotación de caminos y puentes, una de las más descabelladas entregas del menemismo, y las AFJP que entraron en escena cuando también se privatizó el Sistema de Seguridad Social. Como caso especial debe considerarse la venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), símbolo histórico de las empresas públicas argentinas, adquirida por la española Repsol. La venta de activos públicos generó una situación de mejora de los ingresos estatales que, conjuntamente con la coyuntura favorable de la economía norteamericana, dieron al primer mandato del menemismo una situación de éxito indudable. Un capítulo de esta historia lo da el apoyo masivo del sistema financiero internacional a la Argentina privatizadora que respondía a la doctrina de la libertad de mercados.

m) Dado que la Constitución en vigencia en aquella época era la originaria de 1853, que no permitía la reelección, el esfuerzo político del gobierno se centraría en modificarla para permitir el segundo mandato de Menem. En esta maniobra política el peronismo tuvo un aliado en la otra gran fuerza del país: el radicalismo. La centenaria agrupación, en ese momento conducida por el ex-presidente Dr. Alfonsín, se prestó al juego y avaló una serie de modificaciones de la Carta Magna dentro de las cuales la reelección fue crucial.

El Desenlace

La evolución del PBI durante la década del

noventa es una muestra de la total precariedad del modelo y de las marcadas fluctuaciones del ingreso que provocaron la elevación de la desocupación. Pese a que el discurso académico ha transmitido permanentemente la idea de que los ciclos se atenuaron con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la Argentina es un claro contra-ejemplo de esta supuesta tendencia.



Cuadro N°2: Evolución del PBI (en % anual)

Fuente: Indec

Cabe reiterar que la hiperinflación de 1989 había causado un descenso del PBI, de modo que se comienza la década con un valor negativo. Desde este momento y hasta 1994 pasamos por la edad dorada del menemismo y la gloria de la convertibilidad del ministro Cavallo con altas tasa de crecimiento. La caída de México es el detonante que lleva al PBI a disminuir un 2,8% en 1995. La situación vuelve a mostrar números positivos hasta 1998, donde nuevamente comienza un ciclo recesivo que se prolongará hasta el 2003.

Si bien desde el "efecto tequila", el modelo comenzó a arrastrar problemas, entre 1998 y el 2000 se agudizaron algunos elementos fuera de control público que empujaron la crisis posterior. Entre ellos se pueden mencionar:

a) Caída del precio de las exportaciones ante un nuevo ciclo depresivo de la mayoría de las commodities. Uno de sus lógicos efectos fue el deterioro

de la relación de precios de intercambio del comercio internacional.

b) Baja de las exportaciones al Brasil, empujadas por el abandono del plan Real y la ventaja cambiaria resultante para nuestros vecinos, situación que se agravó por el traslado de empresas argentinas hacia ese país. Todo este ambiente adverso debilitó el mercado regional constituido durante el gobierno de Alfonsín.

c) Escalada del dólar frente a otras divisas del sistema internacional, con la consecuente pérdida de competitividad para la Argentina, atada a su tipo de cambio fijo.

d) La inestabilidad y la desconfianza fueron los justificativos para la salida de los capitales del país, con el consecuente debilitamiento del sistema financiero.

Con la ilusión de evitar la crisis que asomaba irreversiblemente en el horizonte, el Presidente De la Rúa nombra como ministro de economía a su ministro de defensa, López Murphy. Este último, con un equipo ortodoxo, propondrá un drástico programa de reducción del gasto público. El mismo no podrá ser efectivizado por la oposición de vastos sectores que se verían afectados por los cortes presupuestarios.

Posteriormente, a mediados del 2001, Domingo Cavallo, que había sido nuevamente convocado para hacerse cargo de la cartera de economía, lanza su propuesta de "déficit cero". Pero ya era tarde; la situación se deterioraba día a día y se palpitaba el colapso del sistema financiero. En diciembre del 2001, la situación de liquidez de varios bancos se tornó insostenible, tras lo que Cavallo implementó el programa de restricciones conocido como el "corralito". Este fue el comienzo del final, ya que antes de que terminara el año, duras protestas populares forzaron la dimisión de De la Rúa.⁵

Es interesante observar el cambio de la historia que significan las grandes protestas populares en América Latina. Durante el siglo XX lo tradicional en la caída de un gobierno fueron los golpes militares. Ahora, los uniformados quedaron en los cuarteles y son los levantamientos populares los que acortan los mandatos de los dirigentes, electos en procesos

⁵ Véase J.M. Fanelli, "Crecimiento inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", *Revista de la Cepal* N° 77, Agosto 2002.

democráticos.

Experiencias comparables

Resulta llamativo el paralelismo entre el caso argentino y las políticas económicas impulsadas por Fernando Enrique Cardoso como ministro de Economía y luego Presidente del Brasil. En 1994 los riesgos de la hiper-inflación bordeaban al país carioca ya que en 1993 la escalada de precios había alcanzado el 2477%. En los primeros meses del año siguiente la inflación subía a un peligroso 40% mensual y amenazaba con superar las cifras del '93. En su carácter de ministro de economía lanza el denominado "Plan Real" con notables semejanzas con nuestra "convertibilidad", hecho que coordinaba las políticas monetarias de los principales socios del Mercosur.

El plan Cardoso pretendía combinar el liberalismo económico con ciertas políticas social-demócratas, como la de crear un fondo social de urgencia para apoyar a los estratos de la población más afectados por la crisis. Por otra parte, se modificaban las leyes laborales, bloqueándose su aumento. Sin embargo, la medida más importante fue la fijación de una paridad fija de la nueva moneda, el "real", con la divisa patrón, el dólar, con el clásico objetivo de ganar la confianza de la población. Se trataba de terminar con la indexación de los contratos y así suprimir la "inflación inercial", la misma que nos había mencionado el Plan Austral. El éxito inicial acompañó estas medidas, circunstancia que permitió a Cardoso ganar las elecciones presidenciales en 1994 y lograr ser reelecto en 1998, gracias a la reforma de la constitución estableciendo el mandato en cuatro años y aceptando una reelección (obsérvese la similitud con el caso argentino).

Desde 1998, se comienza a evidenciar un mediocre comportamiento de la economía: baja tasa de crecimiento, 2,41% promedio anual entre 1994 y 2003, crece la deuda externa y se sienten los efectos de las turbulencias financieras internacionales, reflejo de las crisis de México, Indonesia y Rusia. Para los sectores asalariados del Brasil, la década de los noventa fue de continua pérdida de participación en

el PBI, bajando del 45% en 1992 al 36% en la actualidad. La sobrevaluación del real, a causa del tipo de cambio fijo, causaba estragos a la exportación del Brasil: había significado dejar un superávit comercial de 13.299 millones de dólares en 1993 para pasar a un déficit de 3.466 millones en 1995 y valores crecientes hasta 1998. La deuda del país creció de 148.000 millones de dólares en 1994 a 241.000 en 1998, la mayor parte de ésta, dolarizada.

En enero de 1999, previa fuga de capitales, Cardoso abandona el Plan Real, generando una devaluación inicial del 40%. Esta medida no fue acompañada por una alta inflación y, en general con apoyo externo, Brasil pasó a un cambio flotante sin necesidad de caer en el default. No obstante, la necesidad del cambio político se expresó con el arribo a la presidencia de Lula da Silva.

Entre 1973 y 1982, Chile también implementó un plan económico semejante a nuestra convertibilidad, el cual, como era de esperar, llevó al país trasandino a desindustrializarse, a altísimas cifras de desempleo y al crecimiento del endeudamiento externo.

En un reciente trabajo, Guillermo Vitelli observa la similitud del plan de convertibilidad de la década de los noventa con otras cinco experiencias análogas en diferentes períodos de la historia económica argentina: La primera fue instrumentada entre 1822 y 1826 por el Banco de Descuentos (o de Buenos Aires); la segunda que rigió entre 1867 y 1873 fue implementada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires; la tercera operó por primera vez a nivel nacional y tuvo vigencia entre diciembre de 1883 y enero de 1885; la cuarta funcionó entre 1899 y 1914 y la quinta, entre agosto de 1927 y diciembre de 1929. La sexta y última fue la que comenzó en 1991 y culminó luego de la crisis de diciembre de 2001. En todos los casos, al asegurar rentabilidades financieras superiores a las que podían obtenerse en los circuitos internacionales, en sus comienzos captaron fondos extranjeros o capitales nacionales radicados en el exterior, que posibilitaron temporalmente su vigencia. De allí que las reservas y el circulante fueran suficientes durante algún tiempo y que se registrara una ilusoria reactivación económica. Pero

en cada tentativa, o bien por incapacidad de hacer frente a los intereses de los capitales que ingresaron o por desequilibrios externos, el flujo de capitales se revirtió.

En la Argentina, una vez agotados los activos estatales, y ante los recurrentes déficits de la balanza comercial, el único recurso para sostener la paridad cambiaria fija fue siempre la toma de deuda con el exterior. Basta recordar que dos de los tres períodos de mayor endeudamiento del país (1863-1890 y la década del noventa) coincidieron con convertibilidades de la moneda. De esta manera, el pago de cuantiosos intereses para expandir o incluso sostener el circulante, se convierte en un severo condicionamiento inherente al propio funcionamiento del sistema, el que a su vez queda expuesto a los fluctuantes mercados internacionales. Fue así como una de las experiencias de tipo de cambio fijo de la Argentina fue suspendida al no resistir el shock externo ocasionado por la Primera Guerra Mundial en 1914 y otra, luego del crack Wall Street en 1929. Las convertibilidades sólo persisten en épocas prósperas, pero no poseen la capacidad para actuar anticíclicamente.

Los ensayos de fijación del tipo de cambio de la Argentina concluyeron sin excepción con fugas de capitales, retiros masivos y devaluación de la moneda local. La salida de la última convertibilidad fue más traumática que en todos los casos anteriores: pérdida del valor del peso cercana al 360%, declaración de default, tasa negativa del 11% en el PBI y desempleo del 22%, entre otros indicadores inéditos. En mayor o en menor magnitud, el colapso fue una constante y curiosamente, como marca Vitelli, "la fuga fue repetidamente llevada a cabo por los grandes grupos económicos del momento y siempre con la acción complaciente de los funcionarios y políticos: sólo se tomaron medidas meses después de iniciada la fuga."⁶

Podemos concluir que las prácticas de aperturas financiera con cambios fijos fueron desde hace tiempo una política económica cargada de problemas irresolubles. A mediados de los noventa una parte ínfima de los 182 miembros del FMI-Banco Mundial practicaban esta política y ninguno era un

⁶ Sobre el tema, consultar G.Vitelli, "Las seis convertibilidades de la moneda argentina; la reiteración de una misma historia", XIX Jornadas de Historia Económica, San Martín de los Andes, Argentina, 13-14-15 de octubre de 2004.

país de relativa importancia. Brasil la tuvo vigente un quinquenio aproximadamente y salió de ella al descontar sus grandes perjuicios para el país. Esto hace menos comprensible la absurda continuidad de los gobiernos argentinos con la convertibilidad que nos arrastraría a la peor crisis del siglo.

Otras interpretaciones del derrumbe

El fracaso de esta experiencia neoliberal ha tenido variadas lecturas, algunas de las cuales se han enunciado previamente, pero a éstas podemos sumarles las que provienen del pensamiento ortodoxo. Entre ellas mencionaremos:

a) Las medidas de liberalización tomadas durante la década se frenaron por razones políticas; una muy citada fue la tardanza en flexibilizar el mercado laboral. Se mencionaba una segunda serie de medidas que complementarían a las grandes privatizaciones y desregulaciones, tales como las descentralizaciones, la mencionada necesidad de levantar toda restricción legal en el mercado del trabajo, etc. Este argumento carece de seriedad, ya que nunca habrá límites para las reformas de las reformas, por lo tanto será imposible evaluar los resultados.⁷

b) Se criticaba el descontrol de los gastos descentralizados del país, en referencia a las provincias y municipios que con sus déficit y en algunos casos con emisiones de cuasi-dinero debilitaron el plan de convertibilidad. La mala situación creada por la economía recesiva no daba posibilidades a municipios y provincias para financiar sus gastos poco flexibles a los ajustes. Por otra parte, es indudable que hay un manejo político en la Argentina de muchos de los rubros de los presupuestos públicos, pero esta historia es de vieja data y de compleja solución.

c) La ortodoxia aseguró una vez más que la libertad de los mercados internos y externos conduciría hacia el bienestar de los países. Ya los clásicos habían proclamado la coincidencia de intereses entre el interés individual y el colectivo; sin embargo, las fallas de mercado, las economías especulativas, el monopolio u oligopolio, la polución, la dependencia externa, probaron lo contrario.

⁷ Cfr. Fischer Stanley, "Argentina needs to continue fiscal and structural reforms, Fischer advises", en *IMF Survey*, Vol. 30, N° 13, July 2, 2001.

d) A fines de julio del 2004, en un procedimiento inédito, el F.M.I a través de una comisión externa al organismo hizo un cierto "mea-culpa" del colapso argentino. Entre otros considerandos, la institución internacional sostuvo:

- Se subestimó la importancia del crecimiento de la deuda pública.
- "Hubo debilidad en la supervisión y demasiada paciencia cuando se vio que las políticas ya no servían."⁸
- Demorar la resolución de una crisis puede elevar los perjuicios de la misma.

⁸ Diario *La Nación*, 30/7/04.

En general, muchos de los gurúes de las finanzas internacionales, han asociado la crisis y la caída al desordenado crecimiento de la deuda argentina, simplificando en una sola causa la situación vivida.

Un punto que surgió en el debate posterior fue el elevado costo que trajo a las finanzas públicas la privatización del sistema jubilatorio. Para el ex ministro Lavagna, éste fue uno de los errores capitales que impulsaron el déficit público hasta niveles inmanejables.

e) Joseph Stiglitz, quien recordemos que luego de abandonar las filas del Banco Mundial se convirtió en uno de sus principales críticos, interpreta la reciente historia económica de América Latina desde otro ángulo. Según su perspectiva, es posible detectar un nexo causal entre las políticas emanadas del Consenso de Washington y los fracasos: las propias reformas aumentaron la exposición de los países al riesgo, a la vez que socavaron su capacidad de hacerle frente.

El aumento repentino del ingreso de fondos ante la liberalización del mercado de capitales generó la ilusión de un éxito aparente durante los primeros años del decenio; sin embargo, luego quedó demostrado que estos flujos son altamente volátiles y pro-cíclicos: "entran en un país cuando todo marcha bien, y salen cuando las cosas andan mal".⁹ La falla que les imputa a los gobiernos de la región es no haber reglamentado lo suficiente el sector financiero para atenuar la especulación, obligándolos a orientarse hacia actividades productivas. Este error, conjuntamente con los problemas derivados del alto endeudamiento externo, trajo aparejadas la inesta-

⁹ Véase J. Stiglitz, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la Cepal* N° 80, Agosto de 2003.

bilidad macroeconómica y la consecuencia de tener que asumir la mayor parte del peso del alza de las tasas de interés internacionales.

Las privatizaciones y la liberalización del comercio también aportaron su cuota al provocar una destrucción masiva de puestos de empleo. Se recomendó entonces flexibilizar el mercado laboral, argumentando que la baja de los salarios induciría a los empresarios a contratar nuevos trabajadores. Nada de ello ocurrió y, a pesar de que el crecimiento del sector informal amortiguó los efectos de esta inexacta prescripción, el desempleo en la Argentina se ha mantenido en niveles de dos dígitos desde 1995.

En definitiva, para Stiglitz las políticas neoliberales, al centrar su preocupación en la reducción del déficit presupuestario y la inflación, desentendiéndose del consecuente aumento de la pobreza y la desigualdad, no hicieron más que empeorar las cosas. Cuando la caída de los ingresos redujo la recaudación fiscal y cuando el alza de las tasas de interés sobre los préstamos contraídos incrementó los gastos, la política impuesta desde el FMI fue el recorte presupuestario y el aumento de los impuestos, agravando la recesión en un país tras otro.

Conclusiones

El fracaso de la experiencia neoliberal de los noventa no fue sólo patrimonio de la Argentina; en México, por primera vez en su historia un presidente del PRI -Salinas de Gortari- tuvo que auto exiliarse en Europa y en Perú su autoridad del período -Fujimori-concluyó refugiado en Japón.

Durante la década que nos ocupa, los nexos entre economía y política fueron complejos. En los comienzos, los capítulos hiperinflacionarios perturbaron especialmente a los sectores populares y medios llevándolos al borde del abismo económico. El país había acumulado una dura experiencia inflacionaria, pero la "hiper" y la pérdida vertiginosa de los ingresos ante la incontrolada subida de precios hizo aceptar las medidas que se presentaban como la solución.

Arriando todas sus banderas, el peronismo en el gobierno proclamó la necesidad de sumarse a la globalización venerada por el "primer mundo". Es destacable que gran parte del poder sindical de la Argentina haya apoyado o no haya cuestionado el proyecto privatizador. En realidad, el gobierno no tuvo oposición política de importancia; sólo al final de su segundo mandato, frustrado el intento de configurar un tercero, se constituyó una alianza opositora que lo derrotó.

Tampoco los medios masivos de difusión cuestionaban durante el período el camino tomado y una parte considerable de los "comunicadores sociales" lo elogiaban permanentemente. De ese modo se fue imponiendo el llamado "pensamiento único" gracias a la ausencia, salvo honrosas excepciones, de intelectuales que en la vieja senda de la crítica se hubieran opuesto al modelo y por último el reinado de los economistas técnicos. Estos últimos se presentaban como neutros observadores de la realidad y se cuidaban de dar opiniones sobre procesos complejos no iniciados en la ciencia de Adam Smith. La política quedaba superada por hombres conocedores, quienes desde la lógica profunda orientaban un destino sin opciones, que con el tiempo conduciría al éxito económico.

En ese mundo, al igual que en otros países, la política y los partidos políticos sufrieron un gran deterioro en su imagen pública. La realidad debilitó las tradiciones ideológicas de las fuerzas mayoritarias. Lo que fue el "entusiasmo democrático" de los ochenta concluyó estrepitosamente en los noventa.

El sistema internacional fue el trasfondo de la crisis argentina y un componente importante de los errores de la clase dirigente del país en la lectura del mundo externo.

Los años noventa fueron en gran medida los buenos años de Bill Clinton, con un notable crecimiento de la economía norteamericana y la burbuja de Wall Street. En algún momento se llegó a sostener que los cambios tecnológicos, como la revolución en los sistemas informáticos, había dado lugar al nacimiento de una nueva economía que tenía su correlato en el Nasdaq; esta transformación en los procesos productivos terminaría con los ciclos y

traería el crecimiento lineal y cuasi permanente. La propia valorización bursátil y sus ganancias creaban un capital especulativo dispuesto a viajar donde las rentabilidades fueran altas.

Por otro lado, cuando se produjeron crisis como el "tequila", el sistema internacional creó sistemas de salvataje que evitaron males mayores. Se pensaba que en el caso argentino, ante la eventualidad de una situación similar, se actuaría de la misma manera para evitar una propagación del derrumbe.

Nuestros ministros y economistas oficiales no percibieron que luego del ataque a las torres gemelas, la caída del mercado de valores y el cambio de los demócratas por los republicanos, las cosas ya no serían iguales.

Referencias bibliográficas

Altimir, O. y L. Beccaria, "El persistente deterioro de la distribución de ingreso en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol.40 N°160, enero-marzo de 2001, p.614.

Conesa, E. "El FMI y los errores económicos de 1991-2001", *Diario La Nación*, 6/9/04.

Fanelli, J.M "Crecimiento inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", *Revista de la Cepal* N° 77, Agosto 2002.

Fischer Stanley, "Argentina needs to continue fiscal and structural reforms, Fischer advises", en *IMF Survey*, Vol. 30, N° 13, July 2, 2001.

Stiglitz, J. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la Cepal* N° 80, Agosto de 2003.

Vitelli, G. "Las seis convertibilidades de la moneda argentina; la reiteración de una misma historia", *XIX Jornadas de Historia Económica*, San Martín de los Andes, Argentina, 13-14-15 de octubre de 2004.