



**La rivalidad entre los controles político-económico del  
mercado y poliárquico-electoral en la toma de  
decisiones gubernamentales.**

Análisis y lecciones del caso argentino (1989-2005).

Tesis que para obtener el título de Doctor en Investigación  
en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política  
presenta:

**LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA**

Director de tesis: Dr. Dante Avaro

Lectores: Dra. Karina Ansolabehere

Dr. Eduardo Basualdo

**México, D.F. julio 2007.**

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo  
Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*

INDICE

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

SECCIÓN I

LA DEMOCRACIA Y EL MERCADO EN ARGENTINA: 1989–2005.

CAPÍTULO 1.

LOS PERIODOS PRESIDENCIALES DE CARLOS MENEM: 1989 – 1999.

1.1. Reconquistando la democracia: la salida de la dictadura de 1976.....	29
1.2. El primer gobierno de Carlos Menem: 1989-1995.....	31
1.2.1. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes y el mandato de 1989-1995.....	31
Programas político – económicos de los candidatos.	
El resultado de la elección y la información de los votantes.	
El contexto posterior a la elección y la formulación del mandato.	
1.2.2. Las decisiones económicas de 1989 a 1991: el viraje neoliberal y la convertibilidad.....	52
Viraje en la política-económica esperada de Carlos Menem.	
La participación de Bunge y Born y otros asesores en el gobierno Menemista.	
Los fundamentos de la primera etapa de la política económica menemista.	
Las privatizaciones 1: la ley de reforma del Estado y la primera ola privatizadora.	
La Ley de Emergencia Económica del 1º de septiembre de 1989.	
La apertura comercial.	
Diciembre de 1989: fin de la administración Bunge y Born.	
1º de febrero de 1990: la reforma tributaria y el ajuste de tarifas.	
Marzo - diciembre de 1990: los avatares del plan económico y la llegada de Domingo Cavallo.	
1.2.3. La instauración de la convertibilidad, la elección legislativa de 1991 y la política económica de 1991 a 1995.....	72
Marzo de 1991: el plan de convertibilidad.	
La elección legislativa de octubre de 1991.	
El decreto de desregulación de octubre y la reforma laboral de noviembre de 1991.	
Las privatizaciones 2: la segunda ola privatizadora de noviembre de 1991.	
Diciembre de 1992: el Plan Brady.	

Las disputas empresariales de 1989, el nuevo acuerdo hacia 1992 y la entrada de capitales	
La reforma previsional de septiembre de 1993	
La elección legislativa de octubre de 1993	
El gran consenso social del modelo: 1991 - 1994	
Nuevo ajuste del 94 y crisis del Tequila en 1995	
1.3. El segundo gobierno de Carlos Menem: de 1995 a 1999.....	100
1.3.1. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes y el mandato de 1995-1999.....	101
Programas políticos de la elección de 1995	
El contexto electoral, la cultura política económica y los resultados electorales	
El mandato otorgado en la elección presidencial de 1995	
1.3.2. Las decisiones económicas 1995-1997.....	112
Discusión en torno al modelo y ruptura de la coalición: la salida de Cavallo	
La compra de la burguesía nacional: 1995-1997	
Nuevo proceso de crecimiento: 1995-1997.	
Elecciones legislativas octubre de 1997	
Inicio de la crisis y decisiones en política económica: 1998 - 1999	
Inequidad social del crecimiento: 1996 – 1999.	

## CAPÍTULO 2.

### EL PERIODO PRESIDENCIAL DE FERNANDO DE LA RÚA: 1999 - 2001.

2.1. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes, el mandato y las expectativas generadas en 1999.....	131
Programas político – económicos de los candidatos.	
La información de los votantes.	
Los proyectos económicos empresariales en 1999.	
El triunfo de Fernando de la Rúa en la elección presidencial de 1999	
La formulación del mandato	
2.2. Las decisiones de política económica de 1999 – 2001.....	146
Acuerdo con el FMI y reforma fiscal: diciembre 1999 – enero 2000.	
La reforma laboral y ajuste económico: enero – junio del 2000	
La caída de popularidad de Fernando de la Rúa, del modelo neoliberal y la disolución de la Alianza.	

El blindaje financiero: noviembre del 2000.

Evaluación del gobierno de Fernando de la Rúa: diciembre del 2000–febrero del 2001.

La salida de Luis Machinea y el intento de López Murphy en marzo del 2001

El nombramiento de Domingo Cavallo, la Ley de Competitividad, el programa de convertibilidad ampliada y el primer canje de deuda: marzo – abril del 2001.

El plan Déficit Cero de julio del 2001

2.3. Las elecciones legislativas del 2001 y el fin del gobierno de Fernando de la Rúa.....175

Elecciones legislativas de octubre del 2001.

La relación con el FMI y el megacanje: agosto-noviembre del 2001.

El fin del gobierno de Fernando de la Rúa: diciembre del 2001.

La no-inversión y salida de capitales durante el gobierno de Fernando de la Rúa

La dependencia social al capital: consumo, desempleo, pobreza y salario.

### CAPÍTULO 3.

#### LA TRANSICIÓN DEL 2002 Y EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER: 2003–2005

3.1. Las decisiones de política económica de Eduardo Duhalde: la administración Remes Lenicov.....188

3.1.1. La salida de la convertibilidad y el nuevo programa económico.....188

3.1.2. Los recursos políticos del capital: el cabildeo empresarial.....192

El cabildeo realizado por la banca

El cabildeo realizado por las empresas privatizadas: aumentos de tarifas

El cabildeo realizado por las compañías petroleras y otras empresas

3.1.3. La relación con el FMI: medidas exigidas, resistencias del congreso y renuncia del equipo económico.....199

El corralito y el tipo de cambio: enero – abril del 2002

La eliminación de la reforma a la Ley de Quiebras y de la Ley de Subversión Económica.

La renuncia de Remes Lenicov y la llegada de Roberto Lavagna.

3.2. Las decisiones de política Económica de Eduardo Duhalde: la administración Roberto Lavagna.....205

3.2.1. La negociación con el FMI después de abril del 2002.....205

3.2.2. Convertibilidad y el corralito: su conclusión.....209

3.3.	Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes y el mandato del 2003: el gobierno de Néstor Kirchner.....	211
	Programas políticos de Menem y Kirchner.	
	La elección presidencial del 2003: el triunfo de Néstor Kirchner.	
	La información de los votantes y el mandato entregado	
3.4.	Las decisiones de política económica 1: ¿el nuevo modelo económico?.....	220
	Política de inversión: explicando la rápida recuperación de 2002-2004	
	Negociación con las empresas privatizadas	
3.5.	Las decisiones de política económica 2: la relación de Argentina con sus acreedores.....	229
3.6.	Las elecciones legislativas del 2005: la gobernabilidad como un logro.....	240
3.7.	Las decisiones de política económica 3: salida de Lavagna, política antiinflacionaria, salarial y laboral.....	244
	Salida de Roberto Lavagna del ministerio de economía.	
	Control de la inflación	
	Política salarial y laboral.	
	Confrontación con grupos económicos: ¿Hacia donde va Kirchner?	

## SECCIÓN II

### EL CONTROL POLÍTICO-ECONÓMICO PROVENIENTE DEL MERCADO SOBRE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA.

#### CAPÍTULO 4.

#### EL PODER ESTRUCTURAL DE CAPITAL EN LA LIMITACIÓN DE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES.

4.1.	La conflictiva relación entre democracia y capitalismo.....	257
4.2.	La teoría democrática, los poderes fácticos y la primera dimensión del poder.....	260
4.3.	Los recursos políticos del mercado y el poder estructural del capital.....	262
4.4.	La entrada, no entrada y salida de capitales.....	267
	La movilidad de los capitales en la era global: la internacionalización del comercio y la producción.	
	La inversión como recurso político en Argentina	
4.5.	La dependencia estatal al capital: recaudación y deuda.....	280
4.6.	La dependencia social al capital: el empleo, los salarios y la estabilidad económica (o la existencia de crisis).....	293
	La dependencia social al capital: la explicación del recurso	

La crisis de 1989 como recurso político del mercado	
Los límites de la búsqueda de estabilidad	
Crisis de 1989 y del 2001: análisis comparado	
4.7. La segunda dimensión del poder: el mantenimiento de las instituciones necesarias.....	307
4.8. La tercera dimensión del poder: la competitividad como valor de cohesión social.....	311

SECCIÓN III  
EL CONTROL POLIÁRQUICO-ELECTORAL SOBRE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA.

CAPÍTULO 5.

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA-PROCEDIMENTAL Y EL CONTROL POLIÁRQUICO-ELECTORAL

5.1. La representatividad democrática y la responsabilidad política, accountability-responsiveness o el control poliárquico-electoral.....	321
La representatividad democrática: los puntos de partida	
El control o accountability en las elecciones argentinas	
El mandato o responsiveness en las elecciones argentinas	
5.2. Los fallos internos del control poliárquico-electoral 1: las opciones programáticas.....	335
5.3. Los fallos internos del control poliárquico-electoral 2: la información.....	339
El problema de la información incompleta	
Manipulación: información sesgada por los medios informativos	
Manipulación: información sesgada por los gobiernos	
Las diferencias de afectación por la falta y el sesgo de la información	
Los conflictos de información en la DPR argentina.	
5.4. Los fallos externos del control poliárquico-electoral: el mejor andamiaje institucional del control político-económico proveniente del mercado.....	357
5.5. La irresponsabilidad política de los gobernantes y el mejoramiento del mandato....	360
CONCLUSIONES.....	366
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	386

## AGRADECIMIENTOS

“Para ser yo he de ser otro.  
Salir de mi y encontrarme entre los otros.  
Los otros que no son si yo no existo.  
Los otros que me dan plena existencia.”  
Octavio Paz.

Ningún logro es un esfuerzo individual, todos son intentos compartidos. Por ende, es importante mencionar a todos los que apoyaron la elaboración de este trabajo doctoral.

En principio debo agradecer a la FLACSO-México donde tuve a bien cursar mi doctorado. Al director de tesis Dr. Dante Avaro así como a los lectores Dra. Karina Ansolabehere y Dr. Eduardo Basualdo, a ustedes gracias por su dedicación, su tiempo, las largas horas de lectura, los copiosos comentarios y el interés (e incluso pasión) mostrado en el tema. En esta misma línea es preciso agradecer al Dr. Carlos Acuña quien, sin ninguna obligación, destinó tiempo para la realización de entrevistas, lectura y elaboración de comentarios. También debo agradecer a los compañeros del seminario “Reformar las reformas: la gobernanza en el laberinto de lo político” impartido en la FLACSO-México, quienes a lo largo de dos años vieron crecer el proyecto de investigación y lo complementaron con sus muchas y acertadas críticas.

Debo mencionar a la FLACSO-Argentina, a su directora Guillermina Tiramonti y al Área de Economía y Tecnología de dicha institución quienes, a lo largo de 5 meses, me dieron abrigo en sus instalaciones y, con compañerismo, me apoyaron en la obtención de información e identificación de informadores clave a la par que estaban siempre prestos a comentar mi trabajo; al Dr. Daniel Azpiazu, Nicolás Arceo, Nicolás Bonofiglio, Carolina Nahon, Verónica y Dolores... gracias.

Asimismo debo agradecer a las personas que, en mi estancia en Argentina, amablemente aceptaron ser entrevistadas a la par que me obsequiaban textos, encuestas y bases de datos mostrando un importante interés en el tema, al Dr. Enrique Zuleta Puceiro (Director de OPSM-Zuleta Puceiro), al Dr. Manuel Mora y Araujo (Director Ejecutivo de Ipsos – Mora y Araujo), al Dr. Ricardo Rouvier (Director Ejecutivo de Ricardo Rouvier y Asociados), al Dr. Gerardo Adrogué (Director Ejecutivo de Knack, Nun, Adrogué y Carusso) y a la Dra. Ana Kukurutz (Directora de Proyectos de Analogías Research), a todos ellos gracias.

Sobre esta línea debo agradecer a los académicos, funcionarios, exfuncionarios y encuestadores que amablemente aceptaron ser entrevistados y aportaron información a través de sus experiencias y formación personal. A los académicos Marcos Novaro, Ricardo Sidicaro, Daniel Campione y Juan Carlos Torre; a los integrantes de diversos gobiernos: Daniel Marx, Orlando Ferreres, Julio Bárbaro, Darío Braun, Marcos Makon, Amalia Martínez, Jorge Colina, Jorge Baldrich, Eduardo Amadeo, Roque Fernández, Roberto Bisang, Oscar Cetrángolo, Mario Sosa, Jorge Remes Lenicov, Eduardo Ratti, Ricardo Rozemberg, Sebastián Katz, Alberto Cantero y Martín Abeles; al exdiputado y senador por el PS Rubén Giustiniani, al presidente de la Asociación de Usuarios y Consumidores Américo García y al ex Jefe del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI Claudio Loser; al Mtro. Claudio Iglesias (Director de Proyectos de Graciela Romer y Asociados) y al Dr. Roberto Bacman (Director Ejecutivo CEOP)... a todos ellos gracias.

Con especial cariño debo agradecer a la familia Falleti Braccini así como a Florencia Ansolabehere quienes, en Argentina, me hicieron sentir como en casa.

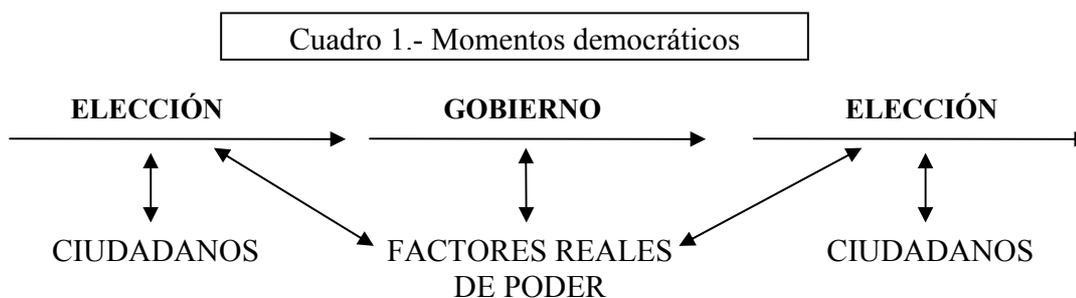
Como siempre, a mi madre, mi hermana y mi cuñado, a los hermanos escogidos y a mi pareja y compañera Mariana Gaitan.

## INTRODUCCIÓN

### Pregunta principal, hipótesis y puntos de partida.

*¿Qué son y cómo se ejercen los recursos político-económicos provenientes del mercado e inherentes al capitalismo en las democracias y cuándo el contenido de las peticiones que guían estos recursos es contraria a la responsabilidad política proveniente del control poliárquico electoral? Esta es la pregunta que guía el presente trabajo. Los recursos político-económicos inherentes al mercado son medios por los cuales los empresarios mantienen una forma de control sobre la toma de decisiones gubernamentales simplificando la complejidad proveniente de la incertidumbre democrática y haciendo del sistema político democrático un sistema cerrado al rivalizar y vencer –debido a su mejor institucionalización- al control poliárquico electoral cuando ambos canales exteriorizan preferencias contrarias hacia el gobierno. Esta es la principal hipótesis.*

Los estudios sobre la democracia han puesto la lupa sobre las elecciones de los gobernantes, pero esta es sólo una de las fases del régimen democrático la cual se complementa con la toma de decisiones gubernamentales. Mi problema de investigación se centra en este segundo momento donde intervienen tanto el gobierno como los ciudadanos y los poderes fácticos.

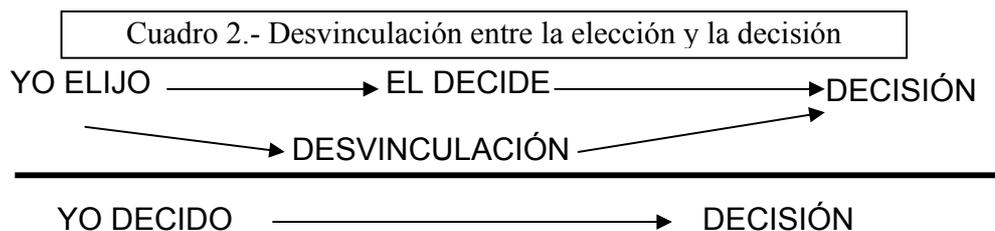


Dos de los principios que rigen en la democracia son la responsabilidad política a partir del voto y la ausencia de contenido<sup>1</sup>. Al elegir representantes, a partir de promesas de campaña y plataformas políticas, se espera que los gobiernos electos se auto-restrinjan a éstas y su toma de decisiones opere de acuerdo al mandato dado con el voto<sup>2</sup> y en beneficio de los votantes previendo que podrán ser premiados o castigados en la siguiente elección.

<sup>1</sup> Los otros dos son la certidumbre en las reglas y la incertidumbre en el ganador.

<sup>2</sup> Este es el principal supuesto y talón de Aquiles de los institucionalistas de la elección racional que buscan igualar al votante mediano con el legislador mediano. Al coincidir estos grupos en la elección pero no estar constreñidos en la toma de decisiones el esfuerzo de semejarlos es infructuoso.

En principio la plataforma ganadora es la que puede –y se supone que debe- ser echada a andar por el partido ganador independientemente de que esta plataforma sea socialista, anarquista, keynesiana, terciarista o neoliberal. No obstante, hay más factores que interactúan en la toma de decisiones y que pueden desvincular el contenido de éstas de las plataformas electorales y promesas de campaña; es decir, hay diferencia entre elegir a quien decide y decidir:



Uno de los factores que interactúa en la toma de decisiones gubernamentales y puede rivalizar con el control poliárquico-electoral es el control político-económico proveniente del mercado. En una economía capitalista las decisiones de inversión, crecimiento, empleo, avance tecnológico y distribución dependen de los inversionistas, de los hombres de negocios, y todas estas decisiones impactan en indicadores que son elementales para cualquier gobierno como el crecimiento del PIB, la generación de empleo, la distribución salarial, la inflación, la exportación, etc. Así, todos los gobiernos, independientemente de los partidos de los cuales procedan, necesitan contar con el apoyo y “confianza” de los grupos de industriales, comerciantes e inversionistas extranjeros y nacionales para lograr cierta inversión y crecimiento económico en sus Estados.

También hay una interconexión entre la responsabilidad gubernamental y la actividad productiva a partir de materias reguladas por el Estado como la fiscal, monetaria, patentes y marcas, infraestructura, desregulación, privatizaciones, etc. Para que los propietarios inviertan y generen crecimiento y empleo el Estado se ha dado como tarea el ofrecer beneficios como estímulos y requerimientos de ejecución, los cuales no son creados por la inercia del mercado mismo. Con esto los Estados se han enrolado en una competencia para ofrecer mayores beneficios al capital mundial en movimiento donde la satisfacción de las necesidades básicas de la población pasa a un segundo plano frente a los requerimientos de “competitividad” que varían de lugar a lugar y de momento a momento.

Tenemos que hay, por lo menos, dos formas de control sobre la toma de decisiones gubernamentales en las democracias liberales: el control poliárquico-electoral proveniente del voto y el control político-económico proveniente del mercado. Estas dos formas de control político son paralelas y no necesariamente convergentes aunque pueden converger. Ambos son controles sobre el gobierno, mediante ambos se exteriorizan peticiones y preferencias al gobierno en turno y dichas peticiones y preferencias pueden ser no solo distintas sino incluso contradictorias<sup>3</sup>, es decir, puede haber un conflicto entre la responsabilidad política proveniente del voto y el control político-económico proveniente del mercado ya que cada uno se exterioriza por medios distintos. Este hecho es uno de los principales motivos por los cuales puede existir desvinculación entre las plataformas electorales ganadoras y el contenido de la toma de decisiones -es dable mencionar que de acuerdo con Susan Stokes (2001) el mayor incumplimiento del mandato se observa en la política económica. En efecto, en las democracias liberales los individuos son a la vez ciudadanos y agentes del mercado y la asignación de los recursos que prefieren como ciudadanos puede no coincidir con la que establecen a través del mercado aunado a que en el capitalismo la propiedad está institucionalmente separada de la autoridad: "...el capitalismo es un sistema de propiedad privada de unos recursos escasos. No obstante, bajo el capitalismo existe una diferenciación institucional entre propiedad y autoridad. En consecuencia, la asignación de los recursos a diferentes usos y su distribución entre las unidades familiares puede efectuarse a través de dos mecanismos: el mercado y el Estado..." (Przeworski, 1991: 192). Estos dos mecanismos de asignación generan una tensión permanente en el capitalismo democrático, la cual se exagera con las expectativas generadas por el establecimiento de un régimen democrático a partir de la esperanza de que todas las decisiones gubernamentales se tomen mirando el bienestar de la mayoría lo que implica un principio de redistribución económica: "...la distribución para consumo causada por el mercado y las preferencias colectivas de los ciudadanos pueden ser sistemáticamente diferentes ya que la democracia ofrece a los pobres, oprimidos, o en otras circunstancias

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, puede la ciudadanía votar por un partido que prometió subir el Impuesto Sobre la Renta de un 28% a un 60% y utilizar la diferencia en el gasto a salud y educación; dicho partido gana las elecciones y una vez en el poder se encuentra con que si promueve esa modificación legislativa tendrá una salida de capitales o simplemente no habrá la inversión extranjera necesaria para crear los empleos para las nuevas generaciones, no sale un solo peso simplemente no entra uno más, y para evitar un déficit público además el gobierno se ve forzado a recortar el gasto social.

difíciles como consecuencia de la distribución inicial de las dotaciones, la oportunidad de enmendar esta situación por medio del Estado” (Przeworski, 1990: 1).

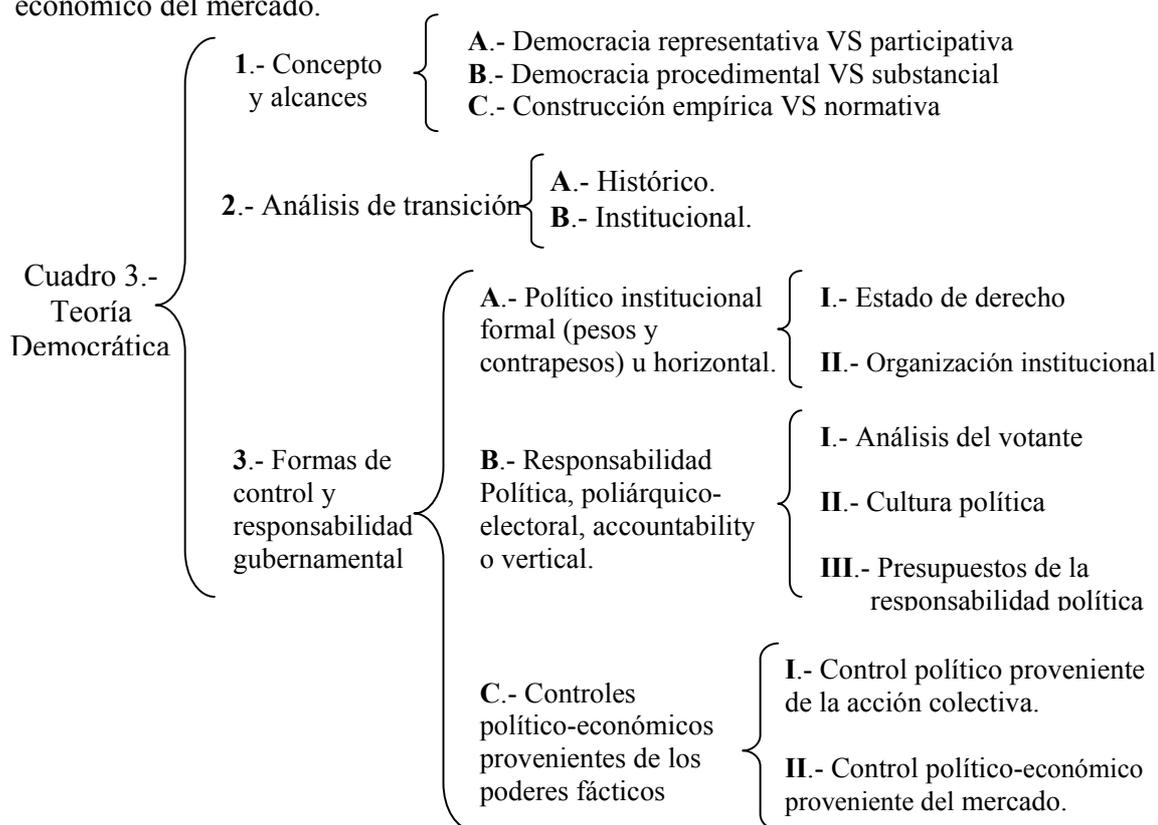
Sin embargo, esta rivalidad entre estos dos controles de la toma de decisiones gubernamentales no se presenta de forma “descarnada” sino que se han generado conceptos legitimadores como la noción de “competitividad” –que busca establecerse como matriz ordenadora de la sociedad política– para aplicar las políticas y el ejercicio gubernamental acorde a las preferencias emitidas mediante el control proveniente del mercado lo que conlleva una confrontación entre los valores provenientes de la competitividad y los valores necesarios para generar principios de cohesión social. Asimismo, otra forma de aminorar el enfrentamiento de estas dos formas de control gubernamental es la desarticulación de los presupuestos de la responsabilidad política proveniente del voto, hecho que se ha logrado mediante los conflictos de información –o la generación de preferencias- y la tendencia a la unificación de los programas partidistas.

**De esta forma, tres son las principales líneas temáticas que atraviesan la tesis: la teoría democrática, la globalización económica y las dimensiones del poder en la toma de decisiones. El objetivo de reunir estos tres cuerpos teóricos es hacer patente que un análisis de eficacia y eficiencia de la democracia –y del control poliárquico electoral- requiere, necesariamente, de estos tres elementos.**

Si es que existe algo que pueda ser analizado como un cuerpo unitario conocido como “Teoría Democrática”, una posible organización de este cuerpo teórico sería el que se presenta en el cuadro 3. El análisis de la teoría democrática que aquí interesa se ubica dentro del punto 3 “Formas de control y responsabilidad gubernamental” y se centra en el estudio de la responsabilidad política también conocida como poliárquico-electoral, accountability o vertical y el control político-económico proveniente del mercado: ¿qué son? y ¿cómo se relacionan? Como se adelanta en la hipótesis, la presunción del trabajo es que el control político-económico inherente al mercado se encuentra mejor institucionalizado para controlar la toma de decisiones gubernamentales en materia de política económica frente al control poliárquico-electoral.

Vale comentar que estas formas de control de la toma de decisiones gubernamentales son sólo dos de las múltiples existentes a cargo tanto de poderes

formalmente institucionalizados como de poderes fácticos. Hay otra forma de control que por su importancia debemos mencionar: el control político proveniente de la acción colectiva (3CI). Este tipo de control está en manos de los movimientos sociales quienes cuentan con los repertorios modulares de la acción colectiva para controlar las decisiones estatales. Sin embargo, el punto que interesa en la tesis es confrontar el control poliárquico-electoral, principal recursos de los ciudadanos individualizados, con el control político-económico del mercado.



En cuanto al proceso de globalización económica, este se analiza tomando en consideración que uno de los principales recursos del control político económico proveniente del mercado es la entrada, no entrada y salida de capitales de donde se desprende la dependencia estatal al capital y la dependencia social al capital junto con la generación de principios legitimadores de esta toma de decisiones privadas como es el marco simbólico de la competitividad. Si bien muchos elementos de este control político-económico son inherente al capitalismo (independientemente de que se trate de un mercado abierto o cerrado, keynesiano o neoliberal), los actores económicos han apuntalado este recurso político por medio de la institucionalización de las reformas neoliberales. Al

respecto es importante observar: 1) la libertad cambiaria establecida por medio de la inexistencia de impuesto cambiario alguno; 2) la apertura económica consistente en la liberalización comercial, la eliminación de restricciones a la propiedad extranjera y la adaptación de la legislación a estándares internacionales especialmente en propiedad intelectual; y 3) la desregulación consistente en la liberalización financiera, la eliminación de licencias y otros mecanismos regulatorios y la liberalización de precios.

Finalmente otro punto central del análisis son las relaciones sociales de poder en torno a la toma de decisiones gubernamentales por lo que una tercera línea temática proviene del estudio de la toma de decisiones bajo el marco de las dimensiones del poder, relacionado con: ¿qué son? y ¿cómo se distribuyen los recursos políticos? y si esta distribución estructura una sociedad acumulativa o no acumulativa, es decir, estructura la concentración o la dispersión de los recursos políticos. De esta forma se retoma en la tesis la tradición de estudios del ejercicio del poder desde la ciencia política<sup>4</sup> donde éste se manifiesta en los términos de la primera dimensión del poder o de forma directa (a través del cabildeo y la presión), de forma estructural (por medio de premisas institucionalizadas a favor, por ejemplo, del capital como la entrada, no entrada o salida de capitales) mediante la segunda dimensión del poder (haciendo uso de las instituciones a través de no-decisiones) o a través de la tercera dimensión del poder (utilizando los elementos culturales y cotidianos para formular no-decisiones).

Otro punto que debo mencionar es que la tesis se enfoca especialmente a analizar las restricciones a la toma de decisiones gubernamentales en materia de política económica por lo que se pone énfasis en las limitaciones o incapacidades de los gobiernos llevadas a cabo por los dos controles que he mencionado. Sin embargo, esto no implica que los gobiernos no tengan autonomía tanto frente a los ciudadanos como al mercado. Por el contrario, los gobiernos tienen autonomía –a veces mayor, a veces menor- y en muchas ocasiones generan estrategias para ampliarla.

---

<sup>4</sup> Ejemplos de esta metodología son: Dahl, Robert. (primera edición 1961). (1963). *Who Governs?: Democracy and power in an american city*, New Haven: Yale University Press. p. 355; Bachrach, Peter y Morton Baratz. (primera publicación 1970), *Power and poverty. Theory and practice*. Nueva Cork: Oxford University Press; y Gaventa, John. (primera edición 1980). *Power and powerlessness: quiescence and rebellion in an Apalachian Valley*. Chicago: University of Illinois press. Indirectamente también es importante el texto de Mills, Wright. (primera edición en ingles 1956). (1978). *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 378;

### **Metodología, conceptos básicos, dimensiones, indicadores y técnicas de investigación.**

Como se desprende de la sección anterior, **en la tesis se busca encontrar relaciones de poder entre**, por un lado, **los ciudadanos o los jugadores del mercado** y, por el otro, **los gobiernos en su toma de decisiones**. El análisis de estas relaciones de poder nos llevan a construir primero un estudio altamente descriptivo seguido de una explicación causal entre las exigencias de los primeros, las vías y recursos políticos que las expresaron y la decisión final del gobierno. Más allá de la relación causal, **el principal interés se centra en el estudio del mecanismo causal para poder observar la rivalidad o confrontación entre el control político-económico proveniente del mercado y el control poliárquico electoral**, incluyendo los fallos y los aciertos en la institucionalización formal e informal de ambos medios de control. Hasta aquí tenemos dos puntos que es importante explicitar:

1.- El principal objeto de estudio de la ciencia política es el poder. En este análisis el poder es entendido y estudiado no como la administración del conflicto sino como una serie de relaciones de fuerza y resistencia que implican un enfrentamiento abierto -en los términos establecidos por toda una serie de teóricos de la ciencia política como Hobbes, Marx y Mills teniendo en Carl Schmitt (1933, *El concepto de lo político*) a su principal representante-, disputado a través de recursos políticos institucionalizados formales e informales -siguiendo de cerca al análisis elitista (especialmente el de Wright Mills), al pluralismo, a la segunda y tercera dimensiones del poder y al corporativismo- e incluyendo aspectos simbólicos de aplicación del poder -como lo analizan los franceses Philippe Braud (1991) y Jean-Marie Guéhenno (1993) así como el médico sefardí premio nobel de literatura (1981) Elías Canetti en *Masa y poder*. Particularmente en este estudio el poder implica la confrontación entre diversos grupos sociales por la determinación y apropiación del excedente social a través del control de las decisiones en materia de política económica. Tan pronto como la riqueza es un bien de juego suma cero, lo que se logra quitar a uno lo obtiene el otro.

2.- Esta lucha de y por el poder, cuando a poder político nos referimos, no termina con los jugadores estatales (partidos políticos, poderes ejecutivo, legislativo y judicial, administradores públicos, gobernadores, etc) sino que el poder político es un epifenómeno de lo social donde, en un régimen democrático mediante el uso del control poliárquico-

electoral, los ciudadanos juegan un papel y ejercen poder y, a través del control político económico proveniente del mercado, los empresarios también ejercen poder (siendo estos sólo dos de los múltiples poderes fácticos existentes). Nuevamente no paso por alto que el Estado tiene autonomía relativa por lo que juega papeles de actor, arena y árbitro frente a los poderes fácticos<sup>5</sup> que serán subrayados durante la tesis. Sin embargo, esta capacidad estatal se encuentra envuelta dentro del poder ejercido desde lo social. Tomando en consideración lo anterior, esta tesis se haya en un punto equidistante entre la sociología y la ciencia política, forma parte de la sociología política.

Tan pronto como el objetivo es observar la institucionalización y aplicación de ambas formas de control sobre las decisiones gubernamentales para identificar los mecanismos causales y el control preponderante –en los términos de poder político antes referidos- la metodología indicada es el análisis comparativo a través de cinco estudios de caso. La comparación se hará en términos diacrónicos con el objeto de observar la aplicación del control poliárquico electoral y proveniente del mercado en diversas ocasiones. Con estos antecedentes y con el objetivo de reducir la influencia externa en los distintos estudios de caso decidimos utilizar 5 gobiernos de un solo país: la Argentina de 1989 al 2005 que incluye cuatro gobiernos electoralmente designados –dos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001) y Néstor Kirchner (2003 a la fecha)- así como un gobierno más proveniente de una crisis económico-político-social y de una Asamblea Legislativa –Eduardo Duhalde (2002-2003). Decidimos analizar estos casos puesto que cumplen con muchos de los requisitos que se buscan para observar las relaciones de poder en el ejercicio de los dos controles sobre las decisiones gubernamentales: 1) cuatro de los 5 gobiernos fueron elegidos por medio de elecciones por lo que se puede observar el control poliárquico-electoral; 2) todos ellos se encontraban en medio de fuertes crisis económicas al momento de llegar al poder por lo que se puede observar el control político económico proveniente del mercado en sus casos extremos; 3) en 2 de los 5 gobiernos se observan desviaciones claras del mandato (Carlos Menem en 1989 y Fernando de la Rúa en 1999) donde presumiblemente hubo una aplicación con éxito del control político económico proveniente del mercado sobre el control poliárquico electoral; y 4) en el último de los gobiernos analizados hay una mayor libertad discursiva

---

<sup>5</sup> Para un más detallado análisis de los papeles estatales es útil Vázquez, 2004.

(Néstor Kirchner) y en los dos últimos un cambio en el patrón de acumulación y en las reglas de la tasa de ganancia (Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner). Todo lo anterior convierte a la Argentina entre 1989-2005 en un interesante caso de análisis de las relaciones de poder que luchan por generar influencia en la toma de decisiones gubernamentales. Así, tenemos que **la unidad de análisis** es la toma de decisiones en materia de política económica de los presidentes argentinos (incluyendo al ministerio de economía), **la delimitación espacial** del objeto de estudio es Argentina y **la delimitación temporal** del objeto de estudio son 5 gobiernos argentinos: dos de Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

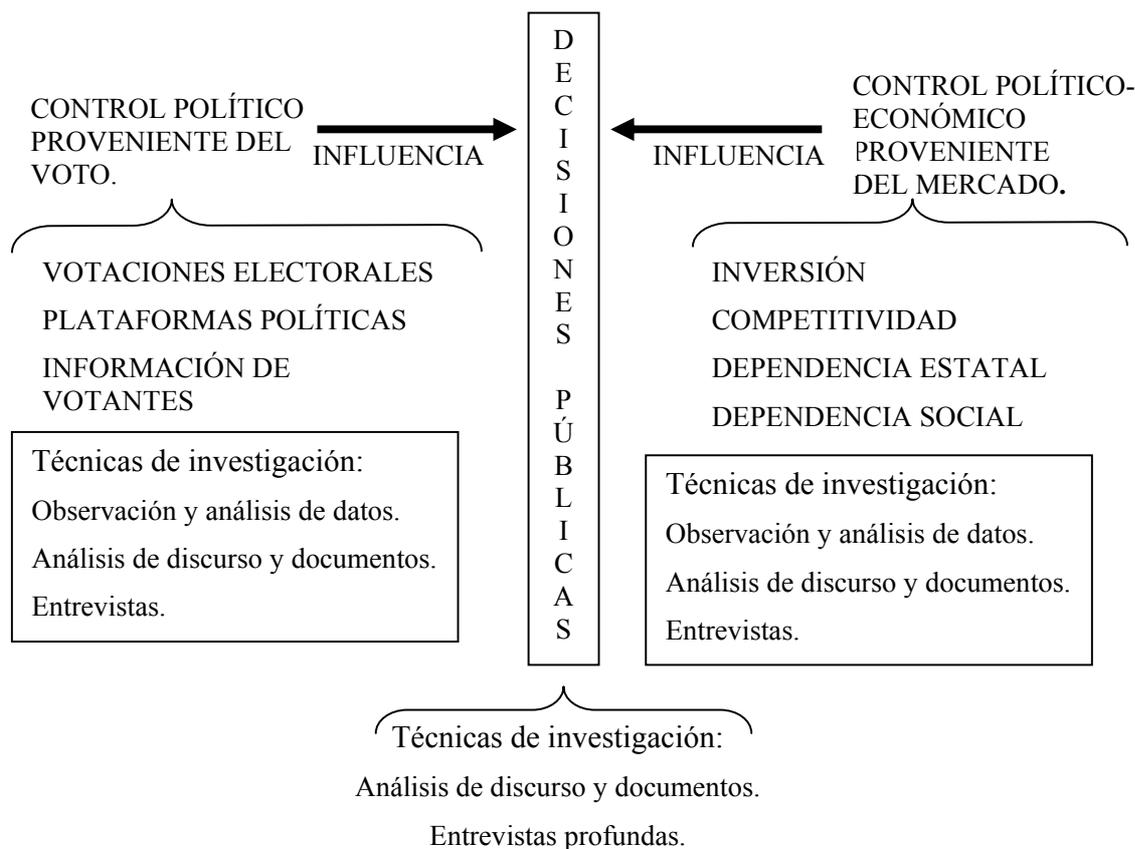
Ahora bien, la comparación se hará a través de tres variables: el control poliárquico electoral, el control político económico proveniente del mercado y la toma de decisiones gubernamentales. La primera se estudia en tres dimensiones: votaciones electorales, plataformas políticas y estadísticas y encuestas de análisis de los votantes. La segunda se integra por cuatro dimensiones: la inversión, la competitividad, la dependencia estatal y la dependencia social. Finalmente la tercera se integra sólo por una dimensión: la identificación de los factores que delimitan las decisiones en materia de política económica en el poder ejecutivo federal. Las variables, dimensiones, indicadores y fuentes se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.- Variables, dimensiones, indicadores y fuentes.			
VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES
1.- Control poliárquico-electoral proveniente del voto	Votaciones	Resultados electorales federales	Secundaria: gobierno
	Plataformas	Promesas de campaña y propuestas de partidos	Secundaria: revisión periodística y documentos oficiales de los partidos.
	Análisis de votante	Información y prioridades de los electores	Secundaria: Encuestas y estudios del votante argentino.
2.- Control político-económico proveniente del mercado	Inversión.	IED, IN, Crecimiento Industrial, Res. Int., Salida de capitales e Índice Merval.	Secundarias: gobierno e investigadores
	Competitividad	Calificaciones internacionales, Riesgo país e índice de competitividad.	Secundarias: Moodys, Fitch, Standar and Poor's y Foro Económico Mundial.
	Dependencia estatal	Deuda, tasas de intereses de deuda, recaudación y déficit fiscal.	Secundarias: gobierno e investigadores

	Dependencia social	Empleo, salarios, inflación, crecimiento económico y mercado interno	Secundarias: gobierno e investigadores.
3.- Toma de decisiones del gobierno	Identificación de factores que delimitan las decisiones.	La toma de decisiones de política económica en un sentido y no en otro.	Primarias: integrantes de los gobiernos y asesores políticos. Secundarias: notas periodísticas.

Tan pronto como el análisis lo es de relaciones de poder en los términos que ha quedado anteriormente establecido y que más que una inferencia económica de porque esas cifras son así lo que me interesa es saber que repercusiones políticas tienen esas cifras en la limitación de las capacidades estatales y frente a la responsabilidad política proveniente del voto, por ende, **el tipo de técnicas de investigación que se aplican son de corte cualitativo** como son: análisis del discurso, análisis de leyes, presentación y análisis de datos y entrevistas profundas. Las variables, dimensiones y técnicas de investigación son presentadas en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.- Técnicas de investigación

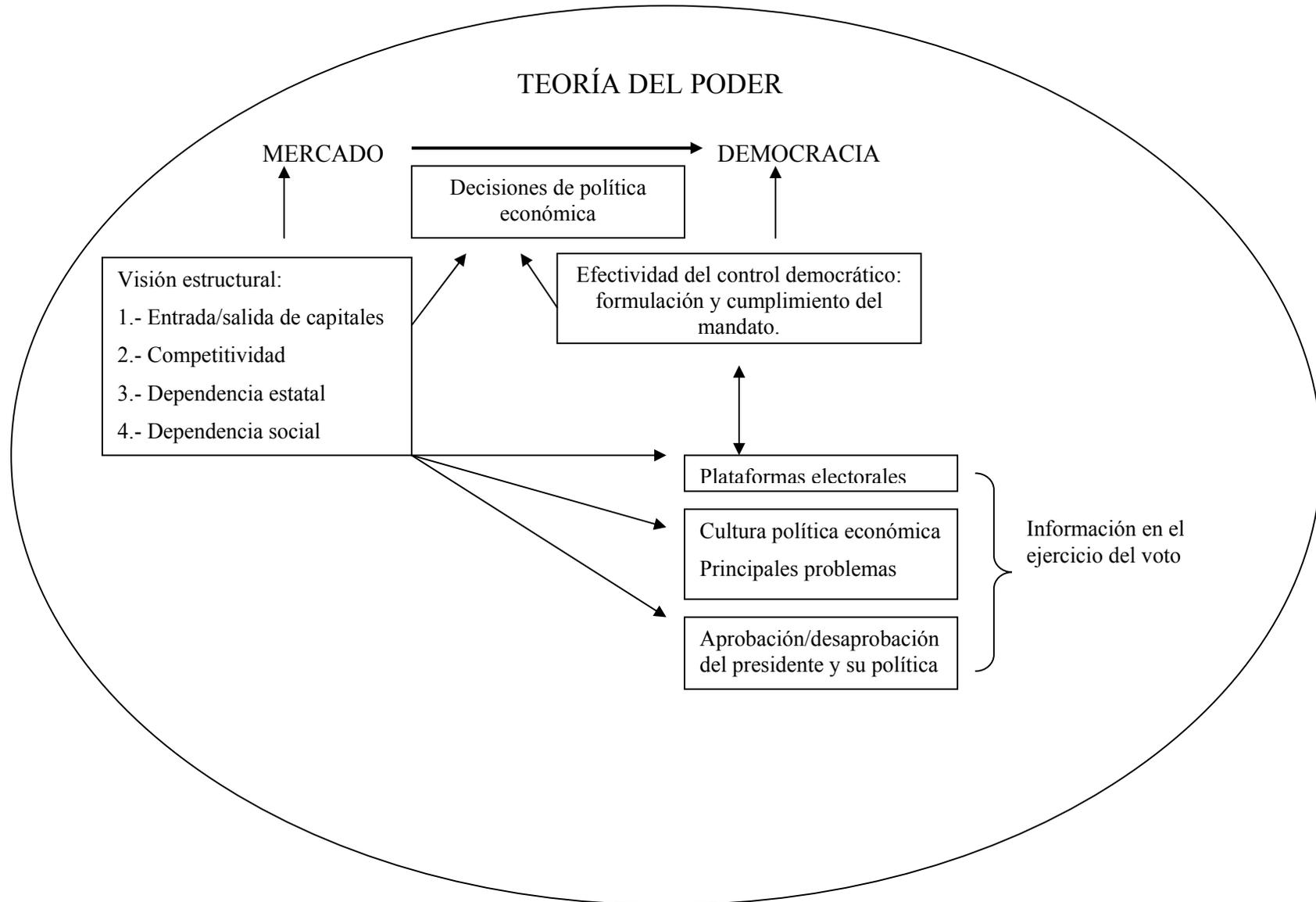


El análisis de los datos se realizó mediante la reconstrucción histórica de la aplicación de los mecanismos del control poliárquico electoral, del control político-económico proveniente del mercado y de la toma de decisiones gubernamentales para el caso argentino de 1989 al 2005. Cabe mencionar que ninguna revisión de hechos o reconstrucción histórica es total o completa, además de los elementos precomprensivos que son inconscientes en el observador existen también barreras voluntarias que limitan la reconstrucción. En este caso los elementos que me interesa destacar son los recursos políticos del capital y su efecto en la posible desviación del mandato, por ende pondré principal énfasis en las decisiones de política económica del poder ejecutivo y su esfera inmediata (ministerio de economía) siendo necesario hacer algunas aclaraciones:

- a) Sabiendo que ninguna relación es unilineal es importante mencionar que estudiaré la dirección mercado–democracia de esta relación sin poner mayor atención en la dirección contraria (democracia–mercado). Con esto lo que voy a destacar son los efectos que el mercado –a través del control político económico proveniente del mercado- causa a la democracia –estudiada en la toma de decisiones gubernamentales y en la ineficacia del control poliárquico-electoral.
- b) Se dejará de lado el impacto del mercado en otros sectores políticos como el congreso, los partidos e incluso algunos conflictos con otras secretarías o ministerios del poder ejecutivo.
- c) También se excluirán de la reconstrucción histórica las complicaciones, posibilidades e imposibilidades de echar a andar la decisión tomada por el poder ejecutivo en materia de política económica a partir de elementos institucionales como: el sistema presidencial, el sistema bicameral, el sistema de partidos, la formación de mayorías, etc.

En el cuadro 6 se observan los pormenores de la relación mercado–democracia que será analizada. Tenemos, por un lado, al mercado estudiado en las 4 dimensiones que ya han quedado mencionadas y el impacto que esas dimensiones causan en 2 áreas de la democracia: 1) la toma de decisiones de política económica que se suscribirá a los 5 presidentes argentinos que gobernaron entre 1989 y 2005 y a la política económica desplegada exclusivamente por el ministerio de economía. Y 2) el impacto que esas mismas 4 dimensiones del control político económico proveniente del mercado tienen sobre la

Cuadro 6.- Relaciones mercado – democracia.



formulación de las plataformas electorales, de la cultura político económica, de la identificación de los principales problemas de la Argentina en los votantes y de la aprobación con el presidente y su política económica. Por otro lado, estudiamos el control poliárquico-electoral a través del premio o castigo por medio de las elecciones y de la formulación–cumplimiento–incumplimiento del mandato. Todo ello analizado bajo el marco teórico de las dimensiones del poder, es decir, dando prioridad a las relaciones de poder, identificación de mecanismos de control y distribución y eficacia de los recursos políticos.

Tan pronto como antes de explicar es necesario describir y en el caso del análisis de las relaciones de poder es necesario describir con precisión, siendo éste un importante paso previo de la explicación, los primeros tres capítulos son dedicados a la descripción de la relación de las tres variables principales por medio de la reconstrucción histórica. En el primer capítulo se analizan los dos gobiernos de Carlos Menem (1989–1999), en el segundo capítulo se reconstruye el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) y en el tercer capítulo toca el turno al gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003) y al gobierno actual de Néstor Kirchner (2003-2005). El capítulo 4 está dedicado a la sistematización y creación de teoría en torno al control político económico proveniente del mercado a través de sus 4 dimensiones (inversión, competitividad, dependencia estatal y dependencia social) y en el capítulo 5 y último se estudia el control poliárquico electoral en las elecciones de 1989, 1995, 1999 y 2003 que incluye el premio o castigo en cada elección, la formulación y cumplimiento/incumplimiento del mandato, los conflictos de información y la diversificación de las opciones programáticas.

### **Objetivos y relevancia de la investigación.**

El objetivo principal de la investigación es generar teoría en torno al control político-económico inherente al mercado en la democracia liberal y analizar sus relaciones y contradicciones con el control poliárquico electoral, observar sus mecanismos de acción, la distribución de los recursos políticos y las relaciones de poder de los distintos actores-poseedores de dichos recursos. El objetivo empírico principal es reconstruir históricamente los mecanismos causales de las formas de control sobre las decisiones gubernamentales en materia de política-económica.

La relevancia de la investigación se debe a la necesidad de perfeccionar las instituciones que constituyen al régimen democrático ya que se vislumbra en América Latina, desde finales de los 80, un “desencanto con la democracia.” La satisfacción con la democracia llegó a caer por debajo del 10% en Argentina y por debajo del 20% en México, mientras que en Brasil llegó a estar por debajo del 30% entre el año 2000 y el 2004 de acuerdo con las mediciones de Latino-Barómetro. Esto presumiblemente se debe a que desde el inicio de las diversas transiciones a la democracia, la situación económica de los ciudadanos latinoamericanos no ha mejorado tras dos importantes procesos recesivos<sup>6</sup> y dos décadas perdidas. Por ello en México al 67% de la población encuestada en el 2003 no le importaría tener un gobierno no democrático si éste puede resolver los problemas económicos, mientras que en Argentina el 46% de la población opinó igual, en Brasil el 54% y en Chile el 45%. Las preguntas que cabe hacerse aquí son: ¿qué prometió la democracia? y ¿qué puede cumplir de lo prometido? Se trata, pues, de establecer preguntas y buscar esquemas que ataquen uno de los principales flancos del desencanto con la democracia: el incumplimiento de las expectativas económicas de los ciudadanos a partir de la desigual distribución y eficiencia de los recursos políticos.

De esta forma, una de las inquietudes que formaron parte de la elaboración del estudio es la calidad de la democracia pensada a través del correcto funcionamiento del control poliárquico electoral sobre la toma de decisiones gubernamentales. Ante este problema propongo tres puntos: 1) la teoría de la democracia, la teoría económica y la teoría del poder y la toma de decisiones interactúen en la aclaración y funcionamiento de los regímenes político-democráticos; 2) se han realizado un sinnúmero de estudios del régimen democrático, en especial de los procesos transicionales y de la organización institucional, pero la mayoría de ellos se reduce a la elección de los gobernantes o a las instituciones formales de toma de decisión. Estos cuerpos teóricos no permiten entender a la democracia como una toma de decisiones donde interactúan grupos o factores reales de poder. Esto implica que la democracia lejos de ser un lugar vacío es un espacio en continua disputa de grupos con contenidos determinados y determinantes de una sociedad; y 3) se puede avanzar en el perfeccionamiento de la calidad de la democracia si se mejora uno de

---

<sup>6</sup> La crisis de deuda en los 80 y los efectos samba y tequila en los 90 junto con la crisis argentina del 2001 a partir de los diversos cambios de sentido de los flujos de capital. Al respecto son útiles Boyer, 1999; Dos Santos, 2004; Griffith-Jones, 2000; Moguillansky y Bielschovsky, 2000; Solomon, 2000 y Stallings y Pérez 2000.

los elementos básicos de la misma: el control poliárquico electoral a través de la identificación y mejoría del mandato.

No obstante, hay un tema relevante y fuertemente relacionado con la problemática anunciada que escapa a los objetivos de la tesis, me refiero a la reestructuración de la matriz político-económica –en los términos planteados por Marcelo Cavarozzi- que pasa por la reformulación de medios de control estatal sobre los excesos y efectos sociales nocivos del capital –como lo ha establecido el propio Robert Dahl- y que va de la mano con la reestructuración político-económica en y sobre la globalización. Si bien este tema es parte del contexto del estudio empírico y cobra primordial importancia cuando se trata de buscar soluciones a la superioridad institucional del control político-económico inherente al mercado, lo cierto es que no es parte del objetivo principal de la tesis.

#### **Algunos conceptos secundarios.**

Tan pronto como entraremos desde el capítulo primero con la reconstrucción histórica del caso omitiendo algún marco teórico de referencia, puesto que el objetivo principal de la tesis es precisamente hacer teoría sobre los mecanismos de los controles político económico y poliárquico electoral sobre la toma de decisiones -teoría que se construye en los capítulos 4 y 5- vale la pena exponer algunos conceptos que si bien son secundarios a los objetivos de la tesis serán utilizados en la reconstrucción histórica. El primero de ellos es **la política económica** concepto con el cual hago referencia a los elementos generales que conforman un modelo económico como la política fiscal, las fuentes del crecimiento económico, el nivel de intervención del Estado y los procesos de redistribución de la riqueza, por mencionar algunos. Tan pronto como la política económica se refiere al modelo en general dejando de lado políticas específicas (como podrían ser planes y programas de vivienda o sociales como el de jefes y jefas de familia), los distintos modelos de política económica también son macro: socialista y capitalista en sus tres posibilidades: keynesiana, terciarista y neoliberal.

El **modelo económico socialista** supone la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción, la cuál es asumida por el Estado y puede ser social-horizontal (por medio de cooperativas) o vertical-estatal. Como observa Adam Przeworski (1989: 31), la teoría económica marxista ofreció un análisis útil como justificación para las metas

revolucionarias de tipo socialista para nacionalizar la producción a partir de tres razones: 1) el capitalismo se basa en la explotación ya que la fuente de ganancia es la plusvalía; 2) la propiedad privada de los medios de producción es la fuente tanto de la injusticia como de la irracionalidad del capitalismo; y 3) la tasa decreciente de ganancia es el origen de las crisis capitalistas. Asimismo, y siguiendo todavía a Przeworski (1991: 182-183), el capitalismo genera despilfarro debido a: la anarquía en la producción, donde los óptimos de Pareto en realidad son raros de encontrar; la posible contradicción entre la racionalidad individual y colectiva; y la contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción. Particularmente esta última contradicción pone en entredicho tanto la eficiencia del equilibrio competitivo como la viabilidad de un ajuste sin costes. Este despilfarro de recursos y mercancías afecta la viabilidad del proyecto capitalista más no al proyecto mismo. A esto se suma otro desperdicio de oportunidades ya que ni los inversores ni los trabajadores reciben el pleno rendimiento de sus recursos cuando nos encontramos frente a un mercado no competitivo por lo que tanto unos como otros retirarían parte del capital o del trabajo del mercado y se daría una subutilización de recursos. Esto se debe a que en el capitalismo las dotaciones de capital y de trabajo son de propiedad privada y son los agentes quienes deciden, que, cuanto y cuando utilizarlos motivados siempre por el interés particular. Finalmente el capitalismo produce resultados irracionales ya que no alcanza algunas distribuciones técnicamente factibles del bienestar. En efecto, aunque dispongamos de los medios tecnológicos y organizativos adecuados para dar de comer a todos los habitantes de la tierra y aunque deseemos alimentarlos a todos, estos resultados siguen resultando imposibles bajo una lógica capitalista (Przeworski, 1999: 188).

Tan pronto como en América Latina, con excepción de Cuba, no se puso en peligro la propiedad privada de los medios de producción **el modelo** que observamos es de corte **capitalista** donde las variaciones se observan en la determinación de la tasa de ganancia de los inversores privados con mayor o menor intervención estatal ya sea mediante la regulación o a través de empresas estatales. La variación de estos elementos nos permite hablar de al menos tres modelos económicos dentro del capitalismo: el keynesiano, el terciarista y el neoliberal

**El modelo capitalista keynesiano** se propone superar las irracionalidades del capitalismo que fueron mencionadas. Con esto, la principal tesis de la socialdemocracia es

que para evitar las pérdidas de bienestar derivadas de los derechos inherentes a la propiedad privada de los medios de producción no es necesaria su estatización sino que con el control de algunas ramas clave por el Estado (mediante empresas estatales que operan al lado de empresas de propiedad privada) junto con la vigilancia e intervención estatal en variables importantes como la política salarial, la monetaria, el empleo, la inflación, el control de precios, etc, se pueden evitar muchas de las irracionalidades del capitalismo<sup>7</sup>. En este sentido explica Gosta Esping-Andersen (1996: 523-526) que el Estado benefactor representó un esfuerzo de reconstrucción tanto económico como moral y político. En lo económico se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo. En lo político formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal contra los peligros gemelos del fascismo y del comunismo. Para lograrlo se propuso como metas el mantenimiento del pleno empleo y los altos salarios así como una política económica proteccionista. Estos dos objetivos implicaban el control estatal del crédito, las inversiones internas y la política salarial.

Para **el modelo capitalista neoliberal** la solución ideada por el keynesianismo, con su intento de redistribución de la riqueza, produjo pérdidas de eficiencia por la salida de recursos de uso productivo (Przeworski, 1991: 230). Como se analiza en el capítulo 4, el keynesianismo es útil cuando la economía no está trabajando al tope de sus recursos, pero cuando se encuentra cerca del tope es necesaria la generación de la ganancia y la concentración de la riqueza para la reinversión, en torno a la formulación de este punto el keynesianismo no daba una respuesta. Sin embargo, el modelo neoliberal fue mucho más allá e implicó una serie de modificaciones que culminaron con la desaparición de la matriz estado-céntrica mediante procesos de privatización de las empresas estatales, de desregulación, de apertura económica acompañados normalmente por un fuerte ajuste fiscal

---

<sup>7</sup> Vale decir que la socialdemocracia ha tenido dos tendencias. En su nacimiento a finales del siglo XIX principios del XX se proponía pasar del capitalismo al socialismo por medios pacíficos, a través de las elecciones. Esta es su principal diferencia y rivalidad con los seguidores del socialismo revolucionario. En cambio, durante la década de lo 30 y más claramente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando mucha de la socialdemocracia europea logró llegar al poder, dejó de lado el intento de terminar con el capitalismo para tratar de aliviar las características nocivas de éste lo que constituyó las políticas tendientes a la redistribución económica que dieron paso al Estado Benefactor de la mano de la teoría económica de Keynes.

que generó caídas en las tasas de crecimiento económico, desempleo y aumento de la pobreza con el objeto de reducir el circulante para controlar la inflación. La política monetaria se constituyó como una de las más importantes y ortodoxas regulaciones que el keynesianismo había tratado teóricamente con cierta holgura.

Este cambio de paradigma tuvo un importante efecto en los lazos de cohesión social generados por el keynesianismo. El modelo de Estado benefactor trabajaba sobre una lógica proteccionista donde se daba prioridad a la industria enfocada al mercado interno. Por ende, los lazos de cohesión social de los dueños de los medios de producción y sus trabajadores se sustentaban en la necesidad de mantener salarios relativamente altos –es decir, bajar la tasa de plusvalía- a fin de mantener un alto nivel de consumo. Tanto el proceso de apertura económica como el vuelco de los aparatos productivos hacia la exportación rompieron con los lazos previamente generados y plantearon como valor social principal a la competitividad.

Finalmente tenemos al **modelo capitalista terciarista**. Algunos de los fundamentos de la tercera vía –expuestos por uno de sus más conspicuos representantes Anthony Giddens (2001)- son: 1) el surgimiento de nuevos mercados globales y de la economía del conocimiento junto al fin de la Guerra Fría han afectado la capacidad de los gobiernos nacionales para controlar a vida económica y proporcionar prestaciones sociales crecientes; 2) la igualdad de oportunidades y no de resultados, la responsabilidad personal respecto de derechos sociales, la atención a la vida familiar, a la criminalidad y a la decadencia de la comunidad, la generación de condiciones de innovación y eficiencia, y el énfasis en la creación de la riqueza y no en la redistribución de la riqueza son piedras angulares del orden social terciarista; y 3) la socialdemocracia debe tener por objetivo la solidaridad social con una economía dinámica. Otro importante representante de esta corriente -Robert Reich (secretario del trabajo de Clinton) (1991)- hace una excelente exposición de los cambios que ha sufrido tanto los medios y métodos de producción como el contexto internacional que dan pie a la formulación de la tercera vía. Particularmente Reich pone énfasis en lo que será la principal característica de la tercera vía: la educación, el aumento en la productividad y el desarrollo tecnológico (que implica la producción de bienes transables con cada vez mayor valor agregado) como piedras angulares del desarrollo económico de un país y del logro de la mejoría de la igualdad de oportunidades.

De esta forma el Estado, al contrario de lo expuesto por los neoliberales, debe intervenir en la economía, pero sólo y a través de estas áreas y no mediante los medios que caracterizan al keynesianismo. Así, los terciaristas se presentan a si mismos como una opción de centro entre los neoliberales y los keynesianos, aunque ciertamente se encuentran mucho más cerca de los principios neoliberales que del intervencionismo keynesiano.

Claramente cada uno de los puntos aquí mencionados es mucho más complejo y requeriría un desarrollo más profundo. Sin embargo, la intención es sólo dar una introducción acerca de que entiendo y cómo utilizo los conceptos de política económica, modelo socialista, modelo capitalista keynesiano, modelo capitalista neoliberal y modelo capitalista terciarista que serán usados en los primeros tres capítulos de la tesis sin un marco teórico previo.

Sin más dilación, vayamos al asunto.

## **SECCIÓN I**

### **LA DEMOCRACIA Y EL MERCADO EN ARGENTINA: 1989–2005.**

En esta primera sección realizaremos el análisis empírico de los gobiernos argentinos en tres capítulos. El primer capítulo será dedicado a los dos gobiernos de Carlos Menem, en el segundo capítulo se estudiará el gobierno de Fernando de la Rúa y, finalmente, en el tercer capítulo se analizarán los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. No está de más recordar que entre el gobierno de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde hay efímeros gobiernos de: Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño.

Cada uno de los capítulos tendrá la misma organización: primero se analizará la elección en la cual fue nombrado el presidente en turno dando principal énfasis a las plataformas electorales, la tendencia de las campañas, la información que tenía el votante, los resultados de la elección y, a partir de todo lo anterior, se determinará cuál fue el mandato otorgado a la administración en cuestión. Una vez realizado el análisis político-electoral –sostén del control poliárquico-electoral- tocará el turno al estudio de la toma de decisiones gubernamentales en materia de política económica a la par que, a lo largo de la reconstrucción histórica, se estudiará el ejercicio de poder tanto estructural como directo de los jugadores del mercado: el control político-económico proveniente del mercado. Este control se analizará a partir de 4 variables: la entrada, no entrada y salida de capitales, la dependencia estatal al capital, la dependencia social al capital y la competitividad como nueva matriz simbólico-ordenadora del buen gobierno. Así, entre la toma de decisiones gubernamentales en materia de política económica se presentarán las cifras correspondientes a cada una de las categorías mencionadas.

De lo anterior se desprende una primera observación que es importante explicitar: mientras que el control poliárquico-electoral tiene sólo dos momentos de ejercicio establecidos por las propias instituciones electorales y fuera de las manos de los ciudadanos (las elecciones de nombramiento y castigo/premio); el control político-económico proveniente del mercado tiene múltiples momentos de ejercicio decididos directamente por los propietarios del recurso político.

## CAPÍTULO 1.

### LOS PERIODOS PRESIDENCIALES DE CARLOS MENEM: 1989 - 1999.

#### **1.1. Reconquistando la democracia: la salida de la dictadura de 1976.**

En marzo de 1976, en medio de un caos político, económico y social, las fuerzas armadas de Argentina decidieron movilizarse en contra de Isabel de Perón poniéndola en detención domiciliaria para ser investigada por corrupción a la par que el ejército, la armada y la fuerza aérea formaron una junta de gobierno bajo el mando del general Jorge Rafael Videla. Argentina cayó en un gobierno militar que abolió el derecho de asociación de los trabajadores y a la Confederación General del Trabajo, las elecciones, disolvió el congreso e incluso las organizaciones deportivas y de caridad (Skidmore y Smith, 116-119).

El comienzo del modelo rentístico-financiero es fechado en 1977, con la reforma financiera llevada a cabo ese año. Esa reforma converge con la apertura en el mercado de bienes y capitales que erosiona, vía precios, la producción interna e irrumpe el fenómeno del endeudamiento externo ya no sólo del sector público sino también del sector privado, específicamente del capital oligopólico, mediante la apertura financiera (Basualdo, 2001: 30-31). Con la reforma financiera se liberalizan las tasas de interés, la asignación del crédito por parte de las entidades financieras, los requisitos para la expansión de los mismos y la instalación de nuevas entidades –de capital nacional o extranjero- y sucursales. En cuanto a la apertura del mercado dos leyes son importantes: las leyes de promoción industrial que fueron sancionadas en julio de 1977 y posibilitaron el acogimiento de las empresas de capital extranjero; y las leyes de transferencia tecnológica decretadas en agosto de 1977. Asimismo, en 1978, se sancionó la resolución 1634 del ministerio de economía por medio de la cual se estableció un programa quinquenal de reducción generalizada de los aranceles de importación de un nivel promedio de 29% en diciembre de 1978 a un 15% en enero de 1984 (Azpiazu, 1986: 93-94). En torno a la redefinición del Estado hay tres elementos a destacar: 1) la desaparición de una política redistributiva mediante la reducción del gasto en educación y salud a la par que se incrementaba el presupuesto militar y de seguridad; 2) la modificación de la estructura productiva y 3) la reversión de la dinámica sustitutiva, estas dos últimas a través de la venta de empresas productivas que estaban en manos del Estado y estrechando la vinculación de las empresas públicas con firmas oligopólicas de capital privado particularmente a través de la demanda de bienes.

Asimismo, se privatizaron parte de las actividades estatales, se indexaron las tarifas y se fomentó el endeudamiento con el exterior. También se eliminaron las transferencias hacia el Estado provenientes del sector agropecuario a través de los derechos a la exportación y la estructura impositiva se tornó regresiva dando especial importancia al sector financiero el cual incluso fue subsidiado (Azpiazu, 1986: 186).

Para marzo de 1981, Videla cedió la presidencia del país a Roberto Viola quien a comienzos de 1982 la entregó a Leopoldo Galtieri. En medio de un nuevo caos económico y de movilizaciones sociales, con la inflación y la deuda externa disparadas, Galtieri ordenó la invasión de las islas Malvinas el 2 de abril de 1982 cuya posesión se encontraba en una histórica disputa con Inglaterra. Seguramente Leopoldo Galtieri no esperó, primero, la inmediata reacción de los ingleses para recuperar dichas islas y, después, la poca resistencia que los militares argentinos pudieron enfrentar a la reacción del ejército inglés. Al tener que enfrentar un gobierno militar tan estrepitosa derrota, Galtieri renunció cuando la unidad militar se estaba desquebrajando: las fuerzas navales y aéreas abandonaron la junta y se designó como presidente el general retirado Reynaldo Bignone quien asumió el cargo en julio de 1982. A esto se sumaron el disparo de la inflación hasta un 200%, la pérdida de cerca de un cuarto de la renta real de los trabajadores y el incumplimiento de la deuda exterior privada. Los primeros actos del nuevo presidente fueron prometer elecciones para 1983 y el regreso del gobierno civil en 1984 (Skidmore y Smith: 119-120).

<b>Cuadro 7.- Inflación en los 80</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Inflación</b>
1983	400%
1984	627%
1985	700%
1986	90%
1987	131%
1988	343%
Fuente.- Skidmore y Smith: 121 y Gerchunoff, 1996.	

Con este entorno, en las elecciones de 1983 el líder del partido radical, Raúl Alfonsín, obtuvo el 52% de los votos y logró la mayoría en la cámara de diputados frente a los peronistas quienes alcanzaron el 42% de los votos. No obstante, las cosas no mejoraron para la vida cotidiana de los ciudadanos argentinos, el gobierno de Alfonsín renegoció la deuda externa, creó una nueva moneda (el austral) e instituyó reformas fiscales. No obstante, los índices inflacionarios se mantuvieron implacables llegando incluso el 700% anual en 1985 (cuadro 1).

Así, cuando se echaron a andar las reformas neoliberales a finales de los años 80 y principio de los 90, uno de los principales argumentos era que el modelo populista estaba agotado e incluso había llevado a una importante crisis fiscal y financiera cuyo reflejo era el índice inflacionario pese a que en realidad muchas de las medidas inherentes al modelo

neoliberal se habían iniciado en 1977. De hecho no hay acuerdo si desde 1976 el modelo económico que se aplicaba había dejado de ser el modelo populista o si el entonces ministro de Economía Martínez de Hoz, junto con el sector más liberal del ejército, habían perdido fuerza y aún en la política económica de la dictadura militar se mantenían muchos resquicios del modelo populista-keynesiano. Lo mismo pasaba con los diversos planes económicos de Raúl Alfonsín que transitaban entre vías ortodoxas y heterodoxas. Con este escenario inflacionario y de disputa por el modelo económico se llega a las elecciones presidenciales de 1989.

## **1.2. El primer gobierno de Carlos Menem: 1989-1995.**

### **1.2.1. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes y el mandato de 1989-1995.**

A la elección presidencial del 14 de mayo de 1989 concurrieron 10 partidos nacionales y 46 provinciales aunque lo cierto es que la elección se polarizó en torno a dos candidatos: Carlos Saúl Menem por el Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO)<sup>1</sup> y Eduardo Angeloz por la Unión Cívica Radical (UCR)<sup>2</sup>.

#### **Programas político – económicos de los candidatos.**

Eduardo Angeloz era el candidato del oficialismo aunque, explica Isidoro Cheresky (1999: 35), este candidato denotaba un alejamiento de la evolución renovadora que había experimentado la UCR. Antes gobernador de la provincia de Córdoba, Angeloz fue de los pocos integrantes de la UCR que había logrado sobrevivir a los triunfos electorales del PJ en 1987. Este hecho le valió para que el propio Raúl Alfonsín, entonces presidente de Argentina y también de la UCR, lo considerara el más apto para aspirar a la sucesión presidencial aunque, siguiendo a Enrique Zuleta Puceiro (Zuleta, 5/abr/06), Angeloz no le gustaba a Alfonsín, era un candidato que representaba al neoliberalismo o el conservadurismo y Alfonsín era un socialdemócrata.

---

<sup>1</sup> El Frente estaba integrado por: el Partido Justicialista (PJ), el Partido Intransigente, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Movimiento Nacionalista Constitucional, el Movimiento Patriótico de Liberación, el Partido del Trabajo y del Pueblo, la Confederación Laborista, el Partido Conservador Popular y el Partido Demócrata Cristiano.

<sup>2</sup> A Eduardo Angeloz también lo apoyaba la Confederación Federalista Independiente integrada por el Partido Federal, el Partido Renovador de Salta, la Línea Popular de Entre Ríos, la Línea Popular de la Rioja, el Movimiento Popular Jujeno, el Movimiento Popular Catamarqueño y la Acción Transformadora.

En el documento donde se especifica la **plataforma económica de la UCR** se encuentran puntos que avisaban de una tendencia hacia el marco neoliberal como: impulsar el crecimiento sostenido especialmente en la exportación<sup>3</sup>; afirmar el rol del Estado en el proceso de modernización, descentralización y desmonopolización de las actividades tanto públicas como privadas donde las privatizaciones serán una herramienta de la reforma del Estado. Incluso se especifica que “el proyecto de crecimiento debe estar más asociado a la inversión privada y al riesgo empresario y no basado en privilegios fiscales, arancelarios y crediticios... estamos obligados a asignar los fondos del Estado con el máximo de eficiencia económica y el máximo de eficiencia social. Esto impone... transferir al sector privado aquellas empresas cuyo mantenimiento en manos del Estado ya no significa un beneficio para la comunidad y canalizar los estímulos al sector privado para fomentar la competitividad externa y la innovación” (UCR, 1989: 284-285).

Se hayan también puntos que implicarían un gobierno menos neoliberal como: la búsqueda de una solución política al problema de la deuda externa (cuando la solución neoliberal es el pago puntual de la deuda); generar condiciones para que la rentabilidad sea asignada a la inversión productiva; o la generación de un sistema financiero que ponga el crédito al servicio de la producción y desalentando las actividades meramente especulativas. E incluso se encuentran propuestas abiertamente contrarias a la ortodoxia como el aumento del ISR y la disminución del IVA (cuando la propuesta general del neoliberalismo es la inversa), o que en política tributaria el principio de igualdad consiste en tratar distinto lo que es diferente (UCR, 1990: 252), cuando el neoliberalismo prefiere una simplificación tributaria que conlleva una aplicación del mismo gravamen a distintos ingresos. Sin embargo, la propuesta fiscal de la UCR tiene como elemento principal la eliminación del déficit fiscal en nombre de un manejo responsable de la hacienda pública a partir de mayores ingresos evitando la evasión, mejorando la calidad del gasto público y evitando que la nación asuma las consecuencias del mal manejo de la hacienda pública en las provincias (UCR, 1989: 284-285).

---

<sup>3</sup> En el modelo neoliberal el punto de partida del crecimiento económico es el sector exportador, el cual posteriormente, mediante la generación de empleo y obtención de divisas, generará el crecimiento del mercado interno.

Finalmente la apelación a un bienestar común o social se mantiene en el texto de la plataforma política junto con el impulso a un denominado proceso modernizador: “La modernización que impulsamos tiene una dimensión económica y tecnológica cuyo objetivo es ineludiblemente social” (UCR, 1989: 250). Así, se especifica que el Estado deberá ser un factor que contribuya a la reducción de las desigualdades en representación del interés general cuyo rol principal es articular una estrategia de política social que contemple la responsabilidad de la sociedad civil.

Por su parte, **el Frente Justicialista de Unidad Popular** presentó como candidato presidencial a Carlos Saúl Menem y como vicepresidente a Eduardo Duhalde. Carlos Menem había sido gobernador de La Rioja y había obtenido la candidatura dejando en el camino a Antonio Cafiero, el representante de la visión renovadora del peronismo. En este sentido Isidoro Cheresky (1999: 35) comenta que el candidato generaba mucha incertidumbre debido a que su postulación se había producido a contracorriente de las transformaciones democratizantes acaecidas en su propio partido.

En cuanto a la plataforma electoral de la campaña, en ésta también encontramos algunos párrafos que indican un contenido social. Dicen los justicialista que “Durante todo el proceso militar estuvimos en cada punto de resistencia y de lucha, específicamente por el respeto a los derechos humanos, contra la política económica del régimen militar y en pos de la restauración del régimen democrático” (PJ, 1989: 9); más adelante continúa: “Por convicción doctrinaria, por experiencia histórica y por persuasión científica, los justicialistas sabemos que el único régimen político capaz de consolidarse definitivamente en la Argentina, es una democracia plena de justicia social, en un marco de sostenido crecimiento económico” (PJ, 1989: 11). Incluso se propone llevar a cabo una reforma constitucional cuyo objetivo es incorporar junto a las garantías individuales un conjunto orgánico de derechos económicos y sociales con igual entidad que el derecho de propiedad privada y, mediante el derecho individual y colectivo del Trabajo y de la seguridad social, se adaptarán los instrumentos necesarios para poner en práctica lo que denominan en la plataforma como “constitucionalismo social” (PJ, 1989: 127).

Con estos puntos de partida especifican un modelo que denominan “Revolución Productiva y Justicia Social”. Este modelo supone la existencia o construcción de un Estado

de Justicia que incluye al Estado de derecho pero lo supera mediante tres pactos fundacionales: el federal, el institucional y el social. La revolución productiva se presentaba frente a la transnacionalización, el trabajo y la planificación: implica un rechazo a la cultura de la especulación, el achicamiento productivo del país y supone una inserción activa del país a los flujos mundiales (PJ, 1989: 48); se presenta con un objetivo principal: dar trabajo bajo condiciones dignas con un grado de productividad adecuado; y, en lo que hace a la planificación, el objetivo de la revolución productiva es buscar el equilibrio justo entre los marcos de la planificación y los mecanismos genuinos del mercado (PJ, 1989: 49). En lo que hace a la deuda externa (PJ, 1989: 71-73) proponen subordinar las reservas y pagos de intereses al crecimiento efectivo de la economía y que el Congreso Nacional apruebe criterios de negociación que tiendan a supeditar el pago de intereses a los requerimientos del crédito nacional estableciendo periodos de gracia y reconociendo la reducción del valor de la deuda.

Dos conceptos básicos de la justicia social en la plataforma electoral son el trabajo y algo que se denominó “el salarizado”. Este último implicaba “la recuperación del salario mínimo vital en forma más acelerada que las otras variables de crecimiento de precios, tarifas y salarios como para atender la situación de los ocupados de muy bajos recursos” (PJ, 1989: 116). Esta recuperación se llevaría a cabo mediante un mecanismo de ajuste de salario mínimo en función de la evolución de los precios de una canasta familiar compuesta por un conjunto de bienes y servicios considerados básicos (PJ, 1989: 126). Así, indica la plataforma electoral que “La generación de empleos productivos y la recuperación y crecimiento del salario real serán objetivos centrales del plan de gobierno constitucional, dado que el trabajo productivo y el salario digno son bases fundamentales de un orden social, justo y sano” (PJ, 1989: 125). Un dato interesante es que a la revolución productiva le dedica 65 páginas de la plataforma electoral (de la 48 a la 114), de las cuales 9 son destinadas a la propuesta de política económica y 3 a la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, dentro de la plataforma electoral justicialista pueden observarse algunos puntos que caerían dentro del modelo neoliberal. Por ejemplo, en la sección dedicada a la prestación de servicios puede observarse un “ligero” aviso de lo que después sería la privatización de los servicios públicos. El justicialismo comienza especificando que el Estado debe proponerse el acceso igualitario a los servicios de infraestructura social y

cultural que incluyen la educación, salud, recreación, actividades culturales y comunitarias, agua potable, servicios eléctricos, gas, caminos y comunicaciones; y en la misma sección dice que se adoptará una actitud pragmática sobre quien puede ofrecerlos, especialmente en casos de nuevos servicios o ampliaciones en áreas donde aún no se prestan, y también especifica: “El justicialismo considera al sector privado como un componente esencial del modelo económico mixto que proponemos... promoverá la generación del capital privado nacional, en particular en el sector de las empresas pequeñas y medianas” (PJ, 1989: 48); y en las propuestas de inversión se señala que se ampliarán las oportunidades de participación de la inversión privada con pleno riesgo empresario en el sector público mediante concesiones de obra pública, de uso del dominio público, de servicios públicos, etc.

Asimismo, cuando se especifican las condiciones previas de la revolución productiva, el justicialismo enumera las siguientes (PJ, 1989: 54): 1) la eliminación de los escollos a la inversión en la agricultura, la industria, la minería y los servicios, que implica un proceso de desregulación. Incluso en las propuestas de inversión hayamos 2) la modificación a la Ley de Inversión Extranjera y gestión de acuerdos bilaterales otorgando garantías de inversión a los países exportadores de capitales; 3) el control de la inflación<sup>4</sup> que de acuerdo con las propuestas para generar inversión se llevaría a cabo mediante la sustitución de las políticas de control de precios por un sistema de liberación “responsablemente asumido por las organizaciones representativas en el marco del pacto social”. Sin embargo el PJ especifica que “los salarios de hambre no serán la variable de ajuste del control inflacionario ni del aumento nominal de la productividad...” (PJ, 1989: 125); 4) la reducción drástica del déficit fiscal; y 5) la fijación de una política cambiaria que permita impulsar las exportaciones reactivando la producción, hecho que contrastará con el régimen de convertibilidad.

En cuanto a la reformulación del régimen impositivo en algunas ocasiones señala medidas ortodoxas y en algunas otras heterodoxas, por ejemplo, especifica, por un lado,

---

<sup>4</sup> En lo que hace al control de la inflación y a la reducción del déficit fiscal, si bien estos son dos puntos elementales en el discurso de la ortodoxia neoliberal lo cierto es que lo singular en estos dos puntos es el tipo de mecanismo que se propone para su control. Así, la inflación se puede controlar de diversas maneras, pero en particular el neoliberalismo propone que se controle mediante la disminución del circulante. Fuera del modelo neoliberal estaría un control de la inflación por medio de acuerdos o por control de precios. Algo semejante pasa con la reducción del déficit fiscal donde la tendencia del modelo neoliberal es a recortar el gasto social dando prioridad a otras partidas como el pago de la deuda estatal o a obtener ingresos extraordinarios mediante privatizaciones de empresas u organismo públicos.

que los consumos serán gravados principalmente en base a sus características suntuarias, se gravará la improductividad de activos y se incentivará la capacidad de empleo generada; asimismo la legislación impositiva debe evitar la regresividad del sistema. Pero, por otro lado, plantea que la forma de evitar esa regresividad es simplificando el sistema para concentrarlo en impuestos de mejor percepción aumentando la base tributaria, eliminando las exenciones o vigilando muy estrechamente el destino en caso de que persistan (PJ, 1989: 73).

Tenemos que en las plataformas electorales que se entregan por escrito previo a la elección, particularmente en materia de política económica, tanto la UCR como el FREJUPO esbozan elementos que nos llevarían a pensar tanto en la aplicación de una política ortodoxa como en la de una heterodoxa (cuadro 8).

<b>Cuadro 8.- Comparación de las plataformas electorales, 1989</b>	
<b>UCR</b>	<b>FREJUPO</b>
<b>ORTODOXAS</b>	<b>ORTODOXAS</b>
Crecimiento sostenido en la exportación.	Reactivación de la producción mediante la exportación y una política cambiaria tendiente a ello.
Privatización de empresas y organismos estatales.	Prestación de servicios públicos por empresas privadas o mixtas.
Manejo responsable de la hacienda pública y eliminación del déficit fiscal.	Reducción del déficit fiscal. Liberación del control de precios con intervención gubernamental mediante acuerdos. Negativa expresa a controlar la inflación mediante bajos salarios. Eliminación de los escollos a la inversión. Garantías de inversión al capital foráneo. Simplificación del sistema impositivo concentrándolo en impuestos de mejor percepción.
<b>HETERODOXAS</b>	<b>HETERODOXAS</b>
Solución política al problema de la deuda externa.	Subordinación del pago de la deuda al crecimiento económico efectivo (aumentar plazos y establecer quitas).
Rentabilidad asignada al sistema productivo. Desalentar actividades meramente especulativas.	Dar prioridad al sector productivo sobre el especulativo.
Aumentar el ISR y disminuir el IVA	Gravar el consumo de acuerdo a sus características suntuarias y activos improductivos.
Igualdad.- Tratar distinto a quien es diferente.	Equilibrio entre marcos de planificación y de libre mercado. Mecanismos de ajuste del salario mínimo.

Durante las campañas se generó la impresión de que Eduardo Angeloz era un candidato neoliberal y Carlos Menem uno populista. La propuesta de la UCR establecida en la campaña electoral se basaba principalmente en la continuación de la política desarrollada por Alfonsín en los últimos dos años que implicaba: la disminución del déficit fiscal y la austeridad pública, las privatizaciones como herramienta de la reforma del Estado, la necesidad de reformas estructurales, la desregulación, el pago puntual de las obligaciones estatales, control de la inflación mediante la política monetaria y la democratización de las relaciones laborales. De hecho, la crisis económica del final del gobierno de Alfonsín implicó transparentar el giro hacia el neoliberalismo por parte del partido radical (Alcántara, 1990: 27-28; Campione, 15/may/06; Iglesias, 4/abr/06).

En cambio, tanto en la campaña interna del partido justicialista como en la campaña presidencial Carlos Saúl Menem asumió una figura y discurso claramente populistas que implicaban el retorno de planteos peronistas tradicionales y la recreación de un liderazgo paternalista. Durante la campaña Menem impugnó las reformas estructurales aduciendo que generarían más pobreza; puso acento en el curso social, reivindicativo e incluso nacionalista; prometió recuperar las islas Malvinas a sangre y fuego; propuso destrozarse los aparatos partidarios (discurso de River); sugirió mantener la moratoria en el pago de la deuda externa y mantuvo las ideas centrales del peronismo -la reactivación económica, recuperación del salario e intervención estatal- (Iglesias, 4/abr/06; Rouvier, 26/mar/06; Zuleta, 5/abr/06; Stokes, 2001: 2; Novaro, 10/may/06).

La identificación de un candidato como neoliberal y el otro como populista puede confirmarse con la expectativa de qué sector sería beneficiado por cada candidato. Existía la sensación que de ganar Carlos Menem el sector más beneficiado sería la clase baja y el sector sindical mientras que de ganar Eduardo Angeloz el sector más beneficiado sería la clase media y alta así como el sector empresario (cuadro 9).

<b>Cuadro 9.- Qué sector cree que se beneficiará más con el triunfo de:</b>							
	CLASE			SECTOR			
	Alta	Media	Baja	Militar	Empresario	Sindical	Político
Menem	4.5	15.1	<b>67.6</b>	10.5	5.1	<b>55.2</b>	5.5
Angeloz	39.2	<b>48.6</b>	3.5	1.9	<b>49.9</b>	2.4	25.7

Fuente.- Fraga, 1989: 102 y 104.

Otro elemento en el cual no hay acuerdo respecto de la campaña de Carlos Menem es la especificidad de las promesas electorales. Dos fueron los puntos elementales en la campaña de Carlos Menem: el salarizado y la revolución productiva aunque, como explica Claudio Iglesias y siguiendo a Daniel Campione (15/may/06), Menem se destacó por la escasa precisión en esas dos enunciaciones muy vagas en los discursos de la campaña. En líneas generales no se puede hablar de que Menem haya hecho centro de su campaña en una propuesta económica concreta sino que todo confluía en políticas más o menos nacionalistas, más o menos populares, más o menos continuadoras de la tradición peronista. Así, la vaguedad, fue una de las características de la campaña donde lo más importante no parecían ser los temas sino las ausencias y las formas de argumentación de la campaña<sup>5</sup>.

### **El resultado de la elección y la información de los votantes.**

En mayo de 1989 se llevaron a cabo las elecciones donde el FREJUPO obtuvo la presidencia de Argentina con el 47.49% del voto aventajando a la UCR que logró el 32.45% como se observa en el cuadro 10. De acuerdo con Ricardo Sidicaro (2002: 133) el éxito electoral de Menem se explica por la convergencia de la mayoría de los dirigentes

Justicialista	47.49
Unión Cívica Radical	32.45
Votos blancos	1.3
Votos nulos	0.68
TOTAL DE VOTOS	17,086,704
ELECTORES HÁBILES	20,034,252
PORCENTAJE DE VOTANTES	85.29
FUENTE.- Ministerio del Interior	

sindicales y los caudillo partidarios de la provincia de Buenos Aires liderados por Eduardo Duhalde, candidato a la vicepresidencia. En cambio, para Edgardo Catterberg y María Braun la motivación fundamental del voto se encuentra en los problemas socioeconómicos más que en

circunstancias vinculadas a la naturaleza del régimen político (1989: 362). Aquí es importante mencionar dos puntos: 1) existió en Argentina un fuerte proceso hiperinflacionario que comenzó precisamente en mayo de 1989 por lo que la campaña electoral se realizó antes de la hiperinflación; y 2) pese a eso, las campañas electorales y la

<sup>5</sup> En cambio, para Manuel Mora y Araujo (26/mar/06; 1991) el mensaje que emitía el justicialismo era claro: “esto lo voy a resolver y va a haber trabajo. Esto se entendía... hago referencia a un artículo de Menem que fue muy interesante, una entrevista periodística donde Menem explica por que va a ganar y dice porque nosotros hablamos con la gente y la entendemos. Es un punto decisivo....”. En el mismo sentido explica Manuel Alcántara (1990: 26-27) que si bien el término de “revolución productiva” fue de difícil explicación, tenía la fortaleza de ser un término aprehensible por el electorado de clase baja y media baja que había sido golpeado por la crisis donde se oponía la economía productiva (del trabajo) a la economía de la especulación (del capital).

elección presidencial se llevaron a cabo en medio de una crisis económica importante que, una vez electo el presidente pero sin haber entrado en funciones, tendría niveles álgidos. Con estos dos puntos es comprensible que Braun y Catterberg afirmen que las problemáticas centrales demandadas por la población fueron de naturaleza económica y social y, más aún, se resolvieron con normalidad ya que frente a las expectativas frustradas, una porción importante del electorado votó por el partido de la oposición. Mientras que a la llegada de Raúl Alfonsín en 1984 el 64% de la población estaba de acuerdo con que el país poco a poco estaba mejor y el 53% afirmaba que con el nuevo gobierno se había mejorado, unos meses antes de las elecciones, en marzo de 1989, el 70% de los encuestados se mostraba en desacuerdo con que el país poco a poco estaba mejor y el 55% opinaba que el país con el nuevo gobierno había empeorado (cuadro 11).

<b>Cuadro 11.- En este país poco a poco estamos mejor</b>					
	1/mayo/84	2/abril/85	3/agosto/85	5/mayo/88	8/marzo/89
Acuerdo	<b>64</b>	37	<b>63</b>	23	27
Desacuerdo	34	<b>60</b>	35	<b>73</b>	<b>70</b>
NS / NC	2	3	2	4	3
<b>Situación del país a partir del nuevo gobierno.</b>					
	1/mayo/84	2/abril/85	3/agosto/85	5/mayo/88	8/marzo/89
Ha mejorado	<b>53</b>	31	<b>58</b>	22	20
Se mantiene igual	30	32	22	21	21
Ha empeorado	16	<b>35</b>	19	<b>53</b>	<b>55</b>
NS / NC	1	2	1	4	4

Fuente.- Braun y Catterberg, 1989: 365 y 366.

Es de mencionar el mejoramiento de la percepción del nuevo gobierno entre abril y agosto de 1985 que está ligado al lanzamiento de un nuevo plan económico que generó muchas expectativas; sin embargo, las cifras volvieron a caer hacia 1987, 88 y 89. Finalmente estas percepciones se transformaron en una mala evaluación hacia el gobierno del Alfonsín donde, en 1988, más del 50 % de los encuestados califican como mala o muy

<b>Cuadro 12.- Evaluación de Alfonsín (noviembre de 1988)</b>			
	Muy Buena / Buena	Regular	Muy mala / mala
Solucionar problemas de vivienda	12	33	<b>50</b>
Mejorar el nivel de vida de la gente	10	33	<b>54</b>
Más oportunidades y estabilizar el empleo	7	28	<b>59</b>

Fuente.- Braun y Catterberg, 1989: 366.

mala su gestión en la solución de los problemas de vivienda, mejorar la calidad de vida y la generación de más oportunidades y

estabilidad en el empleo como se observa en el cuadro 12.

Por su parte, Edgardo Catterberg (1989: 44) afirma que en este periodo la población tendió a concentrar sus demandas al gobierno nacional en tres cuestiones económicas: la inflación, los salarios y la desocupación. Así, entre 1984 y 1986 más del 60% de los entrevistados hacen referencia a las mismas y cuando una de las tres demandas disminuye las expectativas tienden a concentrarse en las otras dos, por ejemplo, en abril de 1985 el problema de la inflación alcanzó su pico con el 44% de menciones, cuando en agosto de 1985 se logró una disminución de la inflación los pedidos de resolución disminuyeron pero aumentaron los de reactivación económica y en abril del 86, luego de una ligera recuperación, creció el tema salarial (cuadro 13):

	Mayo 84	Abril 85	Agosto 85	Abril 86	Sep. 86	Abril 87	Junio 88
Inflación	<b>24</b>	<b>44</b>	<b>24</b>	16	21	18	<b>23</b>
Salarios	10	12	14	<b>24</b>	23	<b>27</b>	16
Desocupación	12	11	18	16	<b>24</b>	14	10

Fuente.- Catterberg, 1989: 44.

La reflexión de Manuel Mora y Araujo converge. Durante 1987 y 1989 el desempleo, los bajos salarios, la inflación y la deuda externa eran cuatro de los principales problemas del país que recibían más menciones (cuadro 14). Particularmente el tema de la inflación toma una importancia incluso antes del estallido hiperinflacionario y se mantiene después de dicho estallido, en esta línea Manuel Mora y Araujo (1993: 311) observa que a partir de 1985 y hasta mediados de 1991 la inflación encabeza la tabla de temas prioritarios en la agenda pública argentina mientras que la popularidad de los gobiernos guarda una estrecha relación con la variación mensual del índice de precios.

	Mar 87	Ene 89
Bajos Salarios	<b>45</b>	42
Inflación	40	<b>48</b>
Falta de Trabajo	43	46
Deuda externa	40	26
Seguridad	22	25
Educación	23	24
Jubilados	0	0
Corrupción	--	--

Fuente.- Mora y Montoya, 1999: 81.

<b>Cuadro 15.- Cuál de los siguientes problemas es para usted el más grave</b>			
	Dic 88	Feb 89	Abril 89
Salarios bajos	<b>44.8</b>	<b>34.5</b>	<b>26.3</b>
Inflación	12.5	<b>13.8</b>	<b>17.9</b>
Corrupción	9.1	13.1	12.1
Deuda externa	<b>13.9</b>	10.5	11.6
Drogas	2.4	8	11.4
Desocupación	3.1	4.7	6.9
Educación	9.1	5.8	6.5
Terrorismo	--	4.6	3
Delincuencia	1.9	1	2.1
Cuestión militar	0.5	2.5	1
Der. humanos	1.1	1	1
Fuente.- Fraga, 1989: 84			

En un sentido semejante Rosendo Fraga (1989: 84) observa que los temas socioeconómicos eran prioritarios para la opinión pública y que cuando descendía alguno de ellos, como se observa en el caso de los bajos salarios, aumentaba la preocupación por algún otro como la inflación, la desocupación o la deuda externa (Cuadro 15).

Otro indicador importante que nos permite observar el movimiento del voto a partir de las percepciones en la economía proviene de la imagen de los ministros de economía o del nivel de acuerdo o desacuerdo con la política económica desplegada por el ministerio. Al respecto Rosendo Fraga observa que los dos últimos ministros de economía de Raúl Alfonsín tienen en 1989 una imagen negativa de poco más del 78% de los encuestados (cuadro 16).

<b>Cuadro 16.- Imagen de la política económica de Sourrouille y Pugliese</b>		
	Sourrouille	Pugliese
Positiva	3.1	2.1
Regular	16.4	18.1
Negativa	<b>78.6</b>	<b>78.8</b>
NS / NC	1.9	1.0
Fuente.- Fraga, 1989: 86.		

<b>Cuadro 17.- Causa de la actual crisis económica</b>	
Pol. económica de Raúl Alfonsín	<b>36.4</b>
Deuda externa	20.3
Gestión de gobiernos anteriores	16.9
Corrupción	11.9
Especulación	11.4
Fuente.- Fraga, 1989: 87.	

Otra pregunta clave que presenta Rosendo Fraga es la percepción acerca de la causa principal de la actual crisis económica donde el 36.4% de los encuestados opinaba que la principal causa era la política económica llevada a

cabo por el gobierno de Raúl Alfonsín (cuadro 17)<sup>6</sup>.

Bajo esta tesitura es interesante analizar a cual de los dos candidatos se veía como el más apto para solucionar los problemas que aparecían como prioritarios, al respecto Rosendo Fraga afirma que en materia de salarios Carlos Menem aventaja por más de 20

<sup>6</sup> Vale la pena mencionar dos puntos: los encuestados que se manifestaron como votantes de Carlos Menem consideraban que las mayores causas de la crisis eran la política económica del gobierno de Raúl Alfonsín (52.55%) y la deuda externa (17.2%); mientras que quienes se manifestaron votantes de Eduardo Angeloz consideraron como causas principales la gestión de gobiernos anteriores (30.6%) y la deuda externa (25.4%) (Fraga, 1989: 87).

<b>Cuadro 18.- Quién va a resolver mejor los siguientes temas:</b>		
	Menem	Angeloz
Salarios	<b>42.1</b>	18.5
Inflación	<b>24.9</b>	17.5
Servicios Públicos	<b>25.8</b>	21
Corrupción	<b>23.8</b>	21.7
Terrorismo	<b>24.7</b>	23.4
Salud Pública	<b>33.9</b>	27
Educación	29.4	<b>32.6</b>
Justicia	25.9	<b>27.4</b>
Seguridad personal	25.3	<b>26</b>
Fuente.- Fraga, 1989: 97.		

puntos a Eduardo Angeloz y por menos de 10 puntos en materias como inflación, servicios públicos, corrupción y terrorismo mientras que Eduardo Angeloz aventaja a Carlos Menem por menos de 10 puntos en educación, justicia y seguridad personal (cuadro 18).

Así Braun y Catterberg (1989: 367) aseguran que al gobierno se le reclamaba básicamente la modificación de su política económica para: 1) crear más empleos, 2) controlar la inflación y 3)

mejorar los salarios mientras que las demandas sectoriales eran absorbidas por una percepción generalizada de que las cosas estaban mal donde el 74% de la población evaluaba la situación económica del país como muy mala a la par que el 75% reconocía esa influencia sobre la decisión del voto. Concluyen estos autores que la mayoría de los entrevistados en abril de 1989 que habían decidido votar por la oposición lo hacían considerando su voto como una expresión contra la política económica del gobierno de la UCR<sup>7</sup>.

### **El contexto de la elección: de la crisis económica al caos social hiperinflacionario.**

Como ya adelantábamos la llegada de Carlos Menem a la presidencia de Argentina se dio en medio del caos. Raúl Alfonsín decidió dejar su cargo seis meses antes de terminar su periodo presidencial con un índice inflacionario mensual superior a 200%, un default declarado en 1988 que implicó un atraso de 4 mil mdd en el pago de la deuda externa y 64 mil mdd de deuda en total (Skidmore y Smith: 123).

Durante todo 1988, de acuerdo con Eduardo Basualdo (2001: 52-53), las presiones de los acreedores externos se mantuvieron aunque resultaron infructuosas debido a la capacidad de influencia del capital concentrado interno y la posibilidad de veto del

<sup>7</sup> Si bien observa José Nun (1994: 108) que no se puede atribuir la victoria de Menem en las urnas a la hiperinflación y a los estallidos sociales que la acompañaron puesto que estos episodios se sucedieron después de la elección –en cambio, si precipitaron el cambio de gobierno- lo cierto es que había una sensación, como también observa Nun, de malestar económico que se sustenta tanto en los datos de las encuestas que se han presentado como en algunos que él nos da: el descenso de los sueldos y salarios como porcentaje del PIB de 45% en 1974 a 34% en 1983 para caer a 28% en 1989 o la reducción en los años 80 del PIB per capita en un 24.3%.

principal partido de oposición. Asimismo, las disputas entre la propuesta del FMI de normalizar los pagos y la propuesta del Banco Mundial por la realización de las reformas estructurales y el apoyo al plan primavera, puesto en marcha a mediados de 1988 para intentar estabilizar la economía, permitían algún campo de acción al gobierno de Raúl Alfonsín. Sin embargo, esta disputa terminó cuando finalizó el periodo de Ronald Reagan y llegó George Bush a la presidencia de EU a la vez que Nicholas Brady suplía a James Baker como secretario del tesoro de ese país. A partir de entonces ambos organismos exigieron ambos requisitos: la normalización de los pagos y las reformas estructurales. A esto se suma, siguiendo a Daniel Azpiazu (22/jun/06), que la cesación de pagos declarada en 1988 se combinaba con la decisión del entonces presidente Raúl Alfonsín de seguir subsidiando y transfiriendo el excedente social a los grandes grupos locales y dejando agravar el déficit fiscal. Se genera una puja entre intereses de la banca acreedora y los grandes grupos locales que recibían el excedente social. En ese momento gran parte de la deuda fiscal Argentina estaba en poder de la banca internacional que fue en última instancia la que provocó la corrida financiera en febrero de 1989 que desató la espiral hiperinflacionaria.

Por su parte, Pablo Gerchunoff (1996 y 2003) nos explica que las altas tasas inflacionarias ya eran un problema durante toda la segunda mitad de los años 80 (sin que se hubiera llegado a los extremos de 1989). Para finales de 1988 ya nadie creía en el Plan Primavera<sup>8</sup> aunque aún no se sabía el momento de la debacle. La suspensión de ayuda por parte del Banco Mundial fue otra señal de lo que venía. Explica Eduardo Basualdo (sf: 2) que a fines de enero de 1989 coinciden dos decisiones importantes: por un lado el BM atrasó el desembolso de los créditos otorgados, por el otro los bancos privados comenzaron una fuerte compra de divisas extranjeras. A comienzos de 1989 una situación fiscal

---

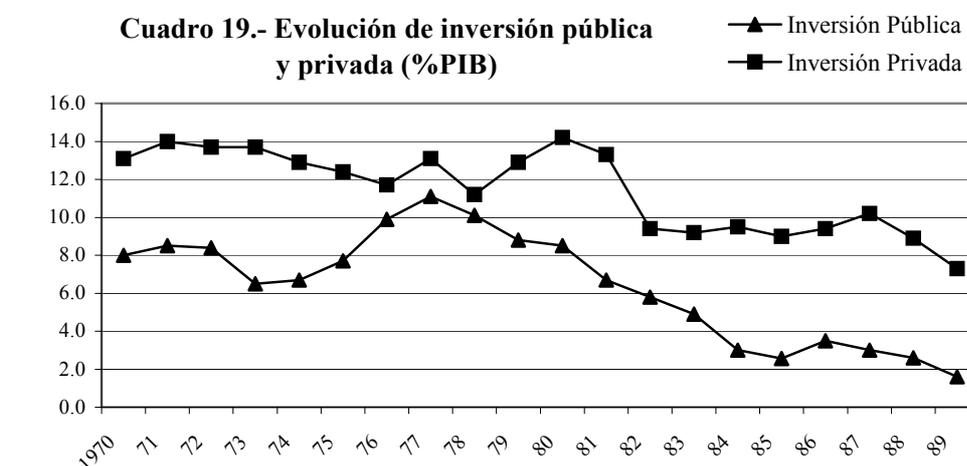
<sup>8</sup> De acuerdo con Eduardo Basualdo (sf), el Plan Primavera se caracterizó por: 1) el control de las tarifas de los servicios públicos -luego de una fuerte elevación inicial de las mismas-; 2) el acuerdo con las grandes empresas formadoras de precios para desindexar la economía -con posterioridad a los grandes aumentos relativos del primer semestre-; 3) el incremento de los salarios de la administración pública en el 25%; 4) la no aplicación de retenciones para no agravar el enfrentamiento con la oligarquía agropecuaria; 5) se instrumenta una devaluación de la tasa de cambio diferencial mediante una reforma del mercado cambiario basada en un tipo de cambio comercial (12% de devaluación del peso) y otro libre, más elevado y flotante (33,7% de devaluación del peso); 6) las exportaciones se liquidan al tipo de cambio comercial, mientras que las transferencias financieras y la importación de bienes y servicios por el denominado libre; y 7) se plantean las condiciones para una exacerbación de la valorización financiera mediante una liberación de la tasa de interés interna que, impulsada por el endeudamiento del sector público a corto plazo, da lugar a incrementos substanciales de la misma.

sumamente deteriorada, un creciente endeudamiento gubernamental a tasas y plazos desfavorables, reservas internacionales en niveles mínimos y la incertidumbre provocada por las próximas elecciones presidenciales llevó al Banco Central a desprenderse de 900 mdd a fines de enero de 1989 para evitar una depreciación del peso pero la fuga del dólar seguía y la cotización creció 25 veces en apenas seis meses. Para Jorge Schvarzer (1998: 119) los pronósticos de la reducción de la cosecha local, con la consecuente reducción de la exportación y de la entrada de divisas, fue otro elemento que hizo evidente que una crisis del sector externo podía estallar a comienzos de 1989. Sin créditos adicionales del exterior y sin oferta de divisas de las exportaciones las posibilidades del Banco Central de contener el tipo de cambio estaban limitadas al agotamiento de las reservas que ofrecía el mercado interno. El 6 de febrero el Banco Central decidió retirarse del mercado cambiario creando el dólar libre en el cual los precios se determinarían de acuerdo a la oferta y a la demanda. A medida que subía la cotización del dólar se aceleraba la inflación y se distorsionaban variables fundamentales del mercado. Esta noticia fue considerada el fin del plan primavera y el derrumbe del último dique de contención a la hiperinflación. Los meses de mayo y junio de 1989 fueron para olvidar. Argentina se encontraba hundido en una espiral hiperinflacionaria de modo que en enero de 1989 los precios para minoristas habían subido 8.9%, en febrero 9.6%, en marzo 17%, abril llegó a 33.4%, mayo alcanzó el 78.5% y el mes de junio superó el 200%, hecho que detonó asaltos a supermercados y movilizaciones populares en las calles que llevan a Raúl Alfonsín a declarar el estado de sitio y a anunciar que renunciaría antes de terminar su periodo. Julio se mantuvo en niveles altísimos con el 196.6%, y en agosto comenzó un descenso a 38%, septiembre 9.4% y octubre 5.6% (Acuña, 1994).

Para el grueso de los economistas argentinos la hiperinflación de 1989 es consecuencia de una fuga de divisas particularmente hacia el dólar con el consecuente aumento del valor de las divisas que generan la explosión inflacionaria a través de los bienes comerciables y de la práctica más o menos generalizada de fijar los precios siguiendo el tipo de cambio (Basualdo, sf: 3; Gerchunoff, 2003: 418; Schvarzer 1998: 119). Después de febrero de 1989 la fuga hacia el dólar se propagó y provocó una depreciación cambiaria de 193% en abril y de 111% en mayo. Así, el aumento de precios ocurre por la transmisión desde el valor del dólar a los precios internos, el cual se incrementó con la

crisis psicológica por la desconfianza que la imagen de Menem despertaba en el mercado financiero<sup>9</sup>. Una vez que la economía ya está funcionando bajo una lógica hiperinflacionaria con un mercado de cambios descontrolado los sectores internos comienzan a generar estrategias defensivas que pueden agravar la situación general, como de hecho sucedió (Gerchunoff,2003: 419). De esta guisa, los trabajadores exigían pagos adelantados y aumentos excepcionales para aligerar la caída del salario real a la par que los empresarios se cubrían aumentando sus precios o acumulando inventarios; los exportadores retenían sus mercaderías como reservas de valor haciendo escasear aún más los dólares; y la especulación en general se financiaba con el diferendo de las obligaciones impositivas y previsionales y hasta con la postergación de los pagos de los servicios públicos agravando aún más la situación fiscal. Hechos semejantes se repitieron entre diciembre de 1989 y los primeros meses de 1990 así como en los primeros meses de 1991.

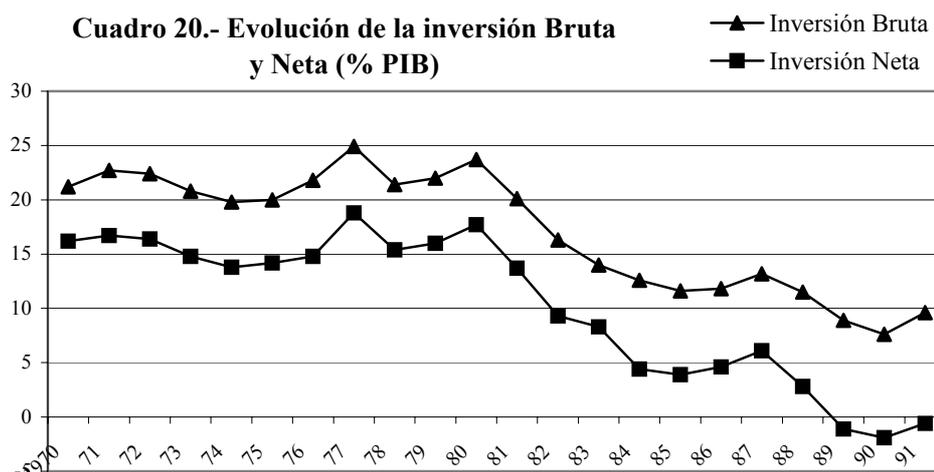
Sin embargo la profundidad de la crisis no se entendería cabalmente si no mostramos lo que sucedió en años anteriores y en ese momento con el crecimiento de la economía. Como se observa en el cuadro 19, tanto la inversión pública como la privada siguen una tendencia descendente desde 1970 hasta 1989, cuando la inversión privada fue de menos del 8% del PIB y la pública inferior al 2%.



Fuente.- FLACSO-Argentina / Área de Economía y Tecnología.

<sup>9</sup> Para Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo esta fuga de divisas más que una explicación puramente económica tiene también una explicación política: la confrontación de los dos principales bloques del capital –los acreedores externos y la oligarquía diversificada- en torno a la apropiación del excedente social y las políticas públicas tendientes a esa apropiación.

Algo semejante ocurre en la inversión bruta y en la neta. Si bien hay cierta estabilidad entre 1970 y 80, en esta segunda década la inversión viene en picada para encontrar sus peores números en 1990 cuando la inversión bruta es de 7.6% del PIB y la neta -1.1% del PIB (Cuadro 20). Es importante destacar desde ahora que la inversión no mejoró en los primeros años de gobierno de Carlos Menem.



Fuente.- FLACSO-Argentina / Área de Economía y Tecnología.

Finalmente tenemos la evolución del PIB. Como se observa en el cuadro 21, entre 1988 y 1990 Argentina tuvo un crecimiento muy inferior del PIB comparado no sólo con tres de las economías más importantes de América Latina (Brasil, México y Chile), sino incluso con el promedio de todo Latinoamérica.

**Cuadro 21.- Evolución del PIB en América Latina.**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina	2.3	0.7	-9.0	6.3	1.4	<b>-3.9</b>	<b>-8.8</b>	<b>-3.7</b>
Brasil	-5.4	3.1	5.8	5.9	1.7	-1.9	1.5	-5.9
Chile	-5.3	6.3	5.4	3.9	4.9	5.5	8.7	1.9
México	-6.3	1.4	0.5	-5.7	-0.2	-0.7	2.2	3.1
Promedio	-4.0	0.5	-0.5	1.1	1.2	<b>-1.0</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.4</b>

Fuente.- FLACSO-Argentina / Área de Economía y Tecnología.

Más allá de la explicación económica de la hiperinflación y el impacto de la crisis, lo que me interesa son las consecuencias políticas reflejadas en la formulación del mandato y las decisiones gubernamentales: la posibilidad de hacer un uso político de la crisis.

### **La formulación del mandato.**

En la formulación del mandato la hiperinflación posterior a las elecciones influyó en gran medida. La crisis hiperinflacionaria generó, como observa Ricardo Rouvier (26/mar/06), una fuerte pérdida de expectativas y una sensación general de estallido, de crisis generalizada y de pérdida de gobernabilidad. Esta sensación de crisis es también recuperada por María Braun (28/mar/06) quien nos dice que en 1989 los argentinos vieron el precipicio, hecho que dio la victoria a Carlos Menem y que sostuvo a su gobierno durante varios años. Y cuando se habla de precipicio –sigue María Braun- se habla de disolución, cuando se disuelve la moneda se disuelven las relaciones sociales, la certidumbre. Esta sensación de crisis golpea también a la idea de democracia que, como nos explica Manuel Mora y Araujo (26/mar/06), después de su reestablecimiento 1983 pasó por frustraciones, desencantos y desengaños muy grandes donde los primeros “damnificados” fueron los radicales tanto en las elecciones de 1987 como de 1989. De acuerdo con Roberto Bacman (20/abr/06) esta sensación de crisis tiene dos importantes impactos: en primer lugar la gente deja de creer que la democracia todo lo puede y en segundo lugar la gente comienza a buscar otro tipo de discursos para poder volver a creer en la democracia, por eso cada elección determina una nueva consigna de referencia dominante donde los valores pueden llegar a subvertirse<sup>10</sup>.

Así, para entender el mandato que fue otorgado en la elección de 1989 son importantes: 1) las plataformas electorales, 2) los discursos de la campaña electoral, 3) las impresiones que fueron generadas en los ciudadanos de estos dos puntos y también 4) la crisis hiperinflacionaria postelectoral. A partir de dicha crisis el primer punto que aparece como elemental del mandato es estabilizar la situación, recuperar la certidumbre, parar la crisis. En este sentido Amalia Martínez (22/may/06) –quien fue asesora de la secretaria de programación económica y subsecretaría de bancos y seguros de 1991 a 1996- explica que el principal mandato era terminar con la situación de caos social que había, con la hiperinflación que había roto mucho las relaciones sociales. En sentido semejante opina

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Roberto Bacman Alfonsín había instalado una consigna de referencia dominante de tipo simétrico con la gente, donde la complementariedad está en la búsqueda de los roles diferenciales de los distintos sectores sociales que se habían distorsionado. Los militares de vuelta a los cuarteles y a profesionalizarse, no más pretores ni gendarmes del poder en turno; los gremialistas vuelvan a los gremios a hacer sindicalismo; los políticos a hacer política y a no corromperse. La simetría estaba en que los distintos actores de la sociedad vuelvan a ejercer sus roles.

Orlando Ferreres (21/jun/06) –secretario de política económica en 1989- aunque él observa la estabilidad de precios como una primera fase del mandato complementada por una segunda etapa para darle una continuidad de largo plazo a la estabilidad.

Ahora bien, la crisis no sólo definió el mandato electoral sino que también abrió exponencialmente el espacio político para la acción del gobierno entrante: se entregó al gobierno lo que se conoció como “cheque en blanco” (Palermo, 1999: 194-195). Este proceso tiene como precedente la generación de la confianza en un liderazgo para salir de la crisis. En este sentido Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) explica que si bien la salida de la hiperinflación era el mandato que postelectoralmente se construía como elemental, había también una intuición de que se requería no sólo una respuesta técnica, económica o monetaria sino también capacidad de gobernar. En la creación de este liderazgo la idea de “Sígueme... que no los voy a defraudar” era mucho más importante que las promesas de salarizado o revolución productiva. Explica Enrique Zuleta Puceiro (5/abr/06) que el planteamiento es del modo siguiente: “no se quién es este tipo, pero es de los nuestros, no nos va a abandonar”; es alguien a quien se le delega pero el sentido de la delegación es por quien no nos va a dejar, que no nos va a abandonar. En este mismo sentido Roberto Bacman (20/abr/06) explica que la consigna “Sígueme... que no los voy a defraudar” semiológicamente está diciendo “no se equivoquen, con la democracia no se come ni se educa ni se cura, conmigo se come se educa y se cura, síganme no los voy a defraudar” donde el discurso deja de ser simétrico (sígueme a mi) y se instala el carisma del elegido<sup>11</sup>.

Con esto se generan los primeros problemas para determinar el mandato. A partir de la crisis económica preelectoral y de la crisis hiperinflacionaria postelectoral dos puntos son claros: debido al caos y a la construcción de la figura del líder se otorga una gran amplitud de maniobra para el gobierno entrante donde el objetivo principal de cualquier cosa que se hiciera era parar la crisis y reestablecer la certidumbre. Sin embargo, esto se puede hacer de diversas maneras o mediante diversos marcos de política económica (keynesiana, terciarista, neoliberal o socialista), espacio de decisión que se agranda gracias a la creación del liderazgo acompañado de la delegación de la decisión como un “cheque en

---

<sup>11</sup> De acuerdo con Roberto Bacman lo cierto es que previo a la elección a los ciudadanos les cuesta confiar en Carlos Menem. En los resultados de la encuesta realizada por la consultora CEOP publicados tres días antes de las elecciones Menem tenía el 39.4% de la intención de voto con 11.8% de indecisos. Al final Menem gana la elección con el 47.49% de los votos.

blanco” por lo profundo de la crisis. Hay quien afirma, como Marcos Novaro (10/may/06), que el mandato que recibió Menem en parte está condicionado por las promesas que él hace y en la medida que las promesas son difusas el mandato tiene una inespecificidad grande, hecho que va a ser enormemente reforzado por la crisis. Sin embargo no se debe dejar de mencionar que **la sensación emitida por el candidato del justicialismo durante la campaña fue siempre de un líder, pero de un líder populista más que neoliberal por lo que podría suponerse que la salida esperada de la crisis sería en un marco keynesiano-intervencionista y no en uno neoliberal.**

Por otro lado, como señala Daniel Campione (15/may/06), se había creado un consenso social en que las empresas estatales no podían sino dar pérdidas y andar muy mal, las políticas intervencionistas no llevaban sino al desastre, las leyes laborales en gran medida atentaban contra la productividad laboral y contra la competitividad del país a partir, señala Daniel Campione, de lo que los comentaristas que tenían grandes accesos a los medios de comunicación y vinculación con el capital financiero, venían recomendando. En este orden de ideas explica Manuel Mora y Araujo (1993: 302) que la base substancial del programa de reforma del Estado iniciado con el presidente radical Raúl Alfonsín y continuado por el presidente peronista Carlos Menem es el proceso de transformación de los valores, expectativas y preferencias de los argentinos<sup>12</sup>. De esta guisa, Isidoro Cheresky (2004b: 43-44) explica que a inicio de los años 80 la posición favorable a un Estado que proporcionara los servicios básicos con tarifas moderadas sin preocuparse por posibles pérdidas contaba con el 63% de los encuestados en 1981, el 56% en 1982 y el 58% en 1986. Precisamente en 1986 las opiniones favorables a las privatizaciones alcanzaban el 29.8% y las negativas el 26.3% pero en 1989 se produce un importante vuelco y las opiniones a favor llegan al 59.4% mientras que las negativas caen al 16.4%. De hecho el plan de privatizaciones es visto como la piedra angular de programa de reforma económico-estatal. Por su parte, Edgardo Catterberg (1989: 23) observa una mayor adhesión a metas de carácter individual y, al mismo tiempo, apoyo a un desempeño activo del Estado en distintas áreas económicas y sociales como elementos característicos de la cultura político-económica de los argentinos. La razón de estos elementos es hallada por Catterberg en: los

---

<sup>12</sup> Para analizar los cambios en la cultura político-económica de los argentinos a través de encuestas son útiles los textos de: Carballo de Cilley (1987), Catterberg (1989) y Mora y Araujo (1991, 1993 y 2003).

flujos migratorios externos e internos, las políticas de industrialización de las décadas de los 40 y 50, el avance de la modernización social y el régimen peronista.

	Total	
Privada, dueños eligen directores	29	<b>63</b>
Privada, dueños y empleados eligen directores	34	
Estatad	4	18
Obrera	14	
NS / NC	19	

Fuente.- Carballo de Cilley, 1987: 53.

De conformidad con el análisis realizado por Marita Carballo de Cilley para 1987 el 63% de la población encuestada se declaraba privatista, es decir, prefería que las empresas fueran privadas y no estatales u obreras mientras que sólo el 18% de los encuestados prefería otro tipo de propiedad donde los magros resultados que obtiene la propiedad estatal (4%) resaltan la desconfianza

que se tenía en la administración Estatal (cuadro 22). Incluso, cuando se analizan las preferencias privatistas o estatistas a partir de la identidad en un continuo izquierda-derecha las preferencias privatistas predominan tanto en los grupos de centro-izquierda (59%) como de centro (74%), centro-derecha (73%) y derecha (75%) como se observa en el cuadro 23.

	Izquierda		Centro Izquierda		Centro Derecha		Derecha		NS / NC	
Privada, dueños eligen directores	4	26	18	<b>59</b>	42	<b>74</b>	35	<b>73</b>	35	18
Privada, dueños y empleados eligen directores	22		41		32		38		40	
Estatad	13	<b>65</b>	6	33	4	15	3	20	0	5
Obrera	52		27		11		17		20	
NS / NC	9		8		11		7		5	

Fuente.- Carballo de Cilley, 1987: 53.

Por su parte, Mora y Araujo (1993: 303) observa cambios importantes en la cultura político-económica de los argentinos sucedidos entre 1982 y 1992 entre los cuales se encuentra: 1) un aumento de las actitudes productivistas que implican valorar el aumento de la producción por encima de la redistribución; 2) una preocupación por la inflación que supera otros problemas económicos y sociales como la falta de trabajo, los bajos salarios, la deuda y los derechos humanos; 3) un sostenimiento de actitudes democráticas; 4) una progresiva pérdida de confianza en los partidos y en los dirigentes políticos; 5) una progresiva pérdida de confianza en los sindicatos y 6) un creciente predominio de las

actitudes privatistas. A partir de estas nuevas pautas Manuel Mora y Araujo (1991, 1999 y 2002) construye una tipología de segmentos de preferencias institucionales de 8 niveles: 1) los corporativistas que tienen preferencias estatistas prosindicalistas y promilitares, 2) los estatistas clásicos que tienen preferencias prosindicalistas y antimilitares, 3) los estatistas anticorporativos que son antisindicales y antimilitares, 4) los estatistas promilitares que también son antisindicalistas, 5) los desarrollistas que son privatistas, prosindicalistas y promilitares, 6) los neoperonistas que son privatistas, prosindicalistas y antimilitares, 7) los neoliberales que son privatistas, antisindicalistas y antimilitares y, finalmente, 8) los pinochetistas que son privatistas, promilitares y antisindicalistas (cuadro 24).

<b>Cuadro 24.- Clasificación de los segmentos de preferencias institucionales</b>			
	Prosindicalistas	Antisindicalistas	
Economía dominantemente estatal	1) Corporativo	4) Estadista promilitar	Promilitar
	2) Estadista clásico	3) Estadista anticorporativo	Antimilitar
Economía dominantemente privada	5) Desarrollista	8) Neopinochetista	Promilitar
	6) Neoperonista	7) Neoliberales	Antimilitar

Fuente.- Mora y Araujo, 1991: 75 – 82; y 2002: 36 – 37.

<b>Cuadro 25.- Segmentos de preferencias institucionales</b>		
	1985	1989
Corporativo	<b>15</b>	9
Estatista clásico	13	7
Estatista premilitar	5	4
Estatista anticorporativo	10	6
<b>TOTAL ESTATISTA</b>	<b>43</b>	<b>26</b>
Desarrollista	<b>21</b>	20
Neoperonista	13	11
Neopinochetista	10	<b>21</b>
Liberal	13	<b>22</b>
<b>TOTAL PRIVATISTA</b>	<b>57</b>	<b>74</b>

Fuente.- Mora y Araujo, 1991 y 2002.

Si siguiendo esta tipología Manuel Mora y Araujo (2000: 38) explica que en 1985 la sociedad tendía a preferir sindicatos y Estados fuertes por lo que predominaban los corporativistas y desarrollistas. Para 1989 habían caído las preferencias prosindicales y estatistas pero aún existían en los privatistas opiniones promilitares (neo-pinochetistas) (cuadro 25). Por estos datos se llega a mencionar, como lo hace Claudio Iglesias (4/abr/06), que además de la estabilización de la economía el

mandato se complementaba con un fuerte encargo de privatización, no porque la gente tuviera muy en claro los pro y los contra de la privatización, sino por la existencia de un aparato estatal ineficiente y de empresas públicas que fallaban en el servicio público. Dos puntos clave se fusionaban: el financiamiento del Estado y la prestación de servicios. El político que encontrara la manera de resolver ambos problemas y que pudieran encajar una

cosa con la otra iba a tener el apoyo de la gente y esa, explica Claudio Iglesias, fue básicamente la raíz del apoyo de las medidas privatizaciones neoliberales en los 90.

### **1.2.2. Las decisiones económicas de 1989 a 1991: el viraje neoliberal y la convertibilidad.**

#### **El viraje en la política-económica esperada de Carlos Menem**

Como vimos en las plataformas electorales y en la construcción del mandato, si bien es cierto que el discurso elaborado en la campaña electoral e incluso la plataforma electoral carecían de especificidad, también lo es que la sensación que se generó durante la campaña fue de un posible gobierno populista, es decir, de corte keynesiano con una mayor intervención estatal. El nerviosismo que ocasionó Carlos Menem en el mercado financiero y que intensificó la huida del peso argentino hacia el dólar, de acuerdo con Pablo Gerchunoff, evidencia la sensación generada por la campaña. De esta guisa, explica Carlos Acuña (1994: 333) que hasta el momento de la elección presidencial el peronismo aún constituía un movimiento impredecible. Esta incógnita se reforzaba al observar en el entorno del candidato grupos que propugnaban una moratoria del pago de la deuda externa y tradicionales formulas keynesianas.

Sin embargo, una vez ganadas las elecciones Carlos Menem hizo pública su decisión de no reproducir las orientaciones de anteriores gobiernos peronistas<sup>13</sup>. La misma noche de la elección, ese 14 de mayo de 1989, trascendió -después de su triunfo electoral- que ya se había acordado con Bunge y Born, uno de los más grandes grupos empresariales argentinos, que quedaría en sus manos el ministerio de economía y trascendió también que el presidente electo se reuniría con Álvaro Alsogaray, uno de los representantes de la derecha económica argentina quien después sería una importante pieza del esquema menemista junto con su hija Julia Alsogaray (Schvarzer, 1998: 123). Comenzó a construirse lo que más adelante se denominaría “la economía popular de mercado” que, de acuerdo con Orlando Ferreres (*La Nación*, 19/ago/89) –secretario de política económica en 1989- es una ampliación del mercado para lograr una distribución más general de la riqueza a través de

---

<sup>13</sup> Hay quienes afirman, como es el caso de Marcos Novaro (10/may/06) y de Ricardo Sidicaro (2002: 133), que cuando se hizo esta declaración Carlos Menem aún no tenía clara la política económica que iba a aplicar. Sin embargo, tiempo después Carlos Menem afirma que si hubiera dicho lo que iba a hacer no lo hubieran votado; lo que fue leído por Daniel Campione como (15/may/06) la inauguración de la explícita necesidad de un gobernante de no anunciar en su campaña sus políticas efectivas sobre todo en materia económica.

las reglas del mercado y no mediante la intervención del Estado: cuando hay estabilidad sigue la posibilidad de crédito bancario y el crecimiento de las empresas y los comercios. De esta forma, todo aquello que amplíe la base de consumo –como sería una guerra de precios bajos entre supermercados- es economía popular de mercado.

Por su parte, Julio Bárbaro (8/jun/06) –secretario de cultura de 1989 a 1992- nos cuenta que la posibilidad de reimplementar al Estado como un mecanismo de funcionamiento de la economía se discutió, y mucho, durante y después de la campaña electoral. Sin embargo, explica Bárbaro, la caída del muro de Berlín tuvo mucho peso político junto con la “moda del antiestatismo” y la moda “nos agarró en situación de debilidad”. Ahora bien, más que una causal única que logre explicar el viraje de la política económica de Carlos Menem hay un grupo de factores que ahora enumero:

**A.- La hiperinflación.** De acuerdo con Carlos Acuña (24/may/06) hay un contexto estructural que permite analizar la decisión de virar en materia de política económica, ese contexto estructural es la crisis hiperinflacionaria que incluye la declaración de default del pago de la deuda y el abierto conflicto en la calle. En sentido semejante Juan Carlos Torre (24/may/06) explica que el colapso político-económico que significó la crisis hiperinflacionaria daba visos de cual era el camino aconsejable y cual no: “La crisis da un mensaje: por allí no, la crisis descalifica las políticas existentes”. También en esta línea Vicente Palermo (1999: 194-195) explica que la crisis definió el mandato electoral con el giro posterior entre la política económica anunciada y la aplicada, los “true believers” del libre mercado que no habían sido premiados en las urnas llegaron al gobierno donde la crisis hiperinflacionaria creó las razones políticas para la aceptación y adopción de las reformas del mercado y creó también las condiciones sociales que generaron la capacidad gubernamental para sostenerlas<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> En cambio, para Julio Bárbaro (8/jun/06) –secretario de cultura de 1989 a 1992- los problemas de recaudación, la deuda y la crisis hiperinflacionaria no limitaban las posibilidades de decisión. Explica que la deuda después fue duramente multiplicada, se vendían organismos y empresas estatales y después de la venta se debía más que al inicio. Asimismo la hiperinflación era en realidad falta de poder ya que, siguiendo aún a Julio Bárbaro, la inflación en Argentina no se debe al mercado sino a la falta de poder político y la presión del poder económico: “... a principios de 1990 lo que Carlos Menem hace para detener la hiperinflación es una alianza con los sectores empresarios. Los sectores empresarios detienen la inflación a cambio conseguir aplicar su política, cuando usted le dice a los empresarios de cualquier país dependiente como los nuestros que va a aplicar la política de los empresarios la inflación se para. La inflación es un recurso que impone el sector empresario cuando el poder político está débil...”

**B.- Empresarios como jugadores de veto.** De la mano del final de la causal anterior se encuentra el hecho de que los empresarios en Argentina fueron fuertes jugadores de veto en el gobierno de Raúl Alfonsín. En efecto, los empresarios hicieron claro, a través de su sistemática negativa a invertir y a reactivar la economía, que no estaban dispuestas a tolerar políticas del tipo de control de precios, control del tipo de cambio, retenciones a la exportación ni nada parecido, incluso ni los módicos intentos del radicalismo. Tras el conocido “golpe de mercado” que se hizo evidente con la corrida financiera que provocó la hiperinflación, los empresarios dejaban claro que no había espacio para políticas que no fueran de reforma estructural. Aunado a esto Carlos Menem llegó al gobierno con un Estado que no tenía casi ninguna capacidad de hacer políticas peronistas a la antigua y con un débil movimiento sindical que tenía escasa capacidad para bloquear las políticas neoliberales (Campione, 15/may/06; Sidicaro, 15/may/06).

Estos dos puntos tienen una importante consecuencia: el grupo de asesores menemistas desestimó una política de enfrentamiento con los acreedores internacionales y con el empresariado local (Acuña, 1994: 355; Sidicaro, 15/may/06). El siguiente paso fue la generación de confianza en el sector empresarial: el viraje neoliberal incluso con excesos. De esta forma, la crisis hiperinflacionaria y el poder de veto de los empresarios son de las principales explicaciones para entender el giro del menemismo (Campione, 15/may/06; Sidicaro, 15/may/06; Acuña, 1994: 355; Gerchunoff, 1996: 735; Torre, 24/may/06; Novaro, 19/may/06; Makon, 13/jun/06). Pero además existían dentro del cuerpo de asesores de Carlos Menem varios integrantes que ya compartían la liturgia neoliberal.

**C.- Asesores con ideas neoliberales.** Explica Marcos Novaro (10/may/06) que si bien Carlos Menem no reaccionó frente a las presiones en campaña provenientes del gobierno de EUA y de empresarios para atarlo o comprometerlo, lo cierto es que dentro del peronismo sí existía una relación más fluida con algunos empresarios como Grosso y Macri. Esto se llevaba a cabo a través de los economistas que asesoraban la renovación: Domingo Cavallo y Torcuato Di Tella. Más puntualmente Carlos Acuña (24/may/06) explica que en el grupo de asesores más cercanos a Carlos Menem, de entre 7 u 8 personas, se llevó a cabo una discusión de la estrategia a seguir una vez que se alcanzase la victoria electoral; se dieron dos posturas: la capitalista y la nicaragüense. La conclusión general era que no había demasiadas alternativas en el medio y que la alternativa capitalista era la más viable en el

contexto hiperinflacionario y político del momento. Siguiendo a Carlos Acuña, la postura que se replegaba a la lectura más tradicional peronista básicamente decía: a la inflación se le puede controlar con una mayor presencia y control estatal y marcaba que los recursos de poder con los que iba a contar el gobierno eran fundamentalmente la movilización popular ligada a la base electoral y la legitimidad del mandato que le iba a dar esa base electoral al gobierno. Esta primera postura tenía como punto de partida que gustase o no, por la urgencia de la hiperinflación y por la imposibilidad de pagar la deuda externa, el gobierno se iba a ver obligado a confrontar con gran parte del *stablishment* de la Argentina e internacional por lo que se tenía que preparar una línea de política económica de mayor control del Estado, de confrontación política y de imposición de reglas. Alberto Cohan era uno de los asesores que sostenía esta postura.

La postura “capitalista”, y todavía siguiendo a Carlos Acuña, argumenta que la alternativa nicaragüense tiene poca probabilidad de éxito, es un camino que no necesariamente va a permitir controlar a la hiperinflación y va a terminar aislando al gobierno de importantes actores locales e internacionales. Así, a la alternativa capitalista fue a la que se le asignó un mayor grado de éxito<sup>15</sup>. En este mismo sentido explica Daniel Campione (15/may/06) que en las condiciones de hiperinflación y de renuncia anticipada de Alfonsín, Carlos Menem y su grupo de asesores llegó a la conclusión de que la única forma de poder gobernar, de dotar de gobernabilidad a la Argentina, era emprender reformas tendientes a la privatización, acuerdos de pérdidas fiscales con el FMI, desregulación laboral, apertura económica, etc<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Es importante mencionar que, de acuerdo con Julio Bárbaro (8/jun/06) el peronismo nunca fue totalmente estatista ni privatista: “el peronismo cree que lo privado y lo estatal son instrumentos y no ideologías...” Así, la alternativa capitalista, nos cuenta Julio Bárbaro, implicaba generar una cercana relación con la empresa Bunge y Born porque “la concepción del peronismo era la de hacer un pacto con los sectores industriales nacionales para desarrollar una política de burguesía nacional pero terminó mal, terminó al revés, terminó con un señor Cavallo que vende todo...” Julio Bárbaro intenta diferenciar entre una primera idea capitalista que implica una burguesía y producción nacional y una segunda idea privatista y aperturista. Hay elementos que soportan y que niegan esta distinción de dos alternativas capitalistas cambiantes en el tiempo. A favor de Julio Bárbaro tenemos que él fue Secretario de Cultura de 1989 a 1992, renunció en ese año y se volvió un fuerte crítico del menemismo. Sin embargo, desde los primeros meses del gobierno de Carlos Menem podía avizorarse el camino que tomaba a partir de las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado con la privatización de ENTEL y de las Líneas Aéreas Argentinas.

<sup>16</sup> Siguiendo a Jorge Colina (15/may/06) –asesor del secretario de economía laboral de 1991 a 1996- un elemento decisivo en el viraje de la política económica de Carlos Menem es un viaje que realiza una vez electo presidente pero antes de entrar en funciones junto con Domingo Cavallo –quien en principio sería el Ministro de Relaciones Exteriores- y donde se pone en contacto con empresarios y presidentes europeos. En

Aunadas a las tres anteriores hay dos razones más de carácter socio-político que se deben mencionar: D.- la derrota de los “duros” al interno del peronismo<sup>17</sup> y E.- las decisiones que en ese momento se tomaban se pensaban en el corto plazo<sup>18</sup>.

### **La participación de Bunge y Born y otros asesores en el gobierno Menemista**

Se había gestado una buena relación entre algunos militantes del peronismo, las ideas neoliberales y los grupos empresariales; particularmente, de acuerdo con Carlos Acuña

---

este sentido Orlando Ferreres (21/jun/06) –secretario de política económica en el 89- explica que Carlos Menem se dio cuenta de que el mundo venía cambiando mucho y que mucho capital se había fugado de Argentina; empezó a viajar un poco y enseguida, los primeros meses, se dio cuenta de que el mundo era bastante distinto a como se le veía desde Argentina y cuáles eran las cosas que venían funcionando en cada lugar.

<sup>17</sup> La derrota de los sectores “duros” al interno del peronismo comenzó con el fracaso electoral de 1983. Como observa Ana María Mustapic (2002: 149) en marzo de 1983 el PJ tenía 1,489,565 nuevos afiliados y contaba con casi 4 millones en total vanagloriándose de ser el partido político más grande de occidente. Con esta afiliación, con Isabel Perón como presidente del partido pero exiliada, con Deolindo Bittel – exgobernador de Chaco- como vicepresidente del partido y con un importante espacio partidista ganado por el sindicalismo, particularmente por Lorenzo Miguel líder de las 62 organizaciones que son el brazo político del sindicalismo peronista, el PJ encaró y perdió las elecciones de 1983. En este mismo sentido explica Ricardo Sidicaro (2002: 149) que en diciembre de 1982 la comisión económica del partido justicialista estaba formada por Antonio Cafiero, Alfredo Gómez Morales, Julio Palarea y Eduardo Setti y en su documento final la comisión atacó al modelo neoliberal, al reduccionismo e inacción estatal y se identificó como fuerza partidista antioligárquica. Después de la derrota electoral de Ítalo Luder por el radical Raúl Alfonsín en 1983 les tocó a los dirigentes sindicales cargar con la peor parte del balance electoral. Particularmente la gran influencia del ala gremial en la designación de candidatos, en la participación de la campaña electoral y su poca ductibilidad para ampliar alianzas los convirtió en los responsables del fracaso. El paso siguiente fue la formación de una corriente de renovación peronista cuyo objetivo era organizar un partido político con estructuras internas de mando distintas a las formadas por el sindicalismo aunado al abandono de las liturgias peronistas y a la adopción de prácticas parlamentarias democráticas con franca disminución del peso del sindicalismo tanto en la toma de decisiones como en la asignación de candidatos (Sidicaro, 2002: 153-154). La corriente renovadora tenía como tres de sus cabezas más visibles a Antonio Cafiero, Carlos Grosso y Carlos Menem quienes declaraban como objetivo primordial la institucionalización y democratización del PJ.

La corriente renovadora logró importantes triunfos en 1987, principalmente la victoria de Antonio Cafiero como gobernador de la poderosa provincia de Buenos Aires y confirmó su predominio mientras el sindicalismo descendía en forma paulatina. Además de esta pérdida de posiciones, en el sindicalismo se gestaba una importante presencia de sindicalistas con fuertes lazos con el empresariado que ya habían mostrado su disposición de abandonar las tradicionales posturas peronistas e incluso habían enfrentado a Saúl Ubaldini, líder de la CGT (Acuña, 1994: 354-355).

<sup>18</sup> Al asumir Menem la presidencia, Argentina se encontraba en medio del caos en una crisis hiperinflacionaria por lo que la mayoría de las decisiones que se discutían y tomaban durante el primer “caótico” año de gobierno parecían estar más cerca del corto que del largo plazo. Al respecto explica Carlos Acuña (24/may/06) que aquella era una situación muy volátil; una de esas coyunturas en la historia donde la cosa puede ir en una dirección o en otra con bastante facilidad. En esta situación, si bien había sectores que estaban pensando en el largo plazo, lo cierto es que el grupo pequeño de asesores estaba adoptando una estrategia en función de objetivos de mediano y corto plazo. Las decisiones políticas se tomaron muy determinadas por los constreñimientos y urgencias del corto plazo: cómo administrar la hiperinflación, cómo controlar la hiperinflación y cómo evitar que reapareciera la hiperinflación y los problemas de luchas en las calles y de reabastecimiento. Incluso durante estos primeros dos años de gobierno 12 fueron los planes de estabilización que se pusieron en práctica. Lo cierto es que en cada nuevo plan se ratificaban e incluso se profundizaban los nuevos lineamientos neoliberales de la política económica (Balsa, 2001: 215).

(1994: 354-355), con el grupo Bunge & Born (B&B). Si bien, como mencionábamos atrás, la mayoría de las decisiones se tomaban bajo la lógica del corto plazo, lo cierto es que Carlos Menem y sus asesores sabían que no contaban con la confianza de los grupos empresariales locales e internacionales por lo que fue necesario hacer sobreactuaciones para granjearla. Parte de la estrategia para conseguir la confianza empresarial fue captar la participación de algunos sectores empresariales relevantes de la Argentina como B&B.

De acuerdo con Carlos Acuña (24/may/06) la decisión de mantener contacto y entregar el ministerio de economía a Bunge y Born se dio durante la campaña electoral: “se empiezan a tomar contactos con algunos grupos empresarios, particularmente con Bunge y Born, diciendo: señores no se confundan, si nosotros ganamos hemos escuchado que tienen un modelo de crecimiento económico de la Argentina en su centro de estudios económicos, nos interesaría verlo porque estamos evaluando ofrecerles el ministerio de economía...” Al respecto explica Julio Bárbaro (8/jun/06) que el acercamiento con Bunge y Born era natural puesto que el peronismo implicaba en cada etapa un sistema de alianza con el sector productivo de punta en ese momento: en el 45 Perón había hecho una alianza con Miranda, en el 73 Perón hizo una alianza con Gelba, en este momento Bunge y Born era la empresa con mayor raíz productiva en la Argentina. En este mismo sentido explica Orlando Ferreres<sup>19</sup> (21/jun/06) –secretario de política económica en 1989- que en principio no había mucha credibilidad en el gobierno recién electo a la par que Bunge y Born era la empresa transnacional de Argentina más importante, era una empresa de clase mundial que tenía inversiones en 70 países y sabía manejarse en EUA, en Europa, en Japón, en China, en Brasil, y era creíble, los que manejaban esta empresa eran creíbles, entonces Menem no tuvo más remedio que ofrecer el ministerio de economía a la empresa que tenía más credibilidad para que organizara la parte económica.

Si bien es cierto que es una tradición política peronista entregar el ministerio de economía a un empresario exitoso (así como a sindicalistas el ministerio del trabajo), también lo es que, como observa Marcos Novaro (10/may/06), el grupo Bunge y Born estaba lejos de ser el tipo de empresarios del que tradicionalmente se apoyaba el peronismo. De acuerdo con Carlos Acuña (1994: 334) los empresarios ligados al peronismo eran

---

<sup>19</sup> Vale la pena mencionar que Orlando Ferreres se desempeñaba en mayo de 1989 como gerente general y director del grupo químico de Bunge y Born.

asociaciones de tercer y cuarto grado organizados a nivel nacional en la Confederación General Económica o en la Confederación General de la Industria y normalmente enfrentados con las empresas y grupos económicos más poderosos (a los cuales pertenecía B&B<sup>20</sup>), con la Sociedad Rural Argentina y con la UIA.

Finalmente, este primer periodo es encabezado por los “capitanes de la industria” y particularmente por B&B que era comandada por Jorge Born. De esta forma, no quedaban dudas de cual sería la dirección de las políticas que asumiría el gobierno y que respondía a la dirección neoliberal en que, al final de su gobierno, ya se había embarcado el radicalismo de Raúl Alfonsín (Acuña, 1995: 271). Los nombramientos de los gerentes y directivos de B&B se vieron complementados con el otorgamiento de cargos a asesores de la UIA y líderes del principal partido de derecha liberal: la UCD. Álvaro Alsogaray, varias veces ministro de economía y declarado antiperonista, asumió como asesor especial del presidente en el tema de la deuda y su hija Julia Alsogaray estuvo a cargo de las primeras privatizaciones como fue el caso de ENTEL<sup>21</sup> (Acuña, 1995: 271 y Schvarzer, 1998: 153).

<b>Cuadro 26.- Opinión del gobierno de Menem: ago-89</b>	
El gobierno entrante será:	
Bueno	<b>56.8%</b>
Regular	22.5%
Malo	7.3%
Comparación con el actual	
Mejor	<b>64.7%</b>
Igual	10.6%
Peor	7.3%
Fuente.- Redacción, <i>La Nación</i> , 20/ago/89	

Un elemento interesante a resaltar es que Carlos Menem logró en mayo de 1989 una votación del 47.49% pero una vez que anunció la composición de su gabinete y explicitó el viraje económico, su popularidad, lejos de caer, sube a 75% como explica Manuel Mora y Araujo (26/mar/06). En esta misma línea Jorge Schvarzer (1998: 129) explica que la aplicación de medidas neoliberales para parar la crisis hiperinflacionaria fue aceptada por amplias franjas de la población pese a la contradicción con el discurso peronista clásico. Asimismo, el 20 de agosto de 1989 el periódico *La Nación* publicó una encuesta (cuadro 26) donde el 56.8% consideraba que el gobierno entrante sería bueno y el 64.7% pensaba que sería mejor comparado con el del radical Raúl Alfonsín.

<sup>20</sup> Durante los 80 este grupo se desempeñó en el comercio exportador de granos, en las industrias de alimentos y de bebidas, químicos, textiles, pinturas, envases y también era propietario de grandes establecimientos rurales. Es parte de la fracción empresarial denominada oligarquía diversificada o capital concentrado interno (Azpiazu, 1986; Basualdo, 2000, 2001 y 2004; y Sidicaro, 2002).

<sup>21</sup> Es interesante observar que mientras Álvaro Alsogaray estaba a cargo de la negociación de la deuda, su hija Julia estaba a cargo de la obtención de fondos para el pago de esa deuda mediante las privatizaciones.

### **Los fundamentos de la primera etapa de la política económica menemista.**

Carlos Menem logró la emisión de dos importantes leyes: de reforma del Estado o de emergencia administrativa (Ley 23,696) votada el 18 de agosto de 1989 y de emergencia económica (23,697) votada el 1 de septiembre de 1989. Tan importante como la emisión de estas leyes fue que el congreso delegó al ejecutivo la facultad de legislar por decreto los detalles de estas nuevas leyes<sup>22</sup>. Otro elemento importante de esta primera etapa es la primera serie de privatizaciones que incluyó a la empresa estatal de teléfonos (Entel) y las líneas aéreas argentinas. Cierran el círculo la apertura comercial y financiera llevada a cabo de forma sucesiva y sistemática con diversas medidas y la reforma fiscal iniciada en febrero de 1990. Con estos instrumentos se establecieron los primeros objetivos fundamentales de la política económica: la reducción del intervencionismo estatal en el plano económico y social y favorecer a los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros para estimular inversiones transnacionales ampliando la obtención de ganancias (Sidicaro, 2002: 161).

Se debe mencionar que de las medidas anunciadas la más resistida fue el aumento de los impuestos que sólo el 5% de la población consideró pertinente. Incluso la disminución de la cantidad de los empleados públicos con el efecto que se tendría sobre el desempleo contó con el 64% de adhesiones. En cuanto a la disminución del gasto público y la apertura económica, arriba del 80% de la población las consideraba convenientes y el 69% de la población consideraba pertinente privatizar empresas (Mora y Araujo, 1993: 319-320).

Así, con Miguel Roig a la cabeza, el 9 de julio de 1989 se anunciaron las primeras medidas del plan económico que incluyeron: una devaluación de 300% del austral, incrementos de combustibles y tarifas de servicios públicos (entre 200 y 600%), suspensión de subsidios y mantenimiento de retenciones a la exportación (30% para productos agropecuarios y 20% para los manufacturados), eliminación de la emisión monetaria como

---

<sup>22</sup> Este tipo de facultades otorgadas al ejecutivo constituyeron el modelo de democracia que Guillermo O'Donnell denominó democracia delegativa. Particularmente para el caso de Argentina la acción de reglamentar por decreto se conoció como “decretazo” tiene un importante aspecto: mediante los decretos el presidente asume competencias legislativas que en principio correspondían al Congreso. Este tipo de decretos no son nuevos, entre 1853 y 1989 se habían dictado aproximadamente 35; en cambio Carlos Menem entre julio de 1989 y agosto de 1994 dictó 336 decretos de necesidad y urgencia (Ferreira y Goretti, 1996). Además e las facultades reglamentarias mencionadas a Carlos Menem se le otorgó la ampliación de los miembros de la Suprema Corte de cinco a nueve a fin de evitar que las nuevas leyes fueran declaradas inconstitucionales.

mecanismo de financiamiento del déficit fiscal, incrementos de salarios y jubilaciones y posterior congelamiento hasta octubre de 1989, el congelamiento de precios por 90 días (retroactivo al 3 de julio), la suspensión de restricciones a la inversión extranjera, reducción del gasto público, el anuncio de la privatización de servicios públicos así como de una reforma impositiva que incluiría la extensión del pago de IVA a la mayoría de las actividades. En general este primer plan fue apoyado por las asociaciones empresarias aunque criticaron el congelamiento de precios y el mantenimiento de retenciones (Acuña, 1994: 333).

El 14 de julio de 1989 falleció Miguel Roig y llegó al ministerio de economía Néstor Rapanelli quien, el 17 de julio, hace público el nuevo plan de estabilización que incluía el acuerdo con 350 empresas de la estabilización de precios a cambio de mantener estables las tarifas públicas, las tasas de interés y el tipo de cambio. Con esto se logró que el índice de precios al consumidor pasara de 196.6% en julio a 38% en agosto, 9.4% en septiembre y 5.6% en octubre. Sin embargo, el éxito del control inflacionario estaba atado al fuerte atraso de los ingresos de los asalariados y de los exportadores con una tasa de cambio congelada (Acuña, 1994: 334). Explica en este sentido Orlando Ferreres (21/jun/06) -secretario de política económica en 1989- que la estrategia del control inflacionario<sup>23</sup> se sustentaría en estos primeros meses en tener un tipo de cambio fijo que estabilizara los precios y poder situarlo en un nivel que si bien en una primera etapa no fuera el óptimo (se requeriría un segundo ajuste debido a que los alimentos presionan mucho al índice inflacionario porque se exportan), era mejor que establecer el tipo de cambio flotante. La primer estrategia fue establecer algún nivel de tipo de cambio que permitiera entrar divisas y estabilizara el sistema de precios como un ancla pero eso requería un cierto control de los ingresos lo cual no se logró debido a que todos los gremios pidieron aumentos.

A partir del abierto conflicto por el excedente social entre los acreedores estatales y los grupos económicos locales, Eduardo Basualdo (2001: 58) explica que pese a las fuertes presiones de los acreedores internacionales (que en este momento se trata principalmente de la banca internacional) los primeros acuerdos de Carlos Menem se dan con los grupos económicos locales. Tan pronto como el primer paquete de medidas lanzado en julio de

---

<sup>23</sup> Nos cuenta Orlando Ferreres que el fundamento teórico de la política antiinflacionaria es el texto de Robert. E. Hall, *Inflation*.

1989 pone énfasis en la estabilización de las cuentas públicas y las cuentas del sector externo el enfrentamiento entre estas dos fracciones se institucionaliza y obliga a poner en marcha una serie de reformas destinadas a modificar la estructura estatal y la orientación de las transferencias de recursos estatales.

Posteriormente, el viernes 1 de septiembre de 1989, el mismo día que se aprobaría la ley de emergencia económica, en una comida organizada por la Unión Industrial Argentina (UIA) en el hotel Sheraton para celebrar el día de la industria, el presidente Carlos Menem anunció la eliminación del impuesto a los capitales y al patrimonio, incentivos para un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada fabril, un trato preferencial para las nuevas inversiones nacionales o extranjeras, la reimplantación del sistema de prefinanciación externa de las exportaciones, la eliminación de la nominatividad de las acciones, una reducción de las retenciones en 6 puntos durante 1989 y 2 puntos mensuales durante 1990 hasta su eliminación total y la creación de una nueva estructura arancelaria; elementos que explicitaban la tendencia de lo que sería la reforma fiscal en curso (Redacción, *La Nación*, 2/sep/89).

### **Las privatizaciones 1: la ley de reforma del Estado y la primera ola privatizadora**

En la ley de reforma del Estado<sup>24</sup> se estableció que las empresas públicas podían venderse mediante decretos del poder ejecutivo, se fijó un cronograma y criterios para la transferencia de los activos públicos al sector privado vendiéndose la compañía de teléfonos, de aviación comercial, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos, las rutas y puertos y varias empresas petroquímicas; y, finalmente, se dio el derecho a los acreedores del Estado de capitalizar sus créditos mediante títulos de deuda externa (redacción, *La Nación*, 18/ago/89). Este último punto era una de las principales diferencias al interno del PJ junto con el listado de empresas por privatizar (donde no había acuerdo en cuáles empresas petroquímicas debían quedar incluidas) pero donde, finalmente, se mantuvo la preferencia presidencial.

La lógica de esta reforma estatal proviene de la relación que se estableció, tanto en el gobierno como en el imaginario social, entre la inflación, el déficit presupuestario y la

---

<sup>24</sup> Después de que el Senado hiciera de cámara de origen, a las 3:30 de la madrugada del viernes 18 de agosto de 1989, con el voto de 139 diputados a favor y 19 en contra, la cámara sancionó la ley de reforma del Estado.

operación de empresas públicas deficitarias. De esta forma la hiperinflación era, ante todo, consecuencia de una profunda crisis del Estado y, por ende, la estabilización de precios seguiría de manera casi natural a la solución de la crisis estructural: la privatización de las empresas públicas se convirtió en una de las principales herramientas explicitadas para terminar con la crisis hiperinflacionaria (Gerchunoff, 2003: 429; Schvarzer, 1998: 129 y Colina, 15/may/06). Sin embargo, observa Daniel Azpiazu (22/jun/06) que aducir sólo a razones fiscales argumentando que las empresas eran deficitarias es una razón simplista para entender el proceso de privatizaciones. Incluso algunas empresas que fueron privatizadas eran superavitarias y a muchas las hicieron deficitarias en un proceso previo a la privatización.

El 1º de septiembre de 1989, dos semanas después de expedida la ley de reforma del Estado, Carlos Menem firmó el decreto de reestructuración de ferrocarriles argentinos que contemplaba la concesión de ramales a empresas privadas y la racionalización de los gastos de explotación y de los servicios de trenes de pasajeros. El martes 12 de septiembre firmó el decreto del programa de privatización de la red telefónica que en junio de 1990 fue subastada por un consorcio español-italiano-francés dándose por concluida la privatización el 7 de noviembre de 1990. En julio de 1990 se vendió Aerolíneas Argentinas a Iberia-España quedando concluida la venta el 22 de noviembre de 1990. Asimismo, se anunció que seguiría el proceso de privatización de empresas de electricidad, carbón, gas natural, de empresas químicas y siderúrgicas, el metro y la flota (Skidmore y Smith: 123; Acuña, 1994: 338-339; y *La Nación*).

Dos de los objetivos principales de las privatizaciones eran: obtener fondos líquidos y cancelar la deuda. De hecho, como expuse antes, uno de los puntos más controvertidos de la ley de reforma del Estado fue la aceptación de los créditos de los acreedores como pago por las empresas puestas a la venta. Con esta medida se le abrió el negocio de las privatizaciones a la banca acreedora quienes lograron capitalizar títulos de deuda al valor nominal cuando la mayoría de ellos estaba profundamente devaluado y cuyo valor promedio costaba el 15% del valor nominal y recortaron algunos subsidios al gran capital interno en la disputa entre estos dos grupos por el excedente social. De hecho, Argentina fue uno de los países que permitió capitalizar más títulos de la deuda pública que se encontraban en manos de la banca internacional. Quienes más ganaban eran quienes

aportaban más títulos de la deuda adquiriendo activos subvaluados a cambio, obteniendo altas tasas de rentabilidad por un tiempo y vendiendo después sus acciones a valor real (Azpiazu, 22/jun/06; García, 11/may/06). Tan pronto como la privatización funcionó como un medio del pago de la deuda, una acción complementaria e inevitable fue la apertura irrestricta de los flujos financieros ya que la mera limitación de cualquier flujo implicaba una restricción para el giro de beneficios al exterior lo cual reducía el atractivo de capitalizar la deuda para los acreedores (Schvarzer, 1998: 138-140).

Por otro lado, no debemos olvidar que cuando recién asumió Carlos Menem la presidencia aún despertaba desconfianza en el sector empresarial por lo que Menem debió realizar sobreactuaciones respecto del sentido de su política económica. Parte importante de esas sobreactuaciones es la primera ola privatizadora donde no interesaba tanto su eficiencia sino la funcionalidad política que tenían para dar un mensaje a grupos económicos locales como a grupos económicos y gobiernos internacionales como el de EU (Acuña, 24/may/06). Así, no es casual que dos de las empresas que encabezaron la lista fueron Entel y Aerolíneas Argentinas, las empresas que intentó, sin éxito, privatizar Raúl Alfonsín, enviando el mensaje de capacidad gubernativa y fuerza política a los capitales transnacionales. Con las privatizaciones además de cubrir las necesidades fiscales de corto plazo y dar una solución al conflicto de la deuda, con grandes ventajas para los acreedores estatales, también se logró la entrada de Argentina al plan Brady (Palermo, 1999: 227). En cambio, uno de los objetivos más explicitados fue la mejora del servicio público que no siempre se observó ni fue proporcional a la suba de las tarifas<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Si bien uno de los objetivos más explicitados de las privatizaciones fue la mejora del servicio público y su extensión donde había demanda insatisfecha, al momento de realizar las privatizaciones la situación de los usuarios estuvo muy poco contemplada en los planes de privatización. Al respecto nos cuenta Américo García (11/may/06) que los reglamentos de servicios en muchos casos fueron posteriores a la privatización, como en el caso telefónico; en otros casos según los propios pliegos de la licitación o los marcos regulatorios el reglamento tenía que adaptarlo la empresa y después sería aprobado y esto desequilibró la relación usuario-prestador como en el caso de agua en la zona metropolitana; y en otros casos los reglamentos nunca se redactaron como el de transporte ferroviario, es decir, hay normas de protección de los usuarios desde hace 100 años pero nunca se redactó un reglamento donde se sistematizaran las normas de protección de los usuarios. En sentido semejante explica Daniel Azpiazu (22/jun/06) que además de la transmisión de activos subvaluados se transfirió a las empresas privatizadas poder regulatorio sobre el conjunto de la economía, como la determinación de las tarifas, y dicha transferencia se hizo a un grupo muy concentrado del capital. La forma en que se llevó a cabo la primera ola privatizadora tuvo un importante impacto en la aceptación-no aceptación posterior de las privatizaciones. Sin embargo, no debemos pasar por alto el contexto de crisis hiperinflacionaria y fiscal en la cual se llevó a cabo el proceso de privatización y que permite decir a Ricardo Rozemberg (20/jun/06) –director del centro de estudios para la producción del 2000 al 2006- que si bien los

## La Ley de Emergencia Económica del 1 de septiembre de 1989

La ley de emergencia económica<sup>26</sup> suspendió la variada gama de subsidios, subvenciones, reintegros impositivos y distintas transferencias implementadas por el sector público; reformó el régimen de inversión extranjera; estableció el desenganche salarial de los empleados legislativos y judiciales y la prescindibilidad de personal jerarquizado en la administración pública; suspendió por un plazo de 180 días, que sería después prorrogado indefinidamente, los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del Estado; impulsó la redacción de una nueva carta orgánica del Banco Central y dispuso penas para los evasores fiscales y provisionales. De las pocas modificaciones de la cámara de diputados que aceptó el senado fue la eliminación del traslado a las arcas gubernamentales del 40% de los impuestos destinados a cajas provisionales así como el controvertido artículo 58 que preveía el blanqueo tributario (redacción, *La Nación*, 2/sep/89; Gerchunoff, 1996: 736; y Basualdo, 2001: 59).

## La apertura comercial

En materia de apertura comercial, las nuevas autoridades económicas tenían por objeto reducir el arancel máximo al 20% y eliminar gran parte de los instrumentos para-arancelarios como los cupos, las licencias y las prohibiciones de importación. Si bien en un

---

marcos regulatorios fueron hechos ex post de la privatización, “la Argentina en 89, 90, 91 y 92 era un país en donde si alguien te compraba una empresa le tenías que aplaudir, entonces en semejante crisis terminal muchas de esas empresas había que darlas como fuera...”. Bajo esta lógica el objetivo macroeconómico era más importante que el objetivo micro. En sentido semejante explica Pablo Gerchunoff (1996: 739) que esta primera ola privatizadora tuvo lugar en un marco desfavorable para el Estado debido al fuerte endeudamiento y la necesidad de recolectar fondos. Por ello, la venta de los monopolios naturales por el gobierno menemista no fueron por sí solos atractivos, fue necesario además crear un conjunto de regulaciones protectoras y garantías que dieran a los nuevos propietarios la confianza de la obtención de una renta suficiente.

<sup>26</sup> El Senado había funcionado como cámara de origen y aprobado la ley de emergencia económica. Sin embargo, el 24 de agosto de 1989 la cámara de diputados aprobó en general por 105 votos contra 79 y con 12 abstenciones el proyecto de ley de emergencia económica y continuaba con el debate en lo particular de 92 artículos de los cuales modificó algunos por lo que la ley regresó al Senado el miércoles 30 de agosto para su revisión. La cámara de diputados suprimió los capítulos que otorgaban facultades al presidente para desemplear trabajadores en el sector público y modificar salarios y también la desafectación de los fondos especiales de las cajas de previsión social respecto de los cuales el presidente buscaba tener libre uso. Sin embargo el 31 de agosto el senado rechazó las modificaciones introducidas y devolvió la ley a los diputados quienes, para mantener las modificaciones propuestas, debían contar con 2/3 de los votos. Así, entre la noche del 1 y la madrugada del 2 de septiembre de 1989 los diputados de la UCR, del socialismo y algunos partidos provinciales juntaron 79 votos con el objetivo de insistir en las modificaciones mientras que el PJ, la Ucedé y el MID lograron 84 votos por aceptar la postura del senado dictaminándose la ley de emergencia económica (redacción, *La Nación*, 25y 31/ago/89).

principio se establecieron un plazo de cuatro años para cumplir estas metas, para fines de 1990 las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido prácticamente eliminadas mientras que en octubre de 1989 el arancel promedio nominal ya se ubicaba en 26% y en 17% para 1990. Asimismo, en marzo de 1991 se introdujo una estructura arancelaria escalonada con aranceles que iban del 0% para materias primas al 11% para insumos y de 22% para bienes manufacturados finales. Así, el arancel promedio cayó al 10%. No obstante, debido a la necesidad de ingresos fiscales, se apeló en varias ocasiones al aumento de las tarifas nominales o a la aplicación de recargos temporales por lo que entre octubre de 1989 y marzo de 1991 los aranceles máximos y mínimos fueron alterados al menos 11 veces. Sin embargo, para marzo de 1991 la decisión de reducir drásticamente la protección ya había sido tomada (Gerchunoff, 1996: 741).

De acuerdo con Carlos Acuña (24/may/06) la apertura comercial tuvo también como argumento principal la lucha contra la crisis hiperinflacionaria ya que se veía como responsable de la inflación en la Argentina a los grandes empresarios industriales y a los trabajadores donde el objetivo de unos era mantener su tasa de ganancia y de los otros incrementar su salario. Esto se puede hacer con economía semi-cerrada: 1) los empresarios aseguran tranquilidad de las empresas otorgando aumentos salariales y 2) defienden la tasa de ganancia trasladando sus aumentos salariales a precios. Como no enfrentan una competencia internacional por ser una economía semi-cerrada, la inflación es el traslado a los consumidores del costo del mantenimiento de la tasa de ganancia de los industriales y del mantenimiento de la tranquilidad social dentro de las plantas. La apertura de la economía apuntaba a disciplinar tanto a empresarios como a trabajadores, los empresarios tenían que aprender que no podían aumentar los precios todo lo que quisiesen porque iban a quedar fuera del mercado frente a la competencia internacional y los trabajadores tenían que aprender que no podían pedir cualquier aumento salarial a los empresarios porque los empresarios no iban a poder trasladarlo a los precios. La apertura económica tenía como función no solamente hacer más eficiente la circulación de bienes y servicios estandarizarlos en términos internacionales sino que también tenía el objetivo de disciplinar a empresarios y trabajadores.

Es importante mencionar un punto que señala Jorge Colina (15/may/06) –asesor del secretario de economía laboral de 1991 a 1996- quien afirma que el comercio exterior

promueve las actividades en las cuales el país es competitivo y en el caso de Argentina esas actividades no son las de uso intensivo de la mano de obra sino las de uso intensiva en recursos naturales, en particular la tierra y en el sur el petróleo. Entonces, cuando se abre el comercio exterior lo primero que se promueve son las actividades agrícolas y esas actividades generan el alimento de la masa urbana que no se ve beneficiada por el fomento de la actividad del campo pero sí tiene que pagar por el aumento de la carne, del cereal, del combustible que sube a precios internacionales (este punto cobra mucha importancia en el conflicto de la carne y el control de la inflación llevado a cabo por Néstor Kirchner). Así, el comercio exterior en Argentina produce un efecto perverso en la distribución del ingreso porque no mejora el empleo, no mejora los salarios pero sí aumenta los precios de los alimentos.

### **Diciembre de 1989: fin de la administración Bunge y Born**

En noviembre de 1989 la reacción de los exportadores a una tasa de cambio estable en un contexto inflacionario se tradujo en la caída de la oferta de dólares por lo que la brecha entre el dólar oficial y el libre era del 30% marcando el fracaso del plan de estabilización anunciado en julio de 1989. El 11 y 12 de diciembre el gobierno concedió la devaluación del 54% del austral, desdobló el mercado cambiario (en oficial y libre) y disminuyó las tarifas de importación (10%). Asimismo intentó disminuir el déficit fiscal aumentando los combustibles, las tarifas públicas (entre 20 y 85%) y los impuestos a la exportación (11%) y prorrogando por dos años los vencimientos de los servicios financieros de los bonos estatales de corto plazo. Particularmente el aumento de combustibles y tarifas tuvo como consecuencia la pérdida del control de la inflación con un índice de precios al consumidor que creció 25% en una semana. Así, en diciembre de 1989 el incremento del tipo de cambio y de las tarifas públicas (Basualdo, 2001: 59) junto con una nueva oleada especulativa (Gerchunoff, 1996: 744) provocaron la irrupción de un proceso inflacionario que acabó con el plan de estabilización menemista y desencadenó otro episodio hiperinflacionario entre diciembre de 1989 y marzo de 1990. Para el ministerio de economía la principal razón de este nuevo repunte inflacionario había sido un aumento de salarios<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Orlando Ferreres (21/jun/06) –secretario de política económica durante 1989- nos dice que la estrategia echada a andar en julio de 1989 requería un cierto control de los ingresos, sin embargo, todos los gremios pidieron aumentos de 40% con un tipo de cambio fijo. Explica Ferreres que se trataba de un compromiso

Consecuencia del inicio de este nuevo periodo inflacionario fue el reemplazo realizado el 15 de diciembre de 1989 en el ministerio de economía de Néstor Rapanelli por Antonio Erman González<sup>28</sup>. Este reemplazo marcó el fin del periodo de los “capitanes de la industria” al frente de la economía Argentina. De acuerdo con Ricardo Sidicaro (15/may/06 y 2002: 171) es en este momento que se cierra la posibilidad de que sean los grupos locales quienes lideraran la transformación económica y, especialmente, se mostraba la incapacidad del gran empresariado local para dirigir la economía nacional.

El nuevo ministro de economía aplicó de inmediato un plan que se fundamentó en: 1) quitar los controles de los precios, 2) unificar el tipo de cambio permitiendo que flotara libremente, 3) eliminar todas las regulaciones para la compraventa de divisas, 4) reducir los impuestos sobre exportaciones e importaciones, 5) suprimir las restricciones sobre el comercio exterior y, previendo un importante aumento inflacionario, 6) aumentar los salarios en 20 mil australes. Junto con el anuncio de las medidas llegó el nombramiento de Rodolfo Rossi (reconocido economista de postura monetarista y miembro de la Ucedé) en el Banco Central. Un elemento característico de la emisión de este plan y de los siguientes es que se les presentaría como la única alternativa posible, como apuestas del todo o nada (Acuña, 1994: 336; Acuña, 24/may/06 y Campione 15/may/06). Particularmente la libre flotación llevó a un aumento del 30% de la cotización en tan sólo un día –de 960 a 2,000 australes en el mes de diciembre. Entusiasmados por la liberación del mercado cambiario o por la liberación de los controles de precios todas las asociaciones de empresarios dieron su apoyo al plan aunque también estas asociaciones trasladaron al mercado de bienes las variaciones del mercado cambiario generando un ambiente de incertidumbre y de aceleración de la inflación que llegó a 40% en diciembre de 1989, 79.2% en enero, 61.6% en febrero y 95.5% en marzo de 1990 (Acuña, 1994: 336- 337 y Martirena, 1998: 150).

---

político que había hecho el presidente Carlos Menem antes de la elección (específicamente porque en aquel momento la afiliación sindical era obligatoria y el aumento de los sueldos impactaba directamente en el aumento de las cuotas sindicales y en el aumento de las arcas de los sindicatos). De acuerdo con Ferreira y Goretti (1996) entre 1989 y los primeros meses de 1990 el principal tópico de los decretos fue el otorgamiento de alzas salariales públicas y privadas que representan el 60% de los decretos emitidos. Al otorgarse ese aumento hubo que hacer una nueva corrección del tipo de cambio para eliminarlo mediante la inflación y generando otra dosis de hiperinflación.

<sup>28</sup> De acuerdo con Carlos Acuña, era un demócratacristiano que se había desempeñado como ministro de economía de La Rioja cuando Carlos Menem era gobernador de esa provincia

La salida de los “capitanes de la industria” del ministerio de economía y el plan económico anunciado en diciembre de 1989 es visto como una “vuelta de tuerca” más al viraje neoliberal. Explica Daniel Campione (15/may/06) que Carlos Menem había nombrado ministros que, como empresarios que eran, mantenían cierto sesgo levemente industrialista o proteccionista junto con la idea de las privatizaciones. Con el nuevo cimbronazo inflacionario Carlos Menem parece tomar la idea de que no se puede tener ningún tipo de contemplaciones y, particularmente, vira hacia la política recomendada por los organismos financieros internacionales derogando toda la protección, beneficios y restricciones que había hacía los grupos locales internos. En este mismo sentido Carlos Acuña (24/may/06) nos dice que cuando las reformas estructurales no tienen las consecuencias esperadas en el primer año y viene una segunda ola hiperinflacionaria lo que hace el gobierno es dar un mensaje de duplicar la apuesta en la dirección de las reformas estructurales.

Sin embargo, la peor medida sobre la ciudadanía apenas estaba por llegar: el 1° de enero de 1990 se reconvirtieron la mayoría de los depósitos bancarios (cerca de 1,500 mdd con vencimiento a corto plazo), en deuda dolarizada de largo plazo. Los bancos podrían pagar a sus inversionistas los depósitos menores de 500 dólares y quienes tuvieran depósitos mayores a esa cifra se les entregarían bonos estatales serie 1989 -BONEX89- a cobrar en 10 años con un interés de 6% anual. El principal objetivo de esta medida fue rebajar fuertemente el circulante a fin de disminuir la demanda y, con ello, reducir la crisis hiperinflacionaria que se había gestado a la par que se incrementaban las vapuleadas arcas estatales. Asimismo se suspendió la prefinanciación de las exportaciones, se legalizaron los depósitos en dólares y se suspendieron por 4 meses las licitaciones del Estado (Acuña, 1994: 337).

### **1° de febrero de 1990: la reforma tributaria y el ajuste de tarifas**

Todavía dentro de la espiral hiperinflacionaria, el jueves 1° de febrero de 1990, entró en vigor la reforma fiscal que generalizaba el cobro del IVA con una alícuota del 13% esperando un impacto de 6 puntos en la inflación debido, principalmente, a su efecto en los alimentos. Algunos productos se mantuvieron exentos como la leche, el pan, los medicamentos, los libros, diarios y revistas, aunque sus insumos llevarán implícito el

gravamen. El principal argumento a favor de esta reforma era el aumento de la recaudación que se esperaba entre 1,500 y 2,000 millones de dólares por año (Redacción, *La Nación*, 1/feb/90). Además de la generalización del IVA, la reforma fiscal gravaba los patrimonios y reducía las alícuotas del impuesto a las ganancias. Con estas modificaciones se concentró la estructura impositiva en unos pocos impuestos, de hecho en dos: al valor agregado y a la renta. Para ambos impuestos se expandió la base gravable y se ampliaron los mecanismos de agentes de retención. Estos dos impuestos fueron complementados con el impuesto a los combustibles y por los aranceles a la importación. Otra modificación tributaria importante se había realizado mediante la ley de emergencia económica que

<b>Cuadro 27.- Recaudación de 1989 a 1994</b>		
Año	Recaudación total en mdp del 2004	Recaudación % del PIB
1989	53,950	12.65
1990	43,634	11.62
1991	50,724	13.99
1992	58,855	16.16
1993	63,474	16.98
1994	72,897	18.67

Fuente.- Ferreres, 2005: 485.

eliminó parcial o totalmente los regímenes especiales de promoción industrial. Finalmente, mediante la sanción de una nueva ley penal tributaria se aumentaron los riesgos de evadir impuestos buscando generar una cultura tributaria (Basualdo, 2001: 59 y Gerchunoff, 1996: 742). Con todas estas modificaciones se logró que la recaudación como % del PIB creciera poco menos de dos puntos en 1991, dos puntos más en 1992 y 93 y otros dos más en 1994 (cuadro 27).

Ese mismo 1º de febrero el gobierno anunció un aumento de tarifas. La nueva crisis hiperinflacionaria desatada en diciembre de 1989 había retrasado los precios de las tarifas públicas que junto con el recorte del circulante y la recesión económica habían causado estragos en la captación impositiva. Consecuencia de lo anterior, a las 22:00 del miércoles 31 de enero de 1990 los ministros de economía y de obras y servicios públicos, Erman Gonzáles y José Dormí, anunciaron aumentos tarifarios del 90% en promedio, sin haber salido aún de la espiral hiperinflacionaria, argumentando la necesidad de disminuir el déficit fiscal y buscando que las empresas estatales (principalmente las de combustibles, teléfono, electricidad y ferrocarriles) fueran autofinanciables (Redacción, *La Nación*, 1/feb/90 y Acuña, 1994: 338).

### **Marzo-diciembre de 1990: los avatares del plan económico y la llegada de Domingo Cavallo**

El 4 de marzo la administración económica a cargo de Erman González anunció un nuevo paquete de medidas que tenía por objeto reducir el déficit fiscal entre las que se encuentra: el cierre del Banco Hipotecario, la supresión de 136 secretarías y subsecretarías (con lo que se esperaba reducir en un 25% los gastos operativos y burocráticos del Estado); se incrementó en un 5% las retenciones a las exportaciones agropecuarias y en 1.5% el impuesto a los capitales (medidas con las que se esperaba recaudar 600 mdd extra); se suspendieron por 60 días los pagos a contratistas del Estado y las empresas públicas quedaron obligadas a ahorrar un equivalente al 5% del total de sus ingresos a la par que se prohibió al Banco Central emitir moneda para paliar el déficit fiscal. Con estas decisiones a partir de marzo de 1990 se comenzó a practicar una política monetaria altamente restrictiva gracias a un esquema previo de flotación libre del tipo de cambio a la par que los pagos gubernamentales se redujeron al nivel estricto de los recursos fiscales. La política de restricción monetaria hizo escasear de tal forma el circulante que llevó a un aumento significativo de las tasas de interés que, a su vez, se tradujo en una fuerte sobrevaluación de la moneda nacional (Acuña, 1994: 338; Gerchunoff, 1996: 744 y Redacción, *La Nación*, 5/mar/90).

El 6 de abril de 1990 sucedió un hecho político importante: la marcha del sí. Convocada por sectores del gobierno con el propósito de dotar de un respaldo social el viraje de Carlos Menem, la Plaza de Mayo se llenó con asistentes heterogéneos y muchos espontáneos que expresaron su adhesión desde sectores de la clase alta históricamente enfrentados al peronismo hasta los estratos más pobres de Buenos Aires (Palermo, 1999: 205). Durante los meses de junio y julio del 1990 el gobierno contó con dinero fresco producto de las privatizaciones de Entel y de Aerolíneas Argentinas. Sin embargo, el 31 de agosto de 1990 el ministro de economía Erman González anunció un nuevo ajuste económico que incluía: el recorte de gastos en la administración central y las empresas públicas, el despido y jubilación forzosa de empleados estatales, la eliminación de exenciones impositivas e indexación de pagos impositivos y la aceleración de la privatización de empresas estatales (Acuña, 1994: 338).

Finalmente, cuando los pagos estatales no pudieron esperar y fue necesario incrementar la emisión de moneda para financiar el déficit fiscal, se produjo una nueva escalada especulativa contra la tasa de cambio que llevó a un nuevo incremento del dólar (preámbulo de las dos crisis hiperinflacionarias anteriores) entre diciembre de 1990 y enero de 1991. A esto se sumó, en enero de 1991, un escándalo encabezado por el embajador de EUA en Argentina quien denunció la corrupción de funcionarios cercanos al presidente que implementaron un tratamiento discriminatorio hacia empresas estadounidenses con el objetivo de forzarlos a pagar “coimas” para concretar trámites comerciales y se sumó también un déficit fiscal previsible para febrero de 1991 de 200 mdd que, sumados a los de diciembre y enero, llevaban a un trimestre de sistemática violación a la meta establecida con el FMI de 300 mdd de superávit operativo. Todos estos elementos tuvieron como consecuencia la salida de Erman González del ministerio de economía en enero de 1991 y la llegada de Domingo Cavallo<sup>29</sup> (Gerchunoff, 1996: 744 y Acuña: 1994: 339). Este nuevo reemplazo significaba otra vuelta a la tuerca neoliberal<sup>30</sup>.

Tan pronto como el nuevo ministro de economía se instaló en el gobierno dio a conocer un nuevo plan de ajuste económico. A principios de febrero de 1991 se emitió el plan que incluía: elevar la tasa del IVA a 16% para los contribuyentes inscriptos y 25% a los no inscriptos, duplicar la tasa impositiva sobre los activos (del 1 al 2%) y fijar en un 4% para los activos en los sectores de servicios, aumentar un 33% el componente impositivo en los combustibles, ajustar las tarifas públicas según la incidencia del nuevo valor del dólar (ferrocarriles, correos y el servicio de agua aumentaron 25%, el gas un 50% y la electricidad 50% consumidores industriales y 30% particulares), elevar el impuesto a la compraventa de divisas, eliminar los derechos específicos de importación y reemplazar por

---

<sup>29</sup> Domingo Cavallo era conocido por su desempeño en 1982 –durante el régimen militar- en el Banco Central donde había estatizado la deuda privada y ya formaba parte del gobierno de Menem como ministro del exterior.

<sup>30</sup> De acuerdo con Orlando Ferreres (21/jun/06) –secretario de política económica en 1989- y con Amalia Martínez (22/may/06) –asesora de la secretaría de programación económica de 1991 a 1993- se pueden hallar líneas de continuidad en las tres administraciones (B&B, González y Cavallo). De acuerdo con Amalia Martínez lo que estaba muy claro desde el punto de vista de la presidencia y de aquellos que apoyaban a la presidencia de Carlos Menem era que la Argentina tenía que entrar en el circuito del flujo de capitales internacionales, esa fue una continuidad, junto con la apertura del mercado. Por su parte, Orlando Ferreres nos dice que al principio de la administración B&B se organizó un plan entre un grupo de personas que incluía consultas a muchos otros economistas, inclusive de otros partidos como López Murphy de los radicales, donde se establecieron 150 medidas que podían transformar a Argentina. Ese plan se mantuvo en operación entre 1989 y 1995 y se ejecutó en un 50%.

un arancel del 22% (reducido al 11% para los insumos), privatizar la caja de ahorro y seguro y, para compensar la esperable caída del salario, se decidió otorgar un aumento de 250 mil australes para el sector público y 200 mil para los jubilados. Con algunos escollos este nuevo plan alcanzó la aprobación en ambas cámaras el 17 de febrero de 1991.

### **1.2.3. La instauración de la convertibilidad, la elección legislativa de 1991 y la política económica de 1991 a 1995**

#### **Marzo de 1991: el plan de convertibilidad**

El 20 de marzo de 1991 Domingo Cavallo anunció un plan que se presentó nuevamente como una apuesta del “todo o nada” y que comenzó a regir a partir del 1º de abril de 1991. El plan cambió el signo monetario constituyendo un peso equivalente a 10 mil australes y abandonó la flotación sucia estableciendo por ley un valor de 1 peso igual a 1 dólar para lo cual se fijó la obligación de que el Banco Central mantuviese una relación entre las reservas y la base monetaria (el Banco Central quedaba obligado a comprar todas las divisas que se le ofrecieran frente a las cuales podía emitir pesos y a vender todas las divisas que se le pidieran contra lo cual debía absorber el circulante), limitando el papel del Banco Central al de una caja de conversión, suspendió toda cláusula indexatoria en contratos o acuerdos salariales y programó la desaparición del déficit fiscal a partir de abril de 1991 especificando que, en caso de que existiera, este no podría ser cubierto por emisión de moneda sino sólo por crédito<sup>31</sup>. El plan fue aprobado por el Congreso el 27 de marzo de 1991, el nivel de reservas (cuadro 28) hizo creíble la posibilidad de sostener la tasa de cambio anunciada. Finalmente se logró generar estabilidad en las volátiles expectativas de los mercados financieros: a principios de abril las tasas de interés anuales

---

<sup>31</sup> Coinciden Jorge Colina (15/may/06) –asesor del secretario de economía laboral de 1991 a 1996- y Amalia Martínez (22/may/06) –asesora de la secretaría de programación económica de 1991 a 1993- cuando afirman que con la convertibilidad se intentó colocar un ancla nominal creíble, ese es el secreto de la convertibilidad en un país hiperinflacionario, que era creíble, porque la base monetaria está totalmente respaldada con el ahorro interno. Además se buscaba poner límites al endeudamiento del sector público impidiéndole financiarse con la emisión de moneda. Quienes estaban a favor de la nueva política monetaria argumentaban que se asegura la convertibilidad, se inculca disciplina macroeconómica, se proporciona un mecanismo garantizado de ajuste de la balanza de pagos y, por todo lo anterior, se genera confianza en el sistema monetario por lo que se fomenta al comercio, la inversión y el crecimiento. En cambio, quienes estaban en contra de esta nueva política explicaban las posibles deficiencias de la divisa de reserva para respaldar la moneda en el momento de creación de la tabla, la posibilidad de que el tipo de cambio sea sobrevaluado, la incapacidad de usar el tipo de cambio como variable de ajuste, la inflexibilidad de la política monetaria, la imposibilidad de actuar como prestamista de último recurso y la falta de una seguridad similar que mantenga la disciplina fiscal (Sidicaro, 2002: 175).

descendieron del 44 al 22% mientras que el valor del dólar se mantuvo estable y la tasa inflacionaria que en febrero de 1991 había sido de 27% y de 11% en marzo, en abril fue de 5.5%, en mayo de 2.8% y en junio de 3.1% mientras que la tasa anual pasó de 3,079% en 1989 y 2,314% en 1990, a un 171% en 1991, 24.9% en 1992 y 10.6% en 1993 (cuadro 28). A esto se sumó un contexto donde, en febrero de 1991, se había reducido el arancel de importación de insumos al 11%, había mayor estabilidad, créditos con menores tasas de interés, negociaciones con cámaras de representantes de ramas (automotriz, siderúrgica, alimentaria, etc) tendientes a intercambiar reducciones impositivas por reducciones de precios, una tendencia alcista en la bolsa y un aumento de la demanda de bienes de consumo (Acuña, 1994: 341-342; Gerchunoff, 1996: 745 y Schvarzer, 1998: 170).

AÑO	Reservas Internacionales	Inflación
1989	3,419	3,079.50
1990	6,119	2,314.00
1991	8,975	171.70
1992	12,446	24.90
1993	17,393	10.60
1994	17,922	4.20

Fuente.- Ministerio de Economía.

La convertibilidad constituyó una nueva atadura al Estado a partir de un intercambio entre la pérdida de las potestades estatales sobre la política monetaria a cambio del control de la inflación<sup>32</sup>. Esta pérdida de potestades estatales en realidad es una cesión de dichas potestades a otros actores –la variación del stock de moneda circulante y la cobertura del déficit presupuestario dependerá en gran medida del flujo de capitales externos- que va de la mano con el otorgamiento de autonomía del Banco Central. Así, de entre las opciones planteadas por la globalización financiera lo que Argentina estaba haciendo era optar por una combinación de tipo de cambio fijo, libre movilidad de capitales y una política monetaria exógena (Katz, 4/jul/06; Schvarzer, 1998: 170 y Sidicaro, 2002: 175)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Se buscaba frenar el alza del dólar que se había ligado al alza de los precios internos donde el dólar como referencia se aplicaba ya no sólo a los productos transables en el mercado internacional sino a una amplia gama de bienes y servicios

<sup>33</sup> Si bien se logró estabilizar la economía argentina, la noticia no fue bien recibida por los organismos financieros internacionales. Particularmente el FMI en principio no vio con simpatía el proyecto, explica Claudio Loser (23/may/06) –jefe del departamento del hemisferio occidental del FMI- que se tenía miedo de que no pudieran controlarse los precios. Por su parte nos cuenta Daniel Marx (12/may/06) –subsecretario de deuda de 1988 a 1992- que el FMI tiende a ser escéptico por naturaleza y en más de una ocasión no apoyó los planes económicos, incluso en el año 1992 el FMI consideró que Argentina no iba a tener posibilidades de crecimiento. En esta misma línea Roque Fernández (10/may/06) –ministro de economía de 1996 a 1999- nos dice que el FMI siempre insistía en que prefería un sistema de tipo de cambio flotante, en cambio, todos sus programas estaban orientados a fortalecer la posición fiscal de Argentina y avanzar en las reformas

## La elección legislativa de octubre de 1991

Con una inflación controlada (2.6% en julio, 1.3% en agosto y 1.8% en septiembre) y cierta recuperación económica Carlos Menem enfrentó las elecciones legislativas de octubre de

<b>Cuadro 29.- El año que inicia será mejor, igual o peor (a diciembre de cada año)</b>				
Periodo	Mejor	Igual	Peor	NSabe
1989	63	18	12	7
1990	47	22	19	10
1991	61	23	9	7

Fuente.- Carballo, *La Nación*, 4/feb/94.

1991. La expectativa de mejoría en los años por venir se encontraba en 63% en diciembre de 1989, había caído en diciembre de 1990 para recuperarse en diciembre de 1991 cuando el 61% de los encuestados esperaban que 1992 fuera un mejor año (cuadro 29).

Estas expectativas halagüeñas si bien se reducían en materia económica aún se mantenían sumamente altas con 41% en diciembre de 1989, 28% en diciembre de 1990 y 47% en diciembre de 1991 (cuadro 30). Otro punto interesante a mencionar son los principales problemas que identifica la población. Para agosto de 1990 la inflación ya se encuentra en el tercer lugar de menciones en los principales

<b>Cuadro 30.- El año que inicia será de mejoría, igual o de problemas económicos (a diciembre de cada año)</b>				
Periodo	Mejoría	Igual	Problemas	No sabe
1989	41	21	30	8
1990	28	26	31	12
1991	47	27	18	8

Fuente.- Carballo, *La Nación*, 4/feb/94.

<b>Cuadro 31.- Menciones de los principales problemas del país</b>		
	Ago 90	Ago 91
Falta de Trabajo	53	54
Bajos Salarios	39	40
Inflación	36	20
Corrupción	--	40
Educación	35	37
Seguridad	26	27
Deuda externa	23	14

Fuente.- Mora y Montoya, 1999: 81.

problemas superada por los bajos salarios y por la falta de trabajo que se ubica en primer lugar. Incluso para agosto de 1991 –dos meses antes de las elecciones- la inflación ya se encuentra en los últimos lugares como problema del país superada por la seguridad, la educación, los bajos salarios y la falta de trabajo que aún se mantiene en primer lugar. Un hecho importante es que aparece precisamente en este año la corrupción como el segundo principal problema del país empatado con los bajos

salarios (cuadro 31).

---

estructurales. Finalmente Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de programación macroeconómica de 1991 a 1996- nos dice que el FMI no estaba ni estatutaria ni filosóficamente en condiciones de entender lo que la convertibilidad significaba. Para el FMI sólo era un tipo de cambio fijo lo que en realidad era una cesión de algunas funciones de la política monetaria y el cambio del cuadro de la política fiscal.

<b>Cuadro 32.- Elecciones legislativas, 1991</b>	
Justicialista	40.22
Unión Cívica Radical	29.03
PORCENTAJE DE VOTANTES	79.93
FUENTE.- Ministerio del Interior.	

Mientras Carlos Menem ganó la elección presidencial con el 47.49% de los votos ahora sólo logró el 40.22% manteniéndose aún como la primera fuerza electoral. La UCR había caído del 32.45% de los votos logrados en 1989 al 29.03% (cuadro 32). El peronismo ganó 7 diputados más de los que tenía en 1989 logrando la mayoría relativa con el 46% de los escaños, el radicalismo perdió 5 y la Ucedé 1. Vale la pena mencionar que además de las elecciones legislativas hubo elecciones en 15 provincias de las cuales el peronismo se llevó 10, el radicalismo 2 y 3 más quedaron en manos de partidos provinciales (Acuña, 1994: 344).

Esta victoria es interpretada por Carlos Acuña (1994: 344) como la prioridad del votante de la estabilidad sobre la imagen de corrupción que ya comenzaba a caracterizar a la administración menemista (en este mismo sentido Balsa, 2001: 230). En cambio, para el Instituto de Estudios sobre el Estado y Representación (1994: 8) el apoyo electoral logrado por el peronismo tanto en 1991 como en 1993 se debe a que la mayor parte del crecimiento de sus votos se concentró en zonas donde la administración provincial aún no se había sujetado al ajuste económico como fue el caso del conurbano bonaerense (donde el equilibrio fiscal se logró con el aumento de la recaudación y no con el recorte del gasto público) a la par que en estas zonas había una baja conflictividad social, un bajo índice de empleo público sobre la población económicamente activa y una gran importancia electoral; por lo que el argumento de la estabilidad como única causa de ciertos comportamientos electorales se haría endeble.

#### **El decreto de desregulación de octubre y la reforma laboral de noviembre de 1991.**

Con la “victoria” electoral de 1991 la administración de Carlos Menem continuó sobre el rumbo marcado. A finales de octubre y en noviembre de 1991 suceden dos hechos importantes: el decreto de desregulación económica y la reforma a la legislación laboral.

El jueves 31 de octubre de 1991 se dio a conocer el decreto que Carlos Menem expedía para desregular la economía y que incluía: la eliminación de las restricciones para importar y vender medicamentos; se disolvieron 10 organismos reguladores; se establecían retiros voluntarios para 5,500 trabajadores; desaparecen trabas para operaciones de

comercio exterior; se suprimieron impuestos sobre la actividad productiva; especialmente se hizo hincapié en la posibilidad de negociar libremente honorarios por servicios profesionales o de otro tipo terminando con los honorarios fijos o sugeridos por organismos o asociaciones de cualquier índole; se estableció la liberación de las negociaciones paritarias, lo cual permite a las partes optar por las negociaciones por actividad, por rama, por oficio o por empresa; se permite modificar el convenio colectivo anterior al momento de la renovación; se suspenden las facultades de la ley de abastecimientos aunque se preserva la prerrogativa de disponer de cierres de comercios; se eliminan las restricciones de horarios para el funcionamiento de comercios y de los puertos; y se garantiza la libertad de precios a la par que el gobierno podrá disponer el cese de prácticas monopólicas y establecer sanciones<sup>34</sup>.

En cuanto a la desregulación nos cuenta Amalia Martínez (22/may/06) –asesora de la secretaría de programación económica de 1991 a 1993- que el objetivo era eliminar ineficiencias, impuestos distorsivos, impuestos de crisis más un montón de nichos de mercado que hacían que se agregaran más costos al precio de los bienes: era la búsqueda de la competitividad, eliminar los elementos que agregaban más costos al funcionamiento de la economía y que la hacían poco competitiva respecto de otros países. En este mismo sentido opina Jorge Colina (15/may/06) que Argentina venía del modelo corporativista donde todo estaba excesivamente regulado, donde todo estaba excesivamente dirigido por el Estado. Ni siquiera era un esquema como el que se había diseñado donde un Estado dirigía el desarrollo sino que estaba todo cooptado por grupos de intereses.

Algunos días después, el miércoles 13 de noviembre de 1991, se sancionaría la ley nacional del empleo luego de 21 meses de ingresado su texto en el congreso (febrero de 1990) y con el voto de la bancada radical en contra. Mediante la ley: se introducen en la legislación modalidades de trabajo temporal por plazos no inferiores a los 6 meses y no superiores a los 18 durante los cuales el empleador será eximido del pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones y de asignaciones y subsidios

---

<sup>34</sup> El grupo de integrantes de la administración menemista que había venido trabajando con este proyecto estaba integrado por: Héctor Domeniconi subsecretario técnico y administrativo del ministerio de economía quien era el principal organizador, Elías Baralat y Eduardo Quiroga de la secretaría de industria y comercio, Jorge Ingaramo de la secretaría de agricultura, Carlos Bongiovanni de aduana y Pablo Rojo, Armando Canoso, Juan Llach y Juan Schiaretta del ministerio de economía.

familiares; se crea un sistema único de registro laboral donde deberán constar las inscripciones de los empleadores y la afiliación de los trabajadores al Instituto de Previsión Social, a las cajas de subsidios y a la obra social, para lo cual se crea también el código único de identificación laboral; se fijan estímulos para los empleadores que declaren espontáneamente a sus empleados no registrados; se establecen dos modalidades de contratación para jóvenes de hasta 24 años: la práctica laboral destinada a quienes tengan formación previa de un año de duración y la de trabajo-formación quienes carezcan de oficio, con una extensión de cuatro meses como mínimo y dos años como máximo; se establecen beneficios sobre gravámenes previsionales para los empresarios que incorporen personal menor de 24 años; se crea un seguro de desempleo por el cual quienes pierdan su trabajo percibirán remuneraciones proporcionales a sus haberes anteriores, en plazos que van de los cuatro a los 12 meses durante los que gozarán de prestaciones sociales; se fija un tope para las indemnizaciones por despido no justificado equivalente a tres veces el importe mensual del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo con excepción de la antigüedad (Redacción, *La Nación*, 14/nov/91). Al día siguiente, el jueves 14 de noviembre de 1991, el congreso aprobó la iniciativa de ley sobre accidentes de trabajo nuevamente con el voto de la bancada radical en contra. Mediante esta ley: se fijan topes indemnizatorios y se estipula la responsabilidad de los empleadores frente a casos de muerte o incapacidad permanente o temporal de los trabajadores. En ese mismo año mediante el decreto 1334/91 se estableció la obligación de negociar las mejoras salariales en función de incrementos en la productividad con el objetivo de que no fueran trasladados a precios (Acuña, 1994: 343-344).

Coinciden Jorge Colina (15/may/06) –asesor del secretario de economía laboral de 1991 a 1996-, Marcos Makon (13/jun/06) –subsecretario de presupuesto de 1991 a 1996- y Jorge Baldrich (2/jun/06) –subsecretario de programación económica de 1994 a 1996- en que el principal objetivo de la reforma laboral era disminuir el costo laboral. Cada uno de ellos aduce a distintas causas: una regulación laboral inapropiada para un mercado abierto, la necesaria mejoría de la competitividad empresarial frente a la convertibilidad o la presión del FMI que ponía el tema como condición para negociar la reprogramación de deuda o nuevos préstamos (el otro tema constante era la disminución del déficit fiscal).

## Las privatizaciones 2: la segunda ola privatizadora de noviembre de 1991

El lunes 11 de noviembre de 1991 se emitió un decreto presidencial mediante el cual se informó de la segunda ronda de privatizaciones<sup>35</sup>. Tocaba el turno a las empresas de producción, transporte, distribución de energía eléctrica y gas. El decreto incluía: centrales eléctricas de Segba, Puerto Nuevo, Nuevo Puerto y Costanera, centrales de YPF, un nuevo llamado para la licitación de los ferrocarriles San Martín y Urquiza y para el ferrocarril Belgrano y una convocatoria para el ferrocarril urbano. De acuerdo con el ministro Domingo Cavallo el proceso de privatización se llevaría a cabo en 1992 y el mecanismo sería el siguiente: se licitaría un porcentaje del paquete accionario de cada empresa estatal que permitía que el grupo privado que lo compre acceda al manejo gerencial y, después, se colocaría el resto de las acciones en los mercados de capitales en 1993 (Gerchunoff, 1996: 753 y Simone, *La Nación*, 11/nov/91). El programa de privatizaciones tenía como proyecto que para 1999 el Estado ya no tuviera el manejo gerencial de ninguna empresa.

<b>Cuadro 33.- Ingresos por privatizaciones de empresas públicas (mdd).</b>				
AÑO	1991	1992	1993	1994
CAPITALES	2,300	4,800	4,400	600
Fuente.- Basualdo, 1999: 49.				

Con esta nueva ola privatizadora el Estado se allegó de ingresos frescos (cuadro 33). Pero cabe preguntar ¿quién compró las empresas públicas

en la primera y segunda ola privatizadora? Con la aceptación masiva de bonos de acreedores estatales en la primera ola privatizadora el gobierno de Menem alteró las expectativas de los agentes económicos y logró el concurso de eventuales perdedores a través de su incorporación como nuevos dueños de las empresas privatizadas (Palermo, 1999: 227). Junto con los acreedores internacionales participaron en la compra importantes sectores del capital nacional; explica Daniel Azpiazu (22/jun/06) que en todas las

<sup>35</sup> A diferencia de la primera ola privatizadora, la segunda se desarrolló en una situación económica más holgada, un menor déficit fiscal y ya operaba el plan de convertibilidad por lo que las privatizaciones tuvieron una mayor orientación a la generación de un mercado competitivo mejorando también los procedimientos de licitaciones con más postores (Gerchunoff, 1996: 753). En sentido semejante explica Daniel Azpiazu (22/jun/06) que la primer diferencia entre la primera y la segunda olas privatizadoras es que el ministerio de Economía, ahora a cargo de Domingo Cavallo, absorbió al ministerio de obras públicas que tenía bajo su responsabilidad la mayor parte de las privatizaciones con lo cual se concentró el poder en materia de privatizaciones. Una segunda diferencia es la poca capitalización de títulos de la deuda por lo que los ingresos al fisco son muy superiores. La tercer gran diferencia es la mejora en la regulación sobre las empresas privatizadas. Cabe mencionar que las dos únicas privatizaciones que se hacen por ley son la de energía eléctrica y la del gas, todas las demás se hicieron por decreto por lo que podían ser modificadas y reglamentadas mediante decretos lo que facilita la regulación. Asimismo, se crearon entes reguladores mediante leyes lo que denotó una cierta preocupación por la necesidad de que no se transfirieran activos y mercados oligopólicos al capital privado sin un mínimo de regulación pública.

privatizaciones hay una especie de triple alianza: la banca acreedora que capitalizó títulos de la deuda, algunas grandes transnacionales y los grandes grupos locales. Esta conformación fue premeditada desde el proceso de privatización ya que, siguiendo a Daniel Campione (15/may/06), se estableció que podían invertir empresas de cualquier origen de capital pero debía participar algún operador del rubro en algún lugar del mundo y eso implicaba que debía participar una empresa extranjera que fuera operador porque no había capitales nacionales operando trenes o centrales eléctricas fuera de Argentina. En algunos casos también se establecía que se debían tener avales de un banco establecido en el país o de capital nacional. Así, como observa Ricardo Sidicaro (2002: 183), el proceso de transnacionalización y la consolidación de la presencia en Argentina de nuevos actores económicos se articuló con los intereses de grupos económicos de capital nacional que se desempeñaron como socios minoritarios en los procedimientos de venta de empresas públicas. Si bien estos grupos domésticos perdieron la provisión de bienes y servicios a las empresas estatales que venían prestando de forma ventajosa, lo cierto es que no contaban con los recursos financieros necesarios para competir con los nuevos inversionistas, en cambio, aportaron los contactos e influencias que habían acumulado durante varios años (cuadro 34).

<b>Cuadro 34.- Participación de los grupos locales e internacionales en las privatizaciones</b>		
<b>EMPRESA PRIVATIZADA</b>	<b>GRUPO ECONÓMICO LOCAL PARTICIPANTE</b>	<b>SOCIOS INTERNACIONALES</b>
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) (Área Telefónica).	SCP (Grupo Soldati). Techint Banco Río (Pérez Companc)	Telefónica de España y Citicorp
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) (Área Telecom).	Pérez Companc	Stet, France Telecom y JP Morgan.
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) (Área Edenor).	Astra	Electricité de France y Endesa de España
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) (Área Edesur).	Pérez Companc	PSI Energy y Chilectra.
Gas del Estado (Área Metrogas).	Pérez Companc, Astra	British Gas
Obras Sanitarias de la Nación (Área Aguas Argentinas)	SCP (Grupo Soldati).	Lyonnaise Des Eaux
Concesión Acceso Norte.	Sideco (Grupo Macri).	Impregilo Dycasa
Fuente: Comisión especial de la Cámara de Diputados, 2005: 31.		

Otros elementos a destacar, como consecuencia de las privatizaciones, son: el desempleo que las mismas generaron en los procesos de reestructuración productiva ya en manos del capital privado y el hecho de que nuevamente una de las motivaciones más explicitadas y publicitadas para llevar a cabo la segunda ola privatizadora fue la mejora del servicio público, no obstante, no en todos los casos se llevaron a cabo mejoras y estas no eran proporcionales al aumento de tarifas<sup>36</sup>. Más allá de las consecuencias en la prestación

---

<sup>36</sup> De conformidad con Américo García (11/may/06) y Daniel Azpiazu (22/jun/06) en el caso de las telecomunicaciones ha habido un mejoramiento notorio ya que en Argentina había una demanda insatisfecha marcada. Incluso Argentina fue el primer país en digitalizar toda la red. En el caso de los energéticos también hubo una importante mejora que está muy relacionada con el hecho de que la energía eléctrica es uno de los pocos bienes donde la oferta y la demanda tiene que coincidir siempre y lo que había a fines de los 80 era una fenomenal crisis de la oferta. Esta crisis fue solucionada en los 90 con la entrada en actividad de grandes obras hidroeléctricas financiadas por el Estado que después fueron privatizadas y con pequeñas o medianas centrales térmicas localizadas cerca de yacimientos con un insumo muy barato como el gas natural logrando incrementar la oferta 1992 y 1994 en un 50%. En otros casos, como es el gas natural, no ha habido una expansión del servicio ya que no existían metas de expansión con lo cual muchos usuarios, sobre todos los usuarios de menores ingresos, están pagando combustibles alternativos como gas licuado de petróleo o GLP que son 7 u 8 veces más caros que el gas natural. En el caso del agua, en el área metropolitana, la empresa concesionaria tenía metas de expansión tanto geográficas como cuantitativas y ha existido un importante incumplimiento. Vale la pena adelantar que en marzo del 2006 la empresa privatizada Aguas Argentinas, concesionada a una empresa de capital francés, fue reestatizada por estos incumplimientos. Finalmente en el caso de los ferrocarriles se está mucho peor que en los 80.

Ahora bien, cuando se habla de la mejora o no del servicio no se puede dejar de lado un elemento importante: el costo del servicio. Explica Ricardo Sidicaro (2002: 183) que una importante ventaja para los compradores era que las empresas públicas privatizadas tendían a la formación de monopolios u oligopolios naturales, por ende, las empresas privatizadas crearon grandes consorcios líderes en facturación como Telecom, Telefónica y la petrolera YPF. A estas ganancias seguras se sumó el ajuste de las tarifas de los servicios privatizados. Explican Américo García (11/may/06) y Daniel Azpiazu (22/jun/06) que hubo cuatro procedimientos: 1) los que estaban planteados en los contratos de privatización y que implicaban revisiones quinquenales para los aumentos tarifarios como en gas y en electricidad; 2) el sistema de ajuste por índice de precios; 3) una serie de aumentos que estaban determinados fuera de los contratos; y 4) una cláusula de neutralidad tributaria dentro de los contratos de servicios públicos por la cual los aumentos de impuestos que afectaran a las empresas se cargaba directamente sobre la tarifa. Los ajustes por índice de precios fueron modificados una vez que entró el plan de convertibilidad ya que se prohibió todo tipo de indexación de precios y de tarifas; para eludir esta prohibición se instrumentó un sistema por medio del cual las tarifas de los servicios públicos podían ser indexadas por índices extranjeros, básicamente de la economía estadounidense cuya tasa de inflación durante los 90 fue mayor a la de Argentina dando ganancias extraordinarias a las empresas privatizadas. En el caso de aumentos de tarifa que estaban por fuera de los contratos, particularmente en el caso del agua, hubo varias renegociaciones del contrato que sirvieron para aumentos de tarifas que no estaban contemplados contractualmente en los marcos regulatorios. Así, la tarifa promedio del año 2000 había aumentado cerca de un 80% cuando el contrato decía que tenía que estar congelada durante 10 años. Aunado a esto, el aumento fue diferencial hacia una capa social. En todos los servicios en Argentina había un subsidio cruzado donde los que viven en zonas más ricas subsidian a los más pobres pagando tarifas diferenciales. En Argentina se modificaron los criterios de tarifación de tal forma que fueron mucho más los aumentos para los servicios residenciales de los sectores más pobres. Así, concluye Daniel Azpiazu (22/jun/06), si bien es probable que en términos generales haya una mejora de calidad, debido en parte a que en la segunda mitad de los 80 hubo una fuerte des-inversión, es necesario hacer el contra-fáctico: ¿si el Estado, con las tarifas que tuvieron los privados, hubiera mejorado igual o más la calidad de los servicios?

del servicio, lo que interesa para los efectos de la tesis es la toma de decisión gubernamental de llevar a cabo el proceso de privatizaciones.

Un elemento más que se mantuvo presente en las dos olas privatizadoras es la corrupción. De acuerdo con Eduardo Basualdo (2001) los “peajes”, “comisiones” o abiertamente sobornos fueron de tal magnitud que permitió al sistema político concretar una “acumulación originaria”. Los retornos estuvieron vinculados a cuatro aspectos clave del proceso de privatización: 1) el precio fijado para los activos y los montos posibles de capitalización de deuda; 2) el endeudamiento externo de las empresas durante el proceso de privatización que en muchos casos fue sumamente acelerado; 3) la adjudicación de las licitaciones; y 4) el contenido de los marcos regulatorios. El propio Basualdo (2001: 69) estima que una tasa razonable de cálculo de los retornos se puede ubicar en alrededor del 20% del monto de la operación. La corrupción también permite explicar, en parte, la subordinación de las políticas estatales a las diseñadas por los compradores de las empresas privatizadas se generaron negocios comunes entre los compradores y el gobierno por lo que la corrupción se convirtió en un factor orgánico del sistema de poder articulando al capital oligopólico con el sistema político como parte del nuevo patrón de acumulación (Basualdo, 2001: 25).

La forma en que se llevaron a cabo las privatizaciones, las presunciones de corrupción, el aumento de las tarifas, los problemas que en algunos casos se mantuvieron en la prestación del servicio y las fuertes críticas por la prensa, la oposición e incluso por algunos sectores oficialistas, mermaron la aceptación social de las privatizaciones. No

<b>Cuadro 35.- Privatismo y estatismo en la sociedad argentina</b>		
Fecha	Privatismo	Estatismo
Oct. 91	73	27
Abril 92	83	17
Ago. 92	67	33
Marzo 93	59	41
Mayo 93	63	37
Fuente.- Mora y Araujo, 1999: 78		

obstante, de acuerdo con Manuel Mora y Araujo (1993: 316-317), las privatizaciones tuvieron un respaldo mayoritario ya que el 63% de la población (en 1993) continuaba sustentando actitudes privatistas aunque esa cifra contrasta con el 83% que se observaba a principios de 1992, a la par que las actitudes estatistas pasaban del 17 al 41% entre 1992 y

1993 (cuadro 35).

De la misma forma, mientras que en 1992 frente a la pregunta específica sobre la conveniencia para el país de privatizar los servicios públicos el 59% de la población estaba de acuerdo o muy de acuerdo y el 31% en desacuerdo o muy en desacuerdo (cuadro 36), de conformidad con las cifras expuestas por Isidoro Cheresky (2004b: 43-44) para 1993 sólo el 36.4% tenía una opinión positiva de las privatizaciones superando por muy poco a las opiniones negativas que se encontraba en el 33.3%.

	%	%
De acuerdo	46	59
Muy de acuerdo	13	
En desacuerdo	23	31
Muy en desacuerdo	8	
NS / NC	11	
Fuente.- Mora y Araujo, 1993: 318		

También hay un importante desacuerdo con la forma en que se llevaron a cabo las privatizaciones, la cual se observa en el porcentaje mayor de opiniones acordes con la privatización de ciertos sectores que con la forma en que se hizo la privatización en cuestión (cuadro 37). Se llegan a observar entre 20 y 30 puntos de diferencia entre el acuerdo con la privatización y el desacuerdo con la forma en que se privatizó. El caso más profundo es el de Aerolíneas Argentinas.

	Acuerdo con privatización	Cómo se privatizó
Canales de televisión	73	51
Radios	73	51
Teléfonos	63	38
Electricidad	53	31
Ferrocarriles	55	24
Control de estacionamiento	54	25
Petróleo	42	24
Acero	48	25
Carreteras	53	24
Líneas Aéreas	52	16
Fuente.- Mora y Araujo, 1993: 316.		

No tiene capacidad	59%
Tiene capacidad	28%
No opina	13%
Fuente.- Mora y Araujo, 1993: 318	

Particularmente se veía poca capacidad del gobierno para controlar a las empresas privatizadas, un 59% de la población encuestada opinaba que el gobierno no tenía capacidad para controlar a las empresas privatizadas mientras que un 28% decía que tenía capacidad (cuadro 38).

### **El poder estructural del mercado y el cambio del régimen económico.**

El peronismo ya ha modificado completamente el régimen económico y establecido las bases del nuevo modelo tripartita: reformas estructurales, ajuste económico y

convertibilidad. Esta última implica que frente a la globalización financiera Argentina optó por un tipo de cambio fijo, libertad de capitales y una política económica exógena.

El elemento más llamativo es que toda esta nueva institucionalidad económica se lleva a cabo, primero, debido al ejercicio del poder estructural del mercado que exigía este tipo de modificaciones para regresar a la senda de la inflación controlada y el crecimiento económico. Segundo, se realizó mediante un discurso gubernamental que presentaba estas medidas como las únicas posibles, las más eficientes para controlar la inflación y volver a crecer económicamente en el corto plazo. Lo cierto es que precisamente, en el corto plazo,

el poder estructural del mercado no cesó y las cosas no mejoraron. Como se observa en el cuadro 39, 1989 y 90 no fueron años de aumento de la inversión ni de crecimiento del PIB, si bien se detiene la fuga de capitales,

AÑO	IBIF % <sup>A</sup>	Industrias manufactureras <sup>A</sup>	Crecimiento PIB <sup>B</sup>	Fuga de Capitales (Mdd) <sup>C</sup>
1989	-21.60	-7.60	-6.20	7,481
1990	-16.85	-3.70	0.10	-991
1991	29.94	10.24	8.90	-1,190

Fuentes.- A.- Ferreres, 2005. B.- Mecom. C.- Comisión, 2005

lo cierto es que no hay inversión. Este índice mejora hasta 1991.

En cuanto a la dependencia estatal al capital, sucede algo semejante, los primeros dos años no mejoran los niveles de recaudación ni de ingreso, incluso se disminuye el gasto a fin de reducir el déficit fiscal. En cambio, en lo que hace a la deuda sí mejora su perspectiva pasando de 118% del PIB a 48% (cuadro 40).

AÑO	Recaudación % del PIB	Ingresos totales % del PIB	Gastos totales % del PIB	Resultado primario % del PIB	Resultado financiero % del PIB	Deuda % del PIB	Intereses deuda (mdp)
1989	12.65	29.84	37.65	-3.66	-7.81	118.22	27.65
1990	11.62	26.07	30.80	-3.08	-4.73	48.54	443.70
1991	13.99	26.48	27.91	0.03	-1.42	35.73	1,472.00

Fuente.- Ferreres, 2005.

Finalmente tenemos la dependencia social al capital. Si los dos rubros anteriores no mejoraron en el corto plazo, el peor de los signos lo hayamos en este sector. La oferta de controlar la hiperinflación mediante el viraje neoliberal no se logró en estos primeros tres años. Se tuvieron repuntes hiperinflacionarios, sumados a los de mayo y junio de 1989, en diciembre de 1989–enero de 1990, y de nuevo en enero-febrero de 1991. Estos hechos

desembocaron el cambio de dos ministros de economía que implicaron una cada vez mayor cercanía al capital financiero, el establecimiento de la convertibilidad y la entrega de la política monetaria a los flujos financieros. La pobreza, que en 1988 se contaba en 39% en el GBA, pasó en 1989 a 56% y se mantuvo en un alto 41% en 1990 aunque logró bajar al 25.21% en 1991. También el desempleo y subempleo se mantuvieron altos durante 1989-90 aunque mejoran sus número para 1991. No obstante, estos dos indicadores se deterioraran en el futuro inmediato. Seguido de la no inversión, tampoco mejoró el nivel de consumo a la par que el poder adquisitivo del salario no paro de caer en los tres primeros años. De hecho el poder adquisitivo del salario había venido cayendo desde 1974.

<b>Cuadro 41.- Dependencia social al capital, 1989 - 1991</b>						
<b>AÑO</b>	<b>Consumo total %<sup>A</sup></b>	<b>Inflación<sup>B</sup></b>	<b>Desempleo<sup>C</sup> (a oct. de cada año)</b>	<b>Sub Empleo<sup>C</sup> (a oct. de cada año)</b>	<b>Pobreza en GBA<sup>D</sup></b>	<b>Salarios reales<sup>E</sup></b>
1989	-5.40	3,079.50	7.10	8.60	56.00	-8.80
1990	-0.96	2,314.00	6.30	8.90	41.00	-5.10
1991	12.16	171.70	6.00	7.90	25.20	-5.10

Fuentes.- A.- Ferreres, 2005. B.- Mecom. C.- Indec. D.- Estudio Broda. E.- Acuña, 1994.

De esta forma, el capital ha logrado el cambio de la matriz Estado-céntrica ha un nuevo modelo económico mediante el uso de su poder estructural sin entregar prácticamente nada a cambio, a la par que el gobierno de Carlos Menem y su administración han logrado la autonomía suficiente frente a la ciudadanía para realizar el viraje neoliberal con promesas de corto plazo que hasta ahora no han sido cumplidas. Con este cambio de régimen económico Carlos Menem ha ganado la confiabilidad del capital financiero para entrar al Plan Brady.

### **Diciembre de 1992: el plan Brady**

Durante estos primeros años el elemento que se había priorizado, siguiendo a Jorge Schvarzer (1998: 130-132), era lo referente al pago de la deuda externa considerada como uno de las principales trabas para la inserción de la economía argentina al mundo. Se había llegado a la conclusión de que la deuda sólo se podría pagar acudiendo a diversas medidas como fueron: reducir el stock de deuda entregando las empresas públicas a los acreedores buscando no tener inconvenientes presupuestarios ni monetarios; utilizar el efecto anterior como argumento para lograr entrar al plan Brady y reducir así un poco más el stock de deuda y el flujo anual de compromisos; y alentar la entrada de todos los flujos financieros

posibles al país (apelando en especial a la repatriación de fondos) para facilitar el giro de la deuda con esas entradas y no con las divisas provenientes de exportaciones de mercaderías y servicios. Con estos puntos de partida se inicia en agosto de 1991 una larga negociación con la banca internacional acreedora de Argentina que será concluida el 5 de diciembre de 1992 con el conocido plan Brady.

Explica Daniel Marx (12/may/06) –subsecretario de deuda de 1988 a 1992- que el Plan Brady consistía en arreglar los términos del pago de la deuda a través de la redefinición del contrato coordinando distintos acreedores locales e internacionales para lograr una rebaja. La ruta de la negociación fue la siguiente: el 13 de enero de 1992 un informe del ministerio de economía reveló que en el último trimestre de 1991 se obtuvo un resultado primario positivo de 1,735 mdd sobrepasando las pautas fijadas en el acuerdo stand-by firmado con el FMI con lo cual el organismo internacional aprobó lo actuado por el gobierno en el cuarto trimestre de 1991. El 22 de enero de 1992 una misión argentina va a Washington a negociar un nuevo préstamo de facilidades extendidas y el 28 de enero de 1992 el ministro de economía Domingo Cavallo se reunió con el director del FMI quien si bien da un respaldo a la política económica de Argentina, exige un superávit fiscal de 3,000 mdd anuales para otorgar el nuevo préstamo y entrar al plan Brady (Redacción, *La Nación*, 6/dic/92). Al respecto explica Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de programación macroeconómica de 1991 a 1996- que una de las principales diferencias con el FMI en esta negociación era que este organismo requería mayor solvencia de la que Argentina estaba en condiciones de brindar. Pretendía una oferta más generosa con los titulares de la deuda pública que estaba en default y para ello buscaba que las proyecciones de futuro generaran

<b>Cuadro 42.- Ingresos, gastos y resultado primario del Estado: 1989 – 1994 (% del PIB)</b>			
Año	Ingresos totales	Gastos totales	Resultado primario
1989	29.84	37.65	-3.66
1990	26.07	30.80	-3.08
1991	26.48	27.91	0.03
1992	27.86	28.30	1.69
1993	27.71	27.72	1.42
1994	25.07	26.73	-0.17

Fuente.- Ferreres, 2005: 516.

mayores recursos disponibles para atender a las necesidades del financiamiento viejo y nuevo. Esa primera dificultad se falló a favor del FMI, el ministerio de economía aceptó un marco de política económica más estricto y la negociación prosiguió con éxito. En efecto, el 4 de abril de 1992 Domingo Cavallo anunció que se destinarían los 3,000 mdd solicitados, 2% del PIB, al pago de los compromisos externos e internos (Redacción, *La Nación*, 6/dic/92). Como se ve en el

cuadro 42, el resultado primario de las cuentas estatales como porcentaje del PIB pasaron de 0.03% en 1991 a 1.69% y 1.42% en 1992 y 1993 aunque las cuentas públicas no resistieron la crisis económica de 1994 como veremos adelante.

Durante el mes de marzo de 1992 la discusión se dio entre la tasa de interés y la quita que Argentina buscaba y la que los acreedores estaban dispuestos a aceptar. Argentina buscaba pagar 1,200 mdd de intereses anuales con una tasa de interés inicial del 4%, reducir el endeudamiento en 3,000 mdd mediante capitalización, el pago al contado de intereses atrasados de 400 mdd y una quita del 40%. En estos últimos dos puntos se dio la mayor disputa ya que la banca internacional ofrecía una quita del 30% y reclamaba un pago al contado de 900 mdd de intereses atrasados (Redacción, *La Nación*, 6/dic/92). Al respecto nos cuenta Daniel Marx (12/may/06) –subsecretario de la deuda de 1988 a 1992- que evidentemente a los acreedores en general no les gusta aceptar quitas o menores ingresos por lo que trataban de conseguir lo máximo posible en el nuevo contrato sin que hubiera una visión uniforme. Incluso los acreedores tomaban algunas medidas de presión como fueron intentar acciones individuales para ver si había fondos disponibles y embargarlos, había otros que presionaban a través de medios de difusión y también producto de las inestabilidades se aumentaba la incertidumbre y había una salida de capitales.

En medio de la negociación, el 30 de marzo de 1992, el FMI aprobó el préstamo de facilidades extendidas para Argentina por 2,945 mdd a la par que nuevamente daba un apoyo a su plan económico. Finalmente, el 7 de abril de 1992 se llegó a un acuerdo con los acreedores internacionales por medio del cual Argentina obtuvo una quita del 35% reduciendo su deuda externa a 48,200 mdd, se establece un pago al contado de 400 mdd por intereses atrasados y se entregarían 300 mdd en títulos del tesoro norteamericano por los atrasos. El 22 de julio de 1992 el gobierno argentino concluyó las negociaciones externas al reprogramar 2,880 mdd con el Club de París. Días después se abrió un proceso de canje de bonos poseídos por la banca internacional en donde Argentina ofreció dos tipos de bonos: uno de “descuento” que contemplaba una quita del capital del 35% y una tasa de interés sujeta al mercado y un “bono par” con una tasa de interés fija pero sin descuento de capital. El 21 de septiembre de 1992 se hizo público que los bancos eligieron en un 65% los bonos par y en un 35% los bonos de descuento por lo que la reducción del capital adeudado se limita al 12.25% de la deuda, un par de días después la banca confirmó el acuerdo

anunciado por Domingo Cavallo de refinanciar a 30 años una deuda de más de 20,000 mdd. Finalmente el 22 de octubre la banca japonesa aceptó refinanciar sus créditos con los bonos de descuento en un 35% y con bonos par en un 65% por lo que el 4 de noviembre se anunció que en diciembre se firmaría el plan Brady (Redacción, *La Nación*, 6/dic/92).

Llegamos así al 6 de diciembre de 1992 cuando el plan económico recibió un respaldo de la banca internacional mediante la firma del acuerdo que significaba el ingreso formal al plan Brady refinanciando 28,800 mdd de deuda con entidades financieras a través de una quita de poco más del 12%, alrededor de 2,555 mdd, así como una reducción de intereses sobre 13,600 mdd (Redacción, *La Nación*, 6/dic/92).

Con este plan se refinanció la deuda por 30 años, se convirtió la deuda adquirida con la banca internacional en deuda en bonos públicos (que pasaron de más de 11 mil mdd en 1992 a más de 41 mil mdd en 1993, cuadro 43) y se establecieron duras obligaciones en el comportamiento fiscal futuro de Argentina. Sin embargo, esta quita y reestructuración de la deuda no se hizo evidente en los montos totales de la deuda argentina que al 31 de diciembre de 1991 era de 63,700 mdd, en 1992 sumaba 65 mil mdd y para 1993 alcanzaba los 71,112 mdd. En cambio, y gracias a la reactivación económica, la deuda significó un % menor del PIB entre 1989 y 1993 a la par que la tasa promedio de interés paso de un 10.40% en 1991 a un 7.76% en 1993 logrando que entre 1992 y 93 disminuyera el pago de intereses de la deuda (cuadro 43).

<b>Cuadro 43.- Deuda, tasa y pago de intereses y emisión de bonos (89-94)</b>					
AÑO	DEUDA (MDD) <sup>1</sup>	DEUDA % DEL PIB <sup>2</sup>	Tasas de interés <sup>3</sup>	Pago de intereses de la deuda MDP <sup>2</sup>	Bonos públicos <sup>4</sup>
1989	65,000	118.22	--	27.65	--
1990	61,900	48.54	--	443.70	8,406
1991	63,700	35.73	10.40%	1,472.00	7,378
1992	65,000	30.09	8.25%	3,319.50	11,292
1993	71,112	30.04	7.76%	2,570.40	<b>41,926</b>
1994	74,631	31.75	8.93%	3,193.50	47,421

1.- Saldo bruto a 31/dic. cada año. Ministerio de Economía. 2.- Ferreres, 2005.  
3.- Ministerio de Economía. 4.- Saldo bruto al 31 de diciembre de cada año.  
Ministerio de Economía y Kulfas y Schorr, 2003: 24

### **Las disputas empresariales de 1989, el nuevo acuerdo hacia 1992 y la entrada de capitales.**

Dos hechos son relevantes para entender las disputas empresariales de 1989: un año antes el gobierno de Raúl Alfonsín había declarado la moratoria de la deuda y a la llegada de Carlos Menem a la presidencia el ministerio de economía quedó en manos de los grupos de capital concentrado interno denominados “capitanes de la industria”. Explica Eduardo Basualdo (28/jun/06) que el bloque de poder está formado por la confluencia de fracciones del capital externas (los acreedores externos) e internas (grupos económicos locales resultado de la confluencia de un sector de la oligarquía argentina pampeana que se había diversificado hacia la industria). Los dos integrantes fundamentales de este bloque de poder pueden estar en una situación aparente o lisa y llanamente contradictoria ya que unos van a ser los acreedores de la deuda y los otros van a ser los principales deudores privados en un largo periodo donde la deuda externa privada le fija las modalidades de endeudamiento al Estado y es alrededor de esa contradicción que se van a desplegar las sucesivas crisis de la valorización financiera de la Argentina.

Los primeros ajustes fiscales y reformas estructurales con su efecto regresivo en la distribución del ingreso así como la privatización de empresas y el consiguiente traslado de importantes fuentes de riqueza del Estado a la propiedad privada permitieron mitigar las contradicciones que la crisis económica habían generado entre los acreedores externos y la oligarquía diversificada. Por ende, la voz de los grupos empresariales en general siempre fue de apoyo a las reformas estructurales y a los ajustes fiscales. Durante este primer quinquenio menemista el gobierno dejó sin demandas a los grupos empresariales debido a que el peronismo gobernó bajo las leyes del mercado y en retroceso del intervencionismo estatal. Si bien el plan de convertibilidad lesionaba los intereses de algunos comerciantes e industriales, el recuerdo de los años de hiperinflación mantenía un temor al caos que impedía la alteración de la paridad cambiaria fija. Asimismo, los condicionamientos derivados del endeudamiento con organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial redujeron los límites de las decisiones estatales y restringieron, de antemano, el campo de demandas de las corporaciones. Finalmente, tanto los grupos de capital doméstico como los actores transnacionales se relacionaron de forma directa con el gobierno a través del lobby y sin la mediación de corporaciones por lo que las demandas se

fragmentaban y las posibilidad de presentar propuestas homogéneas desaparecía (Sidicaro, 2002: 236-37). Particularmente la Unión Industrial Argentina había apoyado el proyecto neoliberal del gobierno menemista aunque había elaborado numerosas críticas a aspectos concretos. Lo cierto es que las molestias de los sectores más perjudicados por la apertura económica nunca llevaron a los altos dirigentes de la UIA a cuestionar los principios generales del nuevo modelo. Algo semejante sucedía con la Sociedad Rural Argentina y con las Confederaciones Rurales Argentinas<sup>37</sup> (Sidicaro, 2002: 189). Posteriormente el plan de convertibilidad primero y el plan Brady después consolidaron la coincidencia de los intereses de estos dos grandes sectores quedando el proceso de desregulación como el principal campo de conflictos (Basualdo, 2000: 17-18; Acuña, 1994: 338 y Redacción, *La Nación*, 1/feb/90).

De 1991 a 1994 se da la etapa más brillante de este nuevo patrón de acumulación con un periodo de crecimiento económico donde convergen dos procesos complementarios y decisivos: 1) a partir de la disminución de las contradicciones con respecto al excedente social los dos bloques económicos principales (acreedores externos y oligarquía diversificada) adquieren una homogeneidad inédita mediante su confluencia en la privatización de las empresas estatales. Y 2) se conjugan condiciones nacionales e internacionales que generan un importante flujo de capitales con destino a Argentina (Basualdo, 2000: 17-18). Entre las causas nacionales sobresalen: la rentabilidad de los nuevos consorcios privatizados, un importante ingreso de flujos provenientes del endeudamiento estatal a través de bonos y un crecimiento del mercado bursátil posterior a las privatizaciones (el valor del mercado de las acciones pasó de 4 mil mdd en 1990 a 28 mil mdd en 1993 y creció más con las modificaciones al régimen previsional). El índice Merval creció 200 puntos en su promedio anual entre 1991 y 1992 y se mantuvo irregular

---

<sup>37</sup> Tal vez la principal excepción fue la reforma fiscal decretada el 1 de febrero de 1990 donde junto a muchos silencios existieron algunas voces de “inquietud” por la reforma fiscal. Varias organizaciones industriales y empresariales protestaron por la generalización del IVA y señalaban las dificultades que se gestaban en cada sector a partir de la aplicación del gravamen. Los problemas más citados por la Asociación de Fábricas de Automotores, la Confederación Farmacéutica Argentina, la Asociación de Productores de Fruta, la Federación Agraria Argentina y la Cámara de la Industria del Trabajo fueron: el incremento del precio al consumidor final, la falta de información sobre la liquidación del impuesto y la reducción de los márgenes de ganancia.

**Cuadro 44.- Índice Merval, 1992 - 1994 (promedio anual)**

1991	400.42
1992	619.15
1993	437.62
1994	576.20

Fuente.- www.bolsar.com

durante 1993 y 1994 (cuadro 44). Entre las condiciones internacionales cuenta: el descenso de las tasas de interés (la tasa libor cae de 9% en abril de 1990 a 3% en septiembre de 1992) y una rápida expansión de los recursos con destino a los mercados emergentes. Como se observa en el cuadro 45, en 1989 hubo una fuga de capitales de más de 7 mil mdd pero durante 1990, 91 y 92

el número de capitales que entra es superior al que sale en alrededor de mil mdd por año. Muchos de estos capitales fueron repatriados tras una importante fuga iniciada en 1979 y se encontraban incluso invertidos en bonos de la deuda externa argentina. Sin embargo, a partir de 1993 se reinicia la salida de capitales que aumentará en 1994 y 1995.

**Cuadro 45.- Fuga de capitales (mdd). Medición Basualdo-Kulfas**

Año	Variación anual	Capitales locales acumulados en el exterior
1989	7,481	43,078
1990	-991	42,431
1991	-1,190	41,241
1992	-1,031	40,210
1993	4,650	44,860

Fuente: Comisión..., 2005: 21 - 23.

En lo que respecta a la IED, entre 1980 y 1985 Argentina sólo había captado 519 mdd y 1,168 mdd entre 1986 y 1991. Sin embargo, en 1992 la captación de IED crece hasta llegar a 4,045 mdd y si bien en 1993 y 94 baja, la IED captada es aún muy superior a la observada en los 80 (cuadro 46).

**Cuadro 46.- Montos de IED en Argentina 1980-1994 (Mdd)**

Destino	1980/85	1986/91	1992	1993	1994
Mundo	49 831	159 331	175 841	217 559	242 999
Países desarrollados	37 179	129 583	120 294	138 887	141 503
Países en desarrollo	12 634	29 090	51 108	72 528	95 582
Argentina	519	1 168	<b>4 045</b>	<b>2 555</b>	<b>3 116</b>

Fuente.- Chudnovsky, 1999: 17

Cabe mencionar que del monto total de la IED con destino a Argentina entre 1992 y 1995 un importante porcentaje se debe a los procesos de privatización de las empresas estatales con el 58.3% y 36.4% en 1992 y 93. Para 1994 y 95 los aportes y las ventas de las

empresas domésticas repuntan sumando juntas más del 60 % de la IED captada por Argentina (cuadro 47).

### **La reforma previsional de septiembre de 1993**

En 1993 se profundizan y perfeccionan la serie de reformas estructurales en materia laboral que venían aplicándose en Argentina. Como antes vimos, durante 1991 se dictaron dos leyes y un decreto con este objetivo a la par que durante 1992, 1993 y 1994 el gobierno buscó el debilitamiento del poder político-económico de los sindicatos mediante el envío al congreso de proyectos de ley para redefinir las leyes de asociaciones profesionales de trabajadores, de convenciones colectivas de trabajo, derogar impedimentos para la existencia de más de una CGT y para la constitución de sindicatos de oficio y de empresa fortaleciendo la negociación a nivel de empresa y no de rama. Asimismo, mediante los decretos 2284/91 y 33/93 de obras sociales se anuló la obligatoriedad del aporte de los trabajadores a la obra social del sindicato que los representaba a la par que el Estado unificó el sistema reemplazando a los sindicatos en la recepción y control de los aportes a las obras sociales lo que fue un duro golpe económico al sindicalismo (Acuña, 1994: 343-344).

Siguiendo esta lógica, en 1993 el gobierno de Carlos Menem decretó el reembolso general de los impuestos a la nómina por prestaciones sociales y en agosto del mismo año envió un proyecto al congreso con el objetivo de ahondar en la flexibilización laboral. En septiembre de 1993 el congreso aprobó la reforma previsional que disminuyó las aportaciones patronales, privatizó el sistema jubilatorio formando un mercado de capitales con los fondos y amplió la edad mínima para jubilarse. Incluso durante 1994 el principal tema de los decretos de necesidad y urgencia dictados por Carlos Menem fue precisamente la reforma previsional (Ferreira y Goretti, 1996: 455). Dos de las razones publicadas para esta reforma fueron remover de las manos del Estado el déficit ligado al quebranto de las cajas recaudadoras y bajar el costo del crédito a mediano y largo plazo por medio de la generación del mercado de capitales (Acuña, 1994: 344). Contrario a lo esperado, para Marcos Makon (13/jun/06) –subsecretario de presupuesto de 1991 a 1996- a partir de 1994 comenzó a incrementarse el déficit fiscal como consecuencia de la disminución y privatización de los aportes patronales al sistema de seguridad con el objetivo de bajar el costo salarial y argumentando que dicha baja permitiría a los empresarios tomar más mano

de obra. En cambio, para Amalia Martínez (22/may/06) –subsecretaria de bancos y seguros de 1993 a 1996- el sector público arrastraba un déficit alto a partir de los pagos del sistema de reparto por lo que con la reforma la idea era eliminar ese déficit como se había hecho en la experiencia chilena pasando de un sistema de reparto a un sistema de ahorro sin abandonar totalmente el tema de la solidaridad estableciendo algún seguro de pensión básico y si bien la reforma previsional tuvo un impacto importante en la generación del déficit fiscal y posterior crisis de 1994, explica la exfuncionaria que en caso de que dicha reforma no se hubiera dado simplemente se hubiera retrasado dicha crisis.

### La elección legislativa de octubre de 1993

<b>Cuadro 48.- El año que inicia será mejor, igual o peor (a diciembre de cada año)</b>				
Periodo	Mejor	Igual	Peor	NSabe
1991	<b>61</b>	23	9	7
1992	<b>46</b>	19	27	8
1993	<b>51</b>	24	17	8
Fuente.- Carballo, <i>La Nación</i> , 4/feb/94.				

Las altas expectativas de mejoría que se observaban en diciembre de 1991 cayeron en 1992 a 46% aunque recuperaron 5 puntos en diciembre de 1993 (cuadro 48). En cambio, las expectativas de mejoría económica en diciembre de 1992 habían caído drásticamente de 47% el año anterior a 30% llegando a 33% en diciembre de 1993 (cuadro 49).

<b>Cuadro 49.- El año que inicia será de mejoría, igual o de problemas económicos</b>				
Periodo	Mejoría	Igual	Problemas	No sabe
dic-1991	<b>47</b>	27	18	8
dic-1992	30	30	<b>34</b>	6
dic-1993	33	<b>36</b>	23	7
Fuente.- Carballo, <i>La Nación</i> , 4/feb/94.				

En las expectativas económicas para 1994, en lo relativo a la inflación, el 61% de los encuestados esperaba que se mantuviera igual mientras que, en lo relativo a la desocupación, el 44% estimaba que

aumentaría (cuadro 50).

Esto hace evidente que la inflación en 1993 ya no era uno de los temas prioritarios de la agenda pública, en cambio, el desempleo comenzaba a establecerse como uno de los principales tópicos.

<b>Cuadro 50.- Expectativas económicas para 1994</b>			
	Aumentará	Disminuirá	Igual
Inflación	16%	11%	<b>61%</b>
Desocupación	<b>44%</b>	20%	30%
Fuente.- Carballo, <i>La Nación</i> , 4/feb/94.			

	Ago 91	Jul 92	May 93
Desempleo	<b>54</b>	<b>55</b>	<b>74</b>
Bajos Salarios	40	49	44
Corrupción	40	32	26
Jubilados	0	0	27
Educación	37	43	23
Seguridad	27	19	33
Inflación	20	11	5
Deuda externa	14	12	2

Fuente.- Mora y Montoya, 1999: 81.

En efecto, como se observa en el cuadro 51 desde agosto de 1991 el desempleo es el problema que recibe el mayor número de menciones llegando a superar por 30 al segundo lugar que ostenta los bajos salarios colocándose estos dos como los principales nuevos problemas de la Argentina. Vale la pena mencionar que para 1993 la corrupción ha disminuido y aparece un nuevo tópico: la condición de los jubilados con 27 menciones.

Pese de todo la sociedad argentina sigue siendo principalmente privatista como se observa en el cuadro 52. Las categorías estatistas se encuentran en menos del 30% de preferencia mientras que la categoría privatista-liberal se consolida con el 38% de los encuestados.

	1989	1992
Corporativo	9	4
Estatista clásico	7	3
Estatista promilitar	4	6
Estatista anticorporativo	6	9
<b>TOTAL ESTATISTA</b>	<b>26</b>	<b>22</b>
Desarrollista	<b>20</b>	12
Neoperonista	11	8
Neopinochetista	<b>21</b>	<b>20</b>
Liberal	<b>22</b>	<b>38</b>
<b>TOTAL PRIVATISTA</b>	<b>74</b>	<b>78</b>

Fuente.- Mora y Araujo, 2002: 36 – 37.

Con este marco informativo, de preferencias y de cultura política económica, un mes después de la controvertida reforma previsional, se celebraron

Justicialista	<b>42.46</b>
Unión Cívica Radical	30.23
Votos blancos	4.06
Votos nulos	1.05
<b>TOTAL DE VOTOS</b>	<b>17,242,141</b>
<b>ELECTORES HÁBILES</b>	<b>21,463,761</b>
<b>PORCENTAJE DE VOTANTES</b>	<b>80.33</b>

FUENTE.- Ministerio del Interior.

elecciones legislativas donde nuevamente el partido peronista obtuvo la mayoría relativa con el 42.46% de los votos y una ganancia de nueve escaños más en el congreso superando el 40.3% obtenido en 1991 (cuadro 53). Particularmente es en Buenos Aires donde el peronismo obtiene el

principal de sus triunfos, tanto por haber obtenido el 48% de los votos como por que es el distrito con la mayor concentración obrera del país (Gerchunoff, 1996: 757). Un elemento a destacar es la caída de la identificación partidaria. Mientras que en 1985 el 13% de la población decía mantenerse al margen de cualquier simpatía partidaria, para agosto de 1993 la cifra ha pasado al 39% de la población adulta. Del restante los justicialistas logran un 20% de identidad partidaria y los radicales un 12% mientras que el 29% restante es

indefinido pero no desinteresado (Mora y Araujo, *La Nación*, 2/ago/93). Finalmente, los resultados electorales de 1993 dieron confianza a Carlos Menem para preparar el camino de su reelección, sin embargo, antes debía salvar un escollo: la crisis económica de 1994 y el efecto Tequila de 1995.

### El gran consenso social del modelo: 1991 - 1994

El acuerdo entre los bloques económicos y la entrada masiva de capitales entre 1991 y 1992 contribuyó a un marco expansivo entre 1991 y 1994 con un crecimiento del PIB de más del 7% en promedio,

AÑO	PIB1	Inversión bruta interna fija (mdp)2	IBIF % 3	Inversión entre PIB 4	Industria 3 manufacturera
1989	-6.20	27,280	-21.60	15.7	-7.60
1990	0.10	22,683	-16.85	14.2	-3.70
1991	8.90	29,475	29.94	16.3	10.24
1992	8.70	39,096	32.64	19.6	11.58
1993	6.00	45,069	15.28	21.1	4.65
1994	5.80	51,231	13.67	23.2	4.50

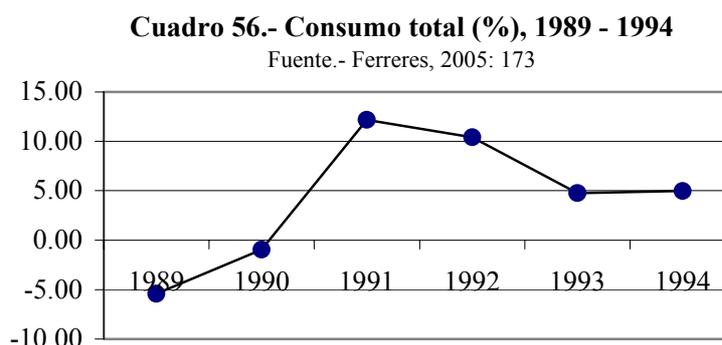
1.- Gerchunoff, 1996: 758 y Ministerio de Economía.  
 2.- Ferreres, 2005: 177 y Ministerio de Economía.  
 3.- Ferreres, 2005.  
 4.- Gerchunoff, 1996: 758 y CEPAL.

el aumento de la inversión y de la industria manufacturera (cuadro 54).

La inversión bruta interna fija pasó de tener números rojos durante 1989 y 1990 a aumentar 29 y 32% durante 1991 y 1992. De igual forma la industria manufacturera paso de números negativos en 1989 y 1990 a crecer más del 10% entre 1991 y 1992. En lo que hace a consumo interno, este indicador pasó de una caída de más de 5% en 1989 a un crecimiento de más del 10 % entre 1991 y 1992 (cuadros 55 y 56).

Año	Consumo total
1989	153,421
1990	151,954
1991	170,426
1992	188,176
1993	197,122
1994	206,918

Fuente.- Ferreres, 2005.



Este marco expansivo junto con la superación de la inflación (y especialmente de la hiperinflación), la expansión del crédito interno que incorporó a vastos sectores sociales y el aumento del consumo generó una nueva etapa de consenso social del nuevo modelo de

acumulación (Basualdo, 2000: 19 y 2001: 66 y Balsa, 2001: 219-220). Sin embargo, se debe hacer notar que tanto en el índice Merval como en la fuga de capitales, la IED, el crecimiento del PIB, la inversión bruta interna fija, el crecimiento manufacturero e incluso en el nivel de consumo y la mejoría salarial hay dos años de crecimiento explosivo –1991 y 1992- y los siguientes dos años las cifras comienzan a desacelerarse con lo que será, en el último trimestre de 1994, el primer descalabro del nuevo modelo.

En lo que hace a la recuperación salarial, desde 1974 el salario había venido en picada. Entre octubre de ese año y octubre de 1980 el salario promedio había perdido el 14.3% de su valor real y de esta fecha a octubre de 1986 había perdido el 12.3%. Posteriormente, entre octubre de 1986 y mayo de 1990 el ingreso promedio de los asalariados cayó de nuevo en 23% de su poder adquisitivo y si bien los años de estabilidad y bonanza de 1991 a 1994 lograron detener la caída del salario real, e incluso mejorarlo, no lograron recuperar el trecho perdido (cuadro 57).

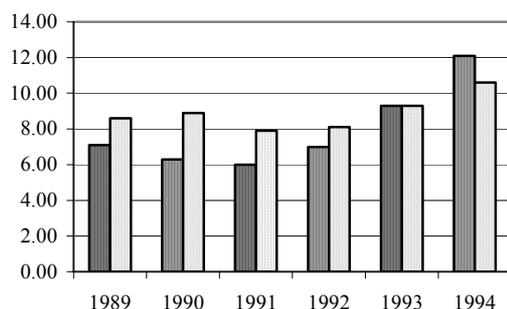
Fecha	%	Variación
Oct-74	100	---
Oct-80	85.7	-14.3
Oct-86	73.4	-12.3
May-90	49.7	-23
Oct-90	52.5	2.8
Oct-91	58.6	6.1
Oct-92	63.3	4.7
Oct-93	66.9	3.6
Oct-94	67.7	0.8

Fuente.- Altimir y Beccaria, 2000: 404

Aun con el boom en la inversión, las tasas de desempleo y subempleo disminuyen sólo un poco entre 1990 y 1991 pero a partir de 1992 comienzan a crecer hasta llegar en 1994 a 12.1% el desempleo y 10.6% el subempleo (cuadro 58). Nos explica Darío Braun

**Cuadro 58.- Desempleo y subempleo de 1989 a 1994 (a octubre de cada año)**

Fuente.- INDEC y Ministerio de Economía



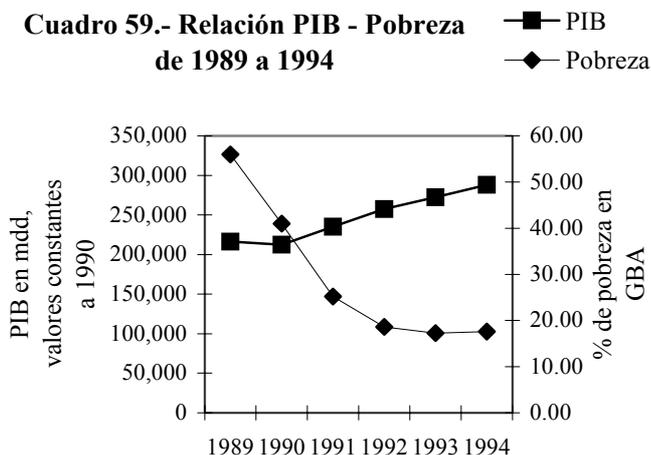
(13/jun/06) –subsecretario de política macroeconómica- que antes de la crisis de 1994 ya se observaban las tasas de desempleo crecientes como un importante problema pendiente de resolver. Desde el ministerio de economía ya se habían tratado de introducir algunas políticas que mejoraran la

relación de precios entre el capital y el trabajo, particularmente se incrementó el precio del capital poniendo algunas restricciones a la importación. Sin embargo, la medida que se pensaba adecuada y acorde al modelo era la disminución del costo laboral reduciendo los

impuestos sobre el trabajo, en particular los de la seguridad social, y mediante la flexibilización laboral. Se estaba tratando de solucionar estos problemas cuando llegó la crisis de 1994-95 y la tasa de desempleo se disparó.

Pese a la no recuperación del salario real hasta alcanzar el existente en 1974 o 1986 y a las crecientes tasas de desempleo y subempleo, lo cierto es que la crisis hiperinflacionaria había causado tales estragos en la población – llevó el porcentaje de pobreza del Gran Buenos Aires de 39% en 1988 a 56% en 1989 (Broda, 2005)- que

**Cuadro 59.- Relación PIB - Pobreza de 1989 a 1994**



la sola estabilidad y freno de los índices inflacionarios y el echar a andar nuevamente a la vapuleada economía argentina permitió que paralelamente al crecimiento del PIB se observara una importante disminución en la pobreza como se observa en el cuadro 59.

#### **Ajuste económico y efecto Tequila: 1994-1995**

Para 1994 el programa de política económica de Carlos Menem ya había redefinido el tamaño y papel del Estado en la economía: la desregulación de la economía mediante el decreto dictado en 1991 desapareció a comisiones y entes reguladores; las privatizaciones de las empresas estatales habían debilitado la capacidad de intervención estatal en la economía y habían trasladado a manos de los empresarios importantes fuentes de riqueza a cambio del ingreso de divisas por las ventas; y el despido o retiro voluntario de 147 mil empleados pasando de 347 mil a 200 mil el número total de los empleados de la administración central (Acuña, 1994: 342-343) fueron las piezas principales de la desmantelación estatal. Por otro lado, el gobierno abrió la cartera del crédito internacional mediante el acuerdo stand by firmado con el FMI en agosto de 1991 lo que le permitió obtener préstamos tanto del FMI como del BID y del BM y, posteriormente, a través de la entrada al plan Brady, logró reducir el peso del pago de los intereses sobre las exportaciones y la tasa promedio de interés de la deuda; disminuyó la deuda externa como % del PIB y bajó el déficit fiscal ampliando los recursos fiscales disponibles a mediano

plazo, todo ello a cambio de un marco macroeconómico futuro sumamente ajustado. Paralelamente en octubre de 1992 la CGT había hecho el primer paro general de trabajadores y, un año después, los jubilados comenzarían a manifestarse de forma cotidiana en contra de la reforma previsional. Frente al crecimiento de la desocupación se gestaba una nueva fuerza política: el Frente País Solidario que, con experonistas, se presentaba como nueva fuerza de izquierda para ocupar el espacio que había dejado el viraje del menemismo. Ya en julio de 1994 la CTA y el MTA habían organizado una marcha federal a la Plaza de Mayo y en agosto de ese año organizaron el primer paro nacional no convocado por la CGT (Balsa, 2001: 232). Para 1994 el gobierno comenzó a tener problemas para jugar en un doble tablero: por un lado convencer a los inversionistas extranjeros de que el cambio exitoso ya se había logrado y, por otro lado, argumentar a los actores domésticos que la transición todavía enfrentaba retos y era temprano para revertir algunas tendencias regresivas de la distribución.

En estos rumbos se andaba cuando en el primer trimestre de 1994 se comenzaron a sentir algunos de los problemas de la convertibilidad. Debemos recordar que el gobierno de Carlos Menem había optado por un tipo de cambio fijo, libre movilidad de capitales y comercial y una política monetaria exógena y dependiente de los flujos de divisas para determinar el total del circulante. Con este marco las importaciones aumentaban más que las exportaciones (minando el desarrollo industrial) de tal modo que el crecimiento de la economía estaba atado a los capitales externos que cubrían el déficit en la balanza comercial y en la balanza de pagos. Al principio la venta de las empresas públicas logró mantener este flujo de capitales, asimismo, la recesión en las economías desarrolladas había provocado una baja en las tasas de interés que indujo a los capitales a buscar nuevas plazas en los mercados emergentes. Argentina era atractiva no sólo porque seguía las políticas marcadas por el FMI sino inclusive porque logró cierta estabilidad mediante el control inflacionario lo que generó no sólo la inversión extranjera directa sino incluso el reflujo de fondos argentinos colocados en plazas del exterior durante los años ochenta. La posibilidad de mantener la paridad cambiaria fija se tornaría compleja a medida que se redujera la capacidad de atraer grandes ingresos de divisas y mantener altos niveles de reservas: el principal enemigo de la convertibilidad sería la escasez de capitales. Cuando la economía comenzó a desacelerarse, los ingresos por las privatizaciones a disminuir, el déficit

comercial a crecer y la economía Argentina a endeudarse se generó un marco de incertidumbre que fue apuntalado con el aumento de tasas de interés por el gobierno de Estados Unidos ocasionando una salida de capitales de los mercados emergentes hacia suelo norteamericano: el enemigo –la salida de capitales- tomó forma. La grave insuficiencia de ahorro de la economía fue profundizada por el optimismo generado por el plan de convertibilidad que llevó a incentivar el consumo y obtención de créditos de amplias capas sociales. La fuga de capitales repercutió de forma directa en el aumento de la tasa de interés interna y en una fuerte caída inicial en el consumo y la inversión que junto con el pesimismo colectivo y la falta de políticas anticíclicas ahondaron aún más el

<b>Cuadro 60.- Estimaciones sobre la fuga de capitales bajo el método residual de balanza de pagos (mdd). Medición Basualdo-Kulfas</b>		
<b>AÑO</b>	<b>VARIACIÓN ANUAL DE LA FUGA</b>	<b>CAPITALES LOCALES ACUMULADOS EN EL EXTERIOR</b>
1993	4,650	44,860
1994	6,697	51,557
1995	13,791	65,348
Fuente: Comisión..., 2005: 21 – 23.		

escenario de crisis (Acuña, 1994: 345; Balsa, 2001: 220-221; Calloni, 2003: 11 y Gerchunoff, 1996: 747).

Si en 1990, 91 y 92 hubo una repatriación de capitales, a partir de 1993 hay una nueva fuga de 4,650 mdd que se profundiza en 1994 y llega a 13,791 mdd en 1995 (cuadro 60). El aumento de las tasas de interés internacionales

ya había dificultado desde principios de 1994 el financiamiento del Estado y constituyó una caída en el valor de los bonos públicos que se complicó a fin de año a partir de la devaluación mexicana acelerando el escenario de crisis.

El gobierno se decidió a aplicar un nuevo plan de ajuste fiscal. A principios de marzo de 1994 Carlos Menem incrementó la base y la tasa impositiva además de realizar recortes de gasto público (incluyendo reducciones de salarios nominales de funcionarios estatales) que si bien mantenían el déficit fiscal dentro de los proyectado, no eran suficientes para cumplir con las obligaciones internacionales ni para calmar a los inversionistas. Por ende, se inició una serie de negociaciones a fin de conseguir un respaldo por 11,100 mdd del FMI, el BM, bancos extranjeros y grupos económicos locales. Explica Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de programación macroeconómica de 1991 a 1996- que tiempo antes Argentina había interrumpido la vigencia del programa de préstamos anterior cancelando dos desembolsos que todavía estaban previstos para junio de 1994. Sin embargo, se pensó que era muy necesaria la solidez que iba a dar un nuevo préstamo con el

FMI y se generó una negociación muy rápida buscando la continuidad de un préstamo que Argentina había interrumpido. El FMI se acercó a la discusión entendiendo que la convertibilidad sólo era un tipo de cambio fijo y que era el momento para ajustar la paridad. Vino después una discusión muy tensa cuando comenzó el proceso en el marco de la crisis que acosaba y prácticamente llegó la negociación hasta un punto de ruptura. Para el equipo económico en el gobierno la convertibilidad era más que un tipo de cambio y, por otro lado, terminar en ese momento con la convertibilidad, justo en medio de la crisis, iba a precipitar la clásica solución argentina: pérdida del valor del peso, hiperinflación y ruptura de la confianza de la comunidad financiera; no se aceptó esa condición. El FMI abandonó esta pretensión y como contrapartida pretendió que, para mantener la convertibilidad, Argentina estuviera en condiciones fiscales de afrontar todos los pagos de la deuda y también el valor de las amortizaciones. No hubo más remedio que aceptar esa condición y entonces a principios de 1995 se definieron políticas excesivamente estrictas. El acuerdo con el FMI permitió a Argentina obtener préstamos por 6,700 mdd (2,400 del FMI, 1,300 del BM, 1,000 del BID, 1,000 en bonos de venta local a grupos empresarios y 1,000 en bonos de venta a bancos privados en el exterior).

Para diciembre 1994 la corrida cambiaria que generó la devaluación del peso mexicano necesariamente impactó a Argentina. En efecto, la experiencia argentina de la formulación de reformas estructurales para salir de la crisis de deuda de los 80 había sido una replica de la aplicada por México de tal modo que cuando el presidente Zedillo decidió devaluar el peso mexicano cundieron los temores de que la Argentina hiciera lo mismo lo que impulsó una masiva y abrupta salida de activos financieros locales así como un acelerado aumento de las tasas de interés; lo que generó una crisis recesiva fiscal y financiera (Gerchunoff, 1996: 759 y 2003: 443; y Baldrich 2/jun/06). Entre el 19 de diciembre de 1994 (día previo a la devaluación mexicana) y el 8 de marzo de 1995 el índice de precios de la bolsa de comercio de Buenos Aires cayó más del 50% y en este periodo se retiraron tantos capitales de Argentina como los que se habían retirado de Estados Unidos durante los años de la gran crisis de forma tal que el Banco Central perdió la cuarta parte de sus reservas (Gerchunoff, 2003: 443). Explica Jorge Baldrich (2/jun/06) –subsecretario de programación económica de 1994 a 1996- que incluso hubo una semana donde prácticamente se llegó al límite de la convertibilidad, se perdieron muchos depósitos de los

bancos, los ingresos cayeron mucho y además se tuvieron que aumentar los gastos sobre todo en provincias que se vieron afectadas por la crisis. De hecho, sigue Baldrich, se cerraron o se privatizaron 16 bancos provinciales y en Córdoba, para mantener el banco estatal abierto, se dejaron de pagar sueldos durante 3 meses. De acuerdo con Daniel Heymann (1995: 126) la contracción de la economía se concentró más en la demanda interna de forma tal que el consumo cayó 9.5% anual entre el cuarto trimestre de 1994 y el tercero de 1995 y la inversión cayó el 30%. En estas condiciones se llevaron a cabo las campañas presidenciales y las elecciones de mayo de 1995.

### **1.3. El segundo gobierno de Carlos Menem: de 1995 a 1999**

#### **1.3.1. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes y el mandato de 1995-1999**

Después de conseguir en 1994 las modificaciones constitucionales necesaria para intentar la reelección, Carlos Menem fue designado por el partido justicialista para competir en la elección presidencial de mayo de 1995. Frente a él había ahora dos contrincantes: el Frente País Solidario (Frepasso) con la fórmula Bordón-Álvarez y los radicales con la fórmula Massaccesi-Hernández.

El Frepasso nació a comienzos de 1994 conocida primero como Frente Grande y después como Frente País Solidario y constituyéndose como una tercera fuerza de centro izquierda aunque realmente su composición ideológica era heterogénea –como se vera después de 1999- por tratarse de una coalición formada por diversos partidos. Un elemento importante es que logró captar el descontento proveniente del acuerdo de los dos grandes partidos de Argentina –los peronistas y los radicales- que por medio de la asamblea constituyente de 1994 permitió la reelección a Carlos Menem aunque disminuyó el periodo presidencial de 6 a 4 años<sup>38</sup>. Este acuerdo fue conocido como el pacto de olivos (Cheresky, 2004a: 19, Iglesias 4/abr/06).

#### **Programas políticos de la elección de 1995**

---

<sup>38</sup> Este acuerdo fue visto como una “sucua negociación” entre los peronistas y los radicales ya que a cambio de la reelección presidencial los radicales obtuvieron la inclusión de un tercer senador para la primera minoría que normalmente era el radicalismo tratando de terminar con el control férreo que el peronismo había tenido del senado.

**El Frepaso** llegó a las elecciones de 1995 como una fuerza de centro-izquierda y especificaba en su plataforma electoral que el principal objetivo de la política económica es lograr el pleno empleo de los recursos humanos y una mejora sostenida en la condición de vida intentando capitalizar los dos principales problemas en la Argentina de acuerdo con las encuestas: el desempleo y los bajos salarios. Sin embargo en su plataforma especificaban que la forma de lograrlo sería consolidando la estabilidad monetaria a través del equilibrio entre egresos e ingresos y tendiendo a una igualdad de oportunidades (Frepaso, 1995: 1).

En su plataforma también encontramos elementos que llaman a una mayor ingerencia del Estado: “El Estado debe instrumentar políticas activas y corregir el funcionamiento del mercado, allí donde este no de respuestas socialmente satisfactorias o donde su desarrollo haya sido incipiente” (Frepaso, 1995: 1). Especifica el Frepaso que el Estado debe garantizar un crecimiento equilibrado y con equidad por lo que la defensa de los derechos del consumidor, el control efectivo de los servicios públicos privatizados, la defensa y el estímulo de la competencia, las políticas industriales, tecnológicas y comerciales modernas, la promoción de los pymes y de las economías regionales son algunos de las principales tareas del Estado. En cuanto a la política tributaria esta debía estar basada en la progresividad, la transparencia y el fomento de la competitividad de la producción nacional (Frepaso, 1995). Se debe hacer notar que el Frepaso no atacaba la competitividad como uno de los criterios de organización y justicia social y no propuso echar atrás ni la convertibilidad ni las reformas estructurales. En cambio, trataban de diferenciarse sobre todo a partir de la ética social, la lucha contra la corrupción y la búsqueda de mayor equidad dentro del marco capitalista-neoliberal (Rouvier, 26/mar/06; Mora y Araujo, 26/mar/06; Campione, 15/may/06).

Por su parte, **la Unión Cívica Radical** había celebrado el 4 de diciembre de 1992 su convención nacional encabezada por Osvaldo Álvarez Guerrero. En dicha convención ya se observaba una fuerte crítica al viraje neoliberal del peronismo y se resolvió por unanimidad recuperar para el Estado argentino la propiedad y manejo de los recursos energéticos. En ese espacio la UCR también especificó que de llegar a la presidencia de 1995 revisaría a fondo todo lo realizado en el área energética prohibiendo las privatizaciones mediante leyes o decretos de los contratos que habiéndose encontrado viciados fueran anulados. Asimismo la UCR se pronunció contraria a las reformas laboral y previsional, votando en ambos casos

en contra, y contra la dolarización de la economía. Pese a la unanimidad en la votación de la convención, tanto el expresidente Raúl Alfonsín como el excandidato presidencial Eduardo Angeloz se opusieron a tales determinaciones aduciendo que era necesario dar certidumbre a los inversionistas. Bajo esta égida, el partido radical intentó aprovechar la crisis económica que se evidenciaba desde principios de 1994 y especificó en su plataforma electoral que “... los avances fundamentales logrados en la convivencia cívica se encuentran confrontados con una crisis más severa producida por un proyecto económico que desconoce, relega y hasta rechaza el desarrollo social, marginando a sectores enteros de la población, condenándolos a la falta de empleo, a la pobreza, al infraconsumo, a la ignorancia y a la precariedad de la salud y de sus condiciones de vida, mediante brutales políticas de ajuste financiero” (UCR, 1995: 41). Pone énfasis en la necesidad de echar a andar una economía de producción agroindustrial que genere empleos y utilice los recursos naturales propios, que tenga una fuerte vocación exportadora y fortalezca también al mercado de consumo interno (UCR, 1995: 41).

En cuanto al papel del Estado especifica que es tarea del Estado articular los intereses del conjunto de los actores sociales y conciliar los conflictos asumiendo la defensa de los menos desfavorecidos. Se necesita –sigue la plataforma- un Estado eficaz conductor de una política social que genere un crecimiento con justicia distributiva que no se logra con la sola fuerza del mercado. Sin embargo, la política social está guiada por la igualdad de oportunidades (UCR, 1995: 14 y 42). Asimismo proponen aumentar la capacidad regulatoria del Estado en la esfera de los servicios públicos privatizados y de los fondos de pensiones (UCR, 1995: 23). También la UCR hizo uso de la corrupción presentándola como incompatible con el crecimiento económico y el empleo (UCR, 1995: 14).

En cuanto a los fundamentos del crecimiento económico establece los siguientes: la defensa de la estabilidad, mantener finanzas sanas y generar ahorro, inversiones y productividad mejorando la competitividad de la economía. En lo que hace al empleo señalan como medidas: la seguridad jurídica, el aumento del ahorro fiscal y el establecimiento de incentivos para multiplicar las inversiones privadas y publicas; la educación y reentrenamiento laboral; y una reforma laboral que permita a las empresas adecuarse a escenarios cambiantes (UCR, 1995: 22-23).

En su plataforma electoral la UCR afirma que la concentración de la riqueza se debe a la forma en que fueron echas las privatizaciones por lo que proponen: tarifas públicas que no discriminen a las pequeñas y medianas empresas, dotar de infraestructura social y servicios adecuados a la población e igualdad de oportunidades en el sistema financiero para pequeñas y medianas empresas. En cuanto a la política tributaria plantean la sustitución de los impuestos al trabajo por impuestos a los ingresos así como revalorizar el impuesto a la renta con su complemento patrimonial para dotar de mayor progresividad al sistema tributario (UCR, 1995: 23).

Finalmente **el Partido Justicialista** realizó una campaña electoral defendiendo el viraje del peronismo al neoliberalismo y propuso mantener estas políticas y en algunos casos profundizarlas. En su plataforma establece los siguientes objetivos (PJ, 1995: 20): 1) consolidar la estabilidad mediante el cumplimiento estricto de la ley de convertibilidad, el equilibrio fiscal, la desregulación y apertura económica en los mercados competitivos y la regulación estatal en los mercados no competitivos, elementos que en su conjunto –se afirma en la plataforma- constituyen la economía popular de mercado. 2) Afianzar el proceso de crecimiento de la economía mediante el incremento del ahorro, la inversión, las exportaciones y la integración comercial, financiera y tecnológica de Argentina con el resto del mundo. 3) Promover el empleo y la distribución de la riqueza mediante la consolidación de la estabilidad y el crecimiento económico, cambios en la política tributaria, en la legislación laboral y de seguridad social, aumentando la inversión pública con finalidad social y otras medidas regionales. En lo que hace a la generación de empleo los justicialistas proponen: reducir la carga impositiva sobre el trabajo eliminando los sobrecostos, modificar la legislación eliminando el costo laboral sin disminuir los salarios, desregular a la industria de la construcción como una de las principales fuentes de empleos y capacitar a los trabajadores (PJ, 1995: 9).

En cuanto a la política tributaria los peronistas propusieron profundizar la lucha contra la evasión, eliminar o disminuir impuestos que gravan costos de producción, fortalecer el impuesto a las ganancias y ampliar y simplificar la base imponible incrementando el número de contribuyentes y reduciendo el número de impuestos (PJ, 1995: 20). En algunas otras secciones de su plataforma electoral los peronistas lanzan diversas propuestas como las siguientes: promover el ahorro interno como medio de

financiamiento de la inversión, afianzar el sesgo exportador de la economía, reducir el déficit comercial acrecentando las reservas de divisas, consolidar el desarrollo de pequeños y medianas empresas, reducir el gasto público con el objeto de liberar recursos hacia las actividades productivas privadas, reducir la tasa de interés y expansión del crédito y reconvertir el sistema financiero privatizando la banca estatal y provincial (PJ, 1995). Por último, en lo que hace al papel del Estado los peronistas presentan el desmantelamiento y reducción estatal como el principal de sus logros “devolviendo al Estado su genuino rol, para ponerlo al servicio de todos los argentinos y no como fuente de riqueza de algunos pocos” (PJ, 1995: 5). Asimismo afirman que el proceso de privatización de las empresas públicas permitió la erradicación de la corrupción estructural.

Vemos que nuevamente en las plataformas electorales hay propuestas ortodoxas, heterodoxas y ahora tercerviístas por parte de los tres partidos. A diferencia de 1989 en 1995 los peronistas presentan una plataforma electoral más cargada a la ortodoxia, los radicales una más cerca de la heterodoxia y el Frepaso presenta pocas propuestas distribuidas en las tres categorías (cuadro 61).

<b>Cuadro 61.- Comparación de las plataformas electorales, 1995</b>		
<b>PERONISTAS</b>	<b>FREPASO</b>	<b>RADICALES</b>
<b>ORTODOXAS</b>		<b>ORTODOXAS</b>
Estabilidad mediante equilibrio fiscal	Estabilidad monetaria, equilibrio ingresos-egresos	Crecimiento económico basado en la estabilidad y finanzas sanas
Estabilidad mediante apertura económica y desregulación	Silencio sobre reformas estructurales	Silencio sobre reformas estructurales
Estabilidad mediante la convertibilidad	Silencio sobre la convertibilidad	Silencio sobre la convertibilidad
Crecimiento mediante las exportaciones		Crecimiento con fuerte vocación exportadora
Crecimiento mediante la integración comercial, financiera y tecnológica	Defensa y estímulo de la competencia	Crecimiento mediante productividad y competitividad
Empleo a través de estabilidad y crecimiento, flexibilización laboral y rebaja impositiva		Empleo mediante seguridad jurídica, flexibilización laboral e inversión privada.
Distribución mediante estabilidad y crecimiento económico		
Ampliar y simplificar la base imponible reduciendo el número de impuestos		

Privatización de la banca estatal y provincial		
Defensa al proceso de privatización		
Reducción del gasto público para liberar recursos hacia las actividades privadas		
<b>HETERODOXAS</b>		<b>HETERODOXAS</b>
Regular mercados no competitivos	Injerencia del Estado corrigiendo mercados	Injerencia del Estado en los mercados
	El Estado debe garantizar un crecimiento equilibrado con equidad	Crecimiento con justicia distributiva mediante la injerencia estatal
	Control de los servicios públicos privatizados	Aumentar capacidad regulatoria sobre privatizadas y pensiones
Consolidar las Pymes	Promoción de las pymes	Promoción de las pymes
Disminuir impuestos a la producción y fortalecer el ISR.	Política tributaria progresiva	Sustituir impuestos al trabajo reforzando ISR y progresividad
		Rechaza los ajustes financieros
		Crecimiento del consumo interno
Distribución de la riqueza aumentando la inversión pública con fines sociales		Empleo mediante aumento de la inversión pública
<b>TERCERVIÍSTAS</b>		<b>TERCERVIÍSTAS</b>
	Igualdad de oportunidades	Política social guiada por la igualdad de oportunidades
Empleo mediante capacitación a los trabajadores		Empleo mediante educación y reentrenamiento laboral
	Defensa de los derechos del consumidor	

### **El contexto electoral, la cultura política económica y los resultados electorales**

Los comicios se llevaron a cabo en medio de un temor por el retorno a la inestabilidad económica semejante a la de 1989-1990 que jugó a favor del partido peronista. En las campañas electorales el peronismo se presentó como la propuesta neoliberal y continuista. Incluso la campaña electoral desde el gobierno fue bastante débil y basada casi completamente en la idea de la continuidad donde la consigna básica era: “Menem gobierna” apelando a que él era el único que podía gobernar (Campione, 15/may/06). El precipicio visto por los argentinos en 1989 más la reiterada apelación de Carlos Menem a esa imagen y a ese recuerdo fue algo que le ayudó a lograr la victoria electoral. Particularmente la apelación a la memoria y el recuerdo de la hiperinflación de 1989 sirvió para argumentar que lo que estaba en juego era la estabilidad económica y el acceso al

crédito. Carlos Menem y Domingo Cavallo se presentaban como los creadores y garantes de la estabilidad económica y, con ella, del regreso del crédito. También Carlos Menem se planteó cómo único capaz de mantener y administrar la convertibilidad (si yo pierdo las elecciones, la convertibilidad va a estallar). Bajo este dilema suele hablarse de la existencia de un voto cuota o voto del miedo de las personas que habían adquirido créditos, particularmente en dólares, y no les convenía que la paridad cambiaria 1 a 1 se modificara<sup>39</sup> (Braun, 28/mar/06; Iglesias, 4/abr/06 y Rouvier 26/mar/06).

La oposición buscaba perfilar como temas de la elección a la corrupción, el desempleo, la deuda social, los elementos que fallaban en el modelo neoliberal menemista, sin embargo, ninguno de estos temas logró engancharse del debate electoral. Incluso la convertibilidad era y no era tema de la campaña como explica Claudio Iglesias (4/abr/06). Si bien parte importante del debate de continuidad y estabilidad de la política económica era la convertibilidad lo cierto es que no hubo un claro ánimo de las tres fuerzas competidoras por debatirlo bajo la siguiente situación problemática: si Argentina tenía una situación tan tranquila para salir de la convertibilidad, no era forzoso intentarlo, y si no era forzoso intentarlo la sociedad argentina no iba hacerlo. Explica Mariano Grandona (1995: 3) que Carlos “Chacho” Álvarez fue quien inauguró la idea de no cuestionar la convertibilidad; por el contrario, el radical Massaccesi planteó durante toda su campaña la necesidad de una devaluación gradual lo que fue visto como un salto al abismo. Finalmente la estabilidad macroeconómica fue el tema dominante de la elección de 1995 gracias a otro hecho histórico que hizo creíble la posibilidad de la reaparición del precipicio: la crisis mexicana de diciembre de 1994.

Si bien desde el primer trimestre de 1994 la política económica trípode fundamentada en: ajustes fiscales, reformas estructurales y convertibilidad había demostrado sus limitaciones, e incluso el último trimestre de 1994 ya era recesivo, el principal apunte de la recesión mundial de mediados de los 90 y de la salida de capitales de los mercados emergentes durante 1994 y 95 fue el efecto tequila. Explica Carlos Acuña (1994: 349) que para 1995, con la salida de capitales y el aumento en las tasas nacionales e

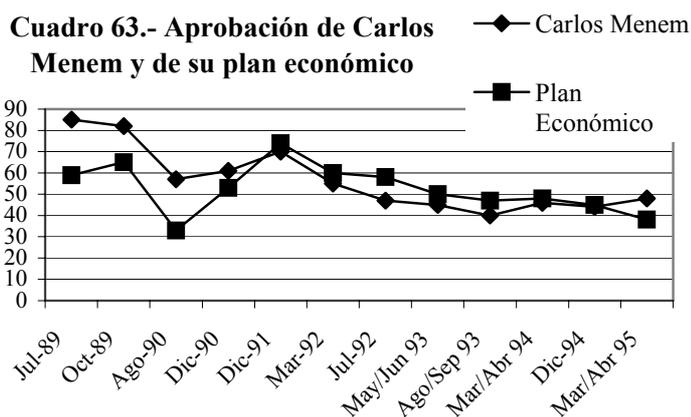
---

<sup>39</sup> Para Enrique Zuleta Puceiro (5/abr/06) el voto cuota no existió. La victoria electoral menemista se debió a que Carlos Menem estaba haciendo un buen gobierno, una revolución económica y la gente se sentía satisfecha.

internacionales de interés, Argentina proyectaba un déficit fiscal mayor a los 3,000 mdd que se conjugaba con la obligación de pagar 5,200 mdd de deuda externa e intereses. A esto se sumó la devaluación del real brasileño que profundizó el déficit en la balanza comercial que desde 1992 Argentina tenía con Brasil. En sentido semejante explica Marcos Novaro (10/may/06) que la crisis mexicana tuvo varios efectos: reforzó los argumentos a favor de las reformas estructurales y de la convertibilidad, revivió el temor a la hiperinflación y confirmó el crédito a Carlos Menem y su equipo ya que presentaron una crisis externa y no una crisis generada en lo doméstico. Se mantuvo la idea de que si Carlos Menem había resuelto una vez el problema de la hiperinflación lo podía resolver nuevamente (“Menem gobierna”)<sup>40</sup>. Es en este contexto que se llega a las elecciones de mayo de 1995, incluso luego de un nuevo ajuste fiscal que había rebajado los salarios de los empleados públicos.

La imagen tanto de Carlos Menem como de su plan económico había sufrido un importante descalabro entre agosto de 1990 y septiembre de 1991 recuperándose a finales de 1991 gracias al plan de convertibilidad y al freno de la inflación. Para diciembre de 1991 Carlos Menem logra tener un 70% de aprobación y su plan económico un 74%. A partir de esa fecha comienza un sistemático descenso de ambos que llega a 48% en el caso de aprobación de Menem y 38% de su plan económico (cuadros 62 y 63). No obstante, este porcentaje de aprobación y el contexto económico en medio del cual se llevan las elecciones son una combinación suficiente para lograr la victoria electoral.

<b>Cuadro 62.- Imagen de Menem y del plan económico 1989 – 1995 (Porcentaje de evaluaciones positivas)</b>		
Fecha	Carlos Menem	Plan Económico
Jul-89	<b>85</b>	<b>59</b>
Oct-89	82	65
Ago-90	57	33
Dic-90	61	53
May-91	45	--
Sep-91	59	--
Dic-91	<b>70</b>	<b>74</b>



<sup>40</sup> Como también explica Marcos Novaro, el efecto tequila en la sociedad argentina será de corto plazo debido a las crecientes tensiones entre las promesas de la convertibilidad y sus logros. Tan solo un par de años después, en 1997, vendrá un nuevo descalabro electoral a los peronistas a la par que la imagen de Menem y de su plan económico nunca paró de caer.

Mar-92	55	60
Jul-92	47	58
May-93	45	50
Ago-93	40	47
Mar-94	46	48
Dic-94	44	45
Mar-95	<b>48</b>	<b>38</b>
Fuente.- Ipsos-Mora y Araujo.		

Si bien el recuerdo de la hiperinflación y de la crisis de 1989-1990 fue uno de los elementos principales de la elección,

lo cierto es que para mayo

de 1995 la inflación ya no es uno de los principales problemas en la visión de la sociedad argentina. En cambio, el desempleo se consolida pasando de 74 menciones en 1993 y 73 en 1994 a 85 en 1995. En una

constante segunda posición también se consolida como problema más mencionado los bajos salarios que tienen arriba de 40 menciones entre 1993 y 1995. Un problema que recién había aparecido en 1993 es el caso de los jubilados que se afianza con un sólido tercer lugar y abajo tenemos a la corrupción y a la seguridad (cuadro 64).

	May 93	Dic 94	May 95
Desempleo	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>85</b>
Salarios	44	42	47
Jubilados	27	31	35
Seguridad	33	23	18
Corrupción	26	28	16
Educación	23	24	27
Inflación	5	3	3
Deuda	2	3	3
Fuente.- Mora y Araujo, 1999: 81			

Fecha	Privatismo	Estatismo
Abr-92	83	17
May-93	63	37
Feb-94	72	28
Jul-94	64	36
Ago-94	73	27
Mar-95	65	35
Jul-95	62	38
Ago-95	63	37
Fuente.- Mora y Araujo, 1999: 78.		

En lo que hace a las preferencias institucionales en abril de 1992 había un 83% de la población que se manifestaba privatista contra un 17% que se identificaba como estatista, para marzo de 1995 el estatismo ha crecido hasta llegar al 35% y el privatismo ha caído casi 20 puntos (cuadro 65).

Si bien los segmentos privatistas-liberales y privatistas-neopinchetistas se mantienen como los dos principales, se observa una ligera caída de ambos segmentos a la par que el segmento estatista anticorporativo comienza a crecer (cuadro 66). Este segmento a partir de ahora seguirá una constante marcha ascendente como veremos más adelante.

	1992	1994
Corporativo	4	5
Estatista clásico	3	3
Estatista promilitar	6	7
Estatista anticorporativo	9	<b>14</b>
<b>TOTAL ESTATISTA</b>	22	29
Desarrollista	12	12
Neoperonista	8	6
Neopinchetista	20	19
Liberal	<b>38</b>	<b>34</b>
<b>TOTAL PRIVATISTA</b>	78	71
Fuente.- Mora y Araujo, 2002: 36 – 37.		

Justicialista (Menem – Ruckauf)	<b>44.9</b>
FREPASO Bordón - Álvarez	28.4
Unión Cívica Radical (Massaccesi – Hernández)	16.8
Votos blancos	3.6
Votos nulos	0.7
TOTAL DE VOTOS	18,203,452
ELECTORES HÁBILES	22,178,154
PORCENTAJE DE VOTANTES	82.08
FUENTE.- Ministerio del Interior	

Con este contexto económico, visión de problemas de Argentina y cultura en materia de política económica se llegó a las elecciones de mayo de 1995 donde Carlos Menem logró obtener la victoria con el 44.9% de los sufragios. La gran sorpresa fue el segundo lugar que obtiene el Frepaso con el 28.4% de los votos dejando en un

lejano tercer lugar a la UCR con el 16.8% (cuadro 67).

Un hecho interesante en la elección de 1995 es el paso del 65% de los votantes de la derecha en 1989 (particularmente de la Ucedé) al menemismo y el paso de un 22% de los votantes peronistas y del 34% de los votantes radicales en 1989 a Bordón en 1995. Lo que se observa entre la elección de 1989 y la de 1995 es un realineamiento de la coalición política peronista con la derecha y el surgimiento del Frepaso con exvotantes peronistas, radicales, de izquierda y de derecha (cuadro 68).

	PJ	UCR	Derecha	Izquierda
MENEM	67 %	14 %	<b>65 %</b>	
MASSACCESI	4 %	42 %		9 %
BORDON	<b>22 %</b>	<b>34 %</b>	<b>30 %</b>	<b>74 %</b>
No explicado	7 %	10 %	5 %	17 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %
Fuente.- Calvo y Escolar, 2005: 198-199				

Con la estabilidad como principal tema del debate un número significativo del electorado fue ganado por el peronismo a partir de la creencia de que cualquier alejamiento de las políticas oficiales podría desencadenar un nuevo ciclo

inflacionario (Gerchunoff, 1996: 757). Este sector es clasificado por Castillo y Thwaites (1995:14) como disciplinado-neoconservador puesto que se trata de las clases medias que decidieron votar a partir del temor y la incertidumbre que el fin del modelo le plantea a su situación actual. Otro porcentaje –el de los sectores dominantes- apoyó al peronismo al ser los beneficiarios directos del modelo aplicado. Un último tercer sector del voto peronista proviene de los más pobres de la población de donde se distingue el conurbano bonaerense donde el componente asistencial tiene un importante peso y el resto del país donde los elementos tradicionales y la existencia de caudillos provinciales mostró su importancia (Castillo y Thwaites, 1995). Con este antecedente Ricardo Sidicaro (2002: 244) observa

que el peronismo se vio apoyado por votantes prospectivos-identitarios-partidistas y retrospectivos-no identitarios-sobre desempeño: los votantes tradicionales del partido y sus adherentes circunstanciales. El gobierno de Menem recibió, por el pasado y bajo una lógica prospectiva-identitaria-partidista, el apoyo de una vertiente de votos populares sin reclamos disruptivos inmediatos. Por el presente y bajo una lógica retrospectiva-no identitaria-sobre desempeño recibió el apoyo coyuntural de individuos que si bien no se sentían identificados con el peronismo histórico, sí lo hacían con las recientes medidas neoliberales adoptadas por el gobierno menemista; se trata de votantes ubicados en los últimos deciles de la distribución del ingreso cuya posición les permitía hacer un seguimiento más atento de las políticas públicas peronistas.

En sentido semejante observa Artemio López (1996) que el perfil de implantación peronista es de tipo populista conservador articulando las franjas de alto y medio nivel económico con los conglomerados de peor ubicación. Particularmente las franjas de bajo nivel económico social son sectores de ocupación primaria de baja productividad, sectores de servicios informalizados, de bajo empleo público regional e integrantes de programas estatales de generación de empleo. Estos tres sectores integran a la categoría de necesidades básicas insatisfechas y de empleo provincial. En cambio, las personas que integran al desempleo abierto son refractarios a la oferta electoral peronista y fue el Frepaso quien obtuvo la mayor parte de las adhesiones de este sector así como de la clase media en transición al desempleo.

### **El mandato otorgado en la elección presidencial de 1995**

Tenemos para las elecciones presidenciales de 1995 tres competidores con propuestas en sus plataformas electorales que caen tanto en la ortodoxia como en la heterodoxia y en el terciarismo; tenemos en las campañas electorales al partido justicialista como claro representante del continuismo neoliberal y de la convertibilidad, a Frepaso como un magro reformador-continuador de la política económica neoliberal más no de la convertibilidad y a la UCR como el sector más crítico del neoliberalismo y de la convertibilidad. Hay también un contexto de crisis económica y un ejemplo externo de debacle económica y social. A todo esto se suma una sistemática caída en la aprobación de Carlos Menem y su plan económico aunque aún llega posicionado a la elección, una caída en las preferencias

privatistas, un aumento en las preferencias estatistas y el desempleo junto con los bajos salarios como los dos principales problemas a resolver.

Sin embargo, debido a que el principal tema de la elección fue la estabilidad económica y que el partido vencedor fue quien adjudicaba la estabilidad a la continuidad del programa integrado por: ajuste fiscal, reformas neoliberales y convertibilidad; la continuidad de ese programa para lograr la estabilidad es asumido como el mandato de la elección. En este sentido opina Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) que el punto central era mantener el sistema económico de convertibilidad y las reformas económicas que funcionaban. En sentido semejante explica Enrique Zuleta Puceiro (5/abr/06) que en 1995 eran los años de oro de la convertibilidad: quien ha producido la estabilidad económica tiene que lograr ahora consolidarla. También para Roberto Bacman (20/abr/06) en 1995 la consigna dominante de la elección sigue instalando la necesidad de sostener el modelo de la convertibilidad cueste lo que cueste. Sin embargo, para los tres especialistas de opinión pública consultados existe dentro del mandato de estabilidad y continuidad la idea de mejoramiento y revisión de diversos temas: eliminación de la corrupción, mayor distribución, solución al desempleo, realización de reformas institucionales de tercera generación, etc.

Para los integrantes del equipo económico del segundo periodo presidencial de Carlos Menem el mandato también es de continuidad y estabilidad. Para Roque Fernández (10/may/06) –ministro de economía de 1996 a 1999- debido a que la campaña electoral se hizo bajo los efectos de la crisis mexicana, el objetivo de la campaña fue tranquilizar a la población diciendo que las cosas estaban bien y que se iba a superar el inconveniente. Incluso se aplicaron medidas sumamente duras como una disminución de los sueldos y a pesar de eso se ganó la elección por lo que los temas de campaña en alguna medida estuvieron orientados a reafirmar las reformas estructurales que se habían hecho y se reafirmó la estabilidad de precios como un objetivo del plan de gobierno. Explica Eduardo Amadeo (9/may/06) –secretario de desarrollo social de 1994 a 1996- que Carlos Menem, en contra de las recomendaciones de algunos asesores, redobló su apuesta y en un debate que tuvo con Bordón donde él prometió aumentar la pensión a los jubilados, aumentar los sueldos mínimos, etc, Carlos Menem dijo: “si yo hago eso lo que voy a hacer es destruir el equilibrio macroeconómico y por lo tanto va a volver la inflación: yo voy a defender lo

ganado.” Y ganó la elección. Para Jorge Baldrich (2/jun/06) -subsecretario de programación económica de 1994 a 1996- lo que hubo en la elección de 1995 fue una inercia del programa antiinflacionario y de la convertibilidad a partir de la desaparición de la alta inflación y cierta mejoría salarial. Para Amalia Martínez (22/may/06) –subsecretaria de bancos y seguros de 1994 a 1996- el voto de 1995 fue visto a favor del sistema de convertibilidad a pesar de que se estaba en plena crisis. Finalmente para Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de programación macroeconómica de 1991 a 1996- se recibió un mensaje de persistencia de la confianza en cierto sentido porque la ciudadanía no solamente a través de sus acciones financieras y de manejo de cartera sino también al votar lo hacían por un régimen como el de convertibilidad. Así, **el mantenimiento de la estabilidad fue el principal mandato de la elección**. Pero si la oferta era la estabilidad entonces la modificación de la convertibilidad era un elemento necesario para cumplir con el mandato. El único que puso este punto en la mesa fue la UCR y quedó en tercer lugar.

### **1.3.2. Las decisiones de política económica 1995-1999**

#### **Discusión en torno al modelo y ruptura de la coalición: la salida de Cavallo**

Con el ajuste fiscal llevado a cabo entre marzo y abril de 1994 y el préstamo conseguido con diversas instituciones financieras internacionales el gobierno argentino comenzaba a atacar los síntomas de la crisis económica. El anunció de diversas medidas como: nuevas privatizaciones (nucleares, hidroeléctricas y petroquímicas), venta de acciones estatales en empresas ya privatizadas, mayores reducciones de gastos fiscales y nuevos aumentos impositivos (IVA del 18 al 20%), reducciones de incentivos a la exportación, redescuentos a aportes patronales y aumentos a tarifas de importación permitieron al ministerio de economía proyectar un superávit fiscal de 4,400 mdd con resultados inmediatos: los inversionistas se calmaron, la bolsa repuntó y las tasas de interés bajaron (Acuña, 1994: 349).

Sin embargo la duda ya había sido sembrada en diversos sectores económicos y sociales: ¿qué tanto se puede mantener el modelo tripartito (ajuste fiscal, reforma estructural y convertibilidad)? Explica Marcos Novaro (10/may/06) que durante 1994 y 1995 hay una discusión en torno a la necesidad de pasar a otro modelo económico que podría implicar detener las reformas y volver hacer políticas peronistas. Por un lado los

empresarios presionan por más reformas mientras que, por el otro, en la opinión pública los aspectos sobresalientes son la desocupación, la pobreza y la deuda social. Por lo anterior, el segundo gobierno de Menem tiene mucho menos espacio político que el primero ya que la coalición de Carlos Menem se comenzó a fragmentar entre quienes creen que se tiene que ir mucho más adelante con las reformas y quienes piensan que se tiene que ir para atrás aunque no hay claridad entre qué es ir más para adelante y qué es ir para atrás. Ir para atrás puede ser quitar la convertibilidad y hacer una política de libre flotación, pero eso también puede ser considerado ir para adelante; avanzar en el MERCOSUR o avanzar con una política comercial con más mercados, etc.

En sentido semejante de acuerdo con Daniel Campione (15/may/06) es precisamente entre 1994 y 1995 que comienzan a aparecer los reclamos de las asociaciones gremiales del capital nacional contra lo indiscriminado de la apertura económica, contra la dificultad para competir pero en estos primeros años todos los escenarios se mantenían dentro de la convertibilidad. Incluso los opositores electorales de 1995 tejieron ciertos vínculos con estos empresarios descontentos. En opinión de Juan Carlos Torre (24/may/06) los problemas aparejados con la convertibilidad eran cuidadosamente colocados debajo de la alfombra. La trama de intereses asociada a la convertibilidad era tan poderosa que bloqueaba cualquier discusión y dicha trama incluía desde el ciudadano de a pie, defensor a muerte de la convertibilidad porque había comprado a crédito, hasta los que hacían especulaciones financieras.

Asimismo, en el ministerio de economía no se pensaba en salir de la convertibilidad. Explica Jorge Baldrich (2/jun/06) –subsecretario de programación económica de 1994 a 1996- que la salida de la convertibilidad no se planteaba de forma abierta en ese momento. En cambio, sí había conciencia de las limitaciones importantes en los campos de mercado laboral, por ejemplo, pero no de la convertibilidad aunado a que algún tiempo después comenzó un nuevo proceso de reactivación económica. Explica Eduardo Amadeo (9/may/06) –secretario de desarrollo social de 1994 a 1999- que nunca hubo una vocación de resolver la crisis económica desde el enfrentamiento con los grupos empresariales. Lo que se hizo fue conseguir que los bancos multilaterales prestaran dinero a Argentina para salir de la crisis.

A las dudas que comenzaban a surgir en torno al modelo económico se sumó la salida de Domingo Cavallo del ministerio de economía golpeando aún más al consenso previamente existente. Explica Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de política macroeconómica de 1991 a 1996- que dentro del ministerio de economía se pensaba que la reelección era necesaria para consolidar los logros de política económica particularmente para sortear la crisis que se había venido encima. La derrota de Carlos Menem podía implicar una vuelta atrás en el marco de las políticas económicas y particularmente una incapacidad de manejar la crisis sin romper la confianza empresarial que se había recuperado. Pero, por otro lado, se tenían grandes diferencias con el manejo de la política económica que Menem estaba realizando a la par que la verdadera prueba de fuego de la solidez iba a venir con el cambio del partido político.

La salida de Domingo Cavallo del ministerio de economía era deseada tanto por el propio Cavallo como por Carlos Menem. Para Cavallo era importante mantenerse en el cargo hasta superar la crisis económica de 1994-95 a fin de preservar su futuro político y poder presentarse como triunfador en la administración económica (Braun, 13/jun/06). Menem buscaba consolidarse como figura única que había logrado “domar” las crisis económicas argentinas. En 1996 volvió la recuperación económica a Argentina –aunque ahora con un impacto distributivo nulo- y es cuando Domingo Cavallo y Carlos Menem, sin un acuerdo expreso, dan por terminada su relación (Colina, 15/may/06). Como observa Daniel Campione (15/may/06) Menem se enemista con Cavallo por razones de competencia política más que por un desacuerdo económico. Sin embargo la salida de Cavallo del ministerio de economía no fue sencilla, los mercados reaccionaron negativamente y una sucesión de embajadores de la comunidad financiera se acercaron al gobierno para hacer saber su solidaridad con Domingo Cavallo y advertir sobre los posibles efectos contraproducentes de su salida (Torre, 1999: 47). En consecuencia Carlos Menem nombró a un ministro de economía que era reconocido en el medio por ser aún más ortodoxo que el propio Cavallo y ligado al capital financiero: Roque Fernández, lo que fue visto como una ratificación y profundización del modelo<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> A la ruptura de la coalición peronista en el poder se suma, además de las dudas empresariales y de la salida de Cavallo, el rompimiento de algunos gobernadores y especialmente de Eduardo Duhalde. Carlos Menem

Con Roque Fernández a la cabeza del ministerio de economía lo que siguió fue la aplicación del “piloto automático”, es decir, continuar con el plan de convertibilidad y con las medidas de reforma estructural. Siguiendo a Jorge Baldrich (2/jun/06) –subsecretario de política económica de 1994 a 1996- la idea de piloto automático –muy usada por los medios entre 1996 y 1997- implicaba una importante confianza en el modelo tripartita: ya se había hecho todo lo necesario para que no hubiera ningún tipo de problema y entonces había llegado el momento de disfrutar la estabilidad.

### La compra de la burguesía nacional: 1995-1997

La vinculación entre el capital transnacional, el capital local y el capital financiero internacional duró poco tiempo. De acuerdo con la comisión especial investigadora de la fuga de divisas de la cámara de diputados (de ahora en adelante comisión) (2005), los grupos económicos locales se movieron en tres direcciones: 1) compraron empresas públicas en los procesos de privatización; 2) vendieron las empresas públicas a transnacionales obteniendo con este traspaso una importante ganancia<sup>42</sup>; y 3) fugaron al exterior de los ingresos obtenidos por las ventas y una parte menor la invirtieron en empresas agropecuarias y agroindustriales de exportación<sup>43</sup>.

<b>Cuadro 69.- Compraventa de empresas realizadas por grandes grupos económicos, 1992-1999 (Mdd)</b>			
GRUPO LOCAL	VENTAS	COMPRAS	SALDO
Astra – Gruneissen	742	20	722
Bridas	94	0	94
Bunge & Born	1037	63	974
Garovaglio & Zorraquin	254	101	153
IMPSA	179	10	168

Con la llegada de nuevo capital externo durante los 90 se vendieron no sólo empresas públicas sino incluso muchas empresas nacionales que parecían consolidadas dentro de Argentina modificando la composición

intentó encontrar un camino que le permitiera amortiguar esas tendencias a la fragmentación a través de las compensaciones (Novaro, 10/may/06).

<sup>42</sup> Por ejemplo, el Grupo Soldati compró Telefónica con una inversión inicial de 18 mdd, la cual vendió en julio de 1993 en 85 mdd. Con respecto a esta misma empresa, Techint invirtió 43 mdd vendió su parte en abril de 1997 en 240 mdd. Asimismo, el Grupo Pérez Companc desembolsó 79 mdd para comprar acciones de Telefónica que vendió en 515 mdd en febrero de 1997 y también invirtió 112 millones en acciones de Telecom, que vendió en julio de 1999 en 379 mdd. De acuerdo con el informe de la comisión (2005: 32) entre 1992 y 1999 se produjeron cerca de 1,000 operaciones de compraventa de empresas por un monto total de 55, 300 mdd. El 87.6% de ese monto correspondió a operaciones donde el comprador era un inversor extranjero.

<sup>43</sup> La libre movilidad de capitales implicó que se pusieran en consideración a la hora de tomar las decisiones de inversión: la tasa de ganancia productiva doméstica, la exterior y la tasa de ganancia financiera en el mercado internacional. En una etapa donde la valorización financiera de capital predominaba hubo un porcentaje importante que prefirió fugar el dinero al mercado financiero internacional (Azpiazu, 1986: 193).

Macri	555	10	545
Mastellone	103	34	70
Pérez Companc	2411	607	1804
Roggio	204	60	144
Soldati	836	50	786
Techint	336	65	271
TOTAL	6750	1020	5730
Fuente.- Comisión, 2005: 33			

de los actores socioeconómicos predominantes (cuadro 69). De hecho, explica Eduardo Basualdo (1999: 44-45, 28/jun/06), ya desde la crisis hiperinflacionaria muchas empresas desaparecieron y otras le transfirieron

sus activos a los grandes conglomerados extranjeros<sup>44</sup>. A este proceso iniciado a mediados de los 90 se le denominó la extranjerización de la economía argentina.

Observa Ricardo Sidicaro que entre 1994 y 1998 el rol de las empresas extranjeras y nacionales se invirtió. Mientras que en 1994 había 131 empresas nacionales que implicaban el 65.5% de las 200 principales empresas industriales de Argentina y el 56.6% de las

	1994			1998		
	Empresas	Ventas		Empresas	Ventas	
Nacionales	131	65.5%	56.6%	69	34.5%	30.3%
Extranjeros	69	34.5%	43.4%	131	65.5%	69.7%
UEuropea	25	12.5%	14.5%	49	24.5%	28.4%
Otros Europa	6	3%	4.8%	9	4.5%	5.3%
Nafta	31	15.5%	22.8%	58	29%	31.9%
Otros	7	3.5%	1.3%	15	7.5%	4.1%
TOTAL	200	100	100%	200	100%	100
Fuente.- Sidicaro, 2002: 188.						

ventas; para 1998 sólo hay 69 empresas nacionales que representan el 34.5% de las primeras 200 y el 30.3% de las ventas (cuadro 70).

En el mismo sentido Bernardo Kosacoff (1999) observa que para 1997 las empresas extranjeras ya son dominantes en la economía argentina. Como se observa en el cuadro 71, 342 empresas extranjeras controlan el 54.5% de los activos, el 53.2% de las ventas y el 46.7% del empleo. Explica Eduardo Basualdo (2000: 19-20) que el protagonismo del

<sup>44</sup> El más claro ejemplo es el caso de Celulosa Argentina, empresa que era uno de los grupos económicos de la oligarquía diversificada y que vendió sus principales empresas a Citicorp Holdings. Otros grupos de menor peso económico perdieron sus activos como: Bonafide, Noel, FV-Cantera y Cerro Negro. Y otros importantes grupos perdieron predominancia como: Bunge y Born, Bidas, Alpagatas y Garovaglio y Zorraquin. Grupos como Massuh, Bidas y Alvar se vieron duramente golpeados por la competencia y compra de la inversión extranjera mientras que empresas nacionales completas como Astra, Bagley y Terrabusi fueron totalmente compradas por capital extranjero a la par que Fiat enterraba a Macri y Renault hacía lo propio con Ciadea (Sidicaro, 2002: 185). Finalmente, de acuerdo con la UIA, 14 mil establecimientos cerraron entre 1989 y 1995 tanto por la crisis como por la competencia con capitales extranjeros. De 1996 al 2000 se vendieron empresas por un valor superior a los 25 mil mdd a la vez que las inversiones extranjeras alcanzaban los 12 mil mdd anuales (Sidicaro, 2002: 205). A este nuevo poder oligopólico se sumaron jugadores internacionales como Citicorp Holdings, el Exxel Group de Juan Navarro e incluso George Soros con IRSA y Cresud.

**Cuadro 71.- Empresas extranjeras, conglomerados nacionales y otro tipo de empresas nacionales en 1997**

	Ventas	Activos	Empleo	Empresas
Empresas extranjeras	53.2	54.5	46.7	342
Conglomerados Nacionales	22.3	29.1	20.6	75
Otras empresas nacionales	24.5	16.4	32.7	583

Fuente.- Kosacoff, 1999: 88

capital extranjero en la economía argentina se acentuará aún más durante el final de la década de los 90 con la compraventa de YPF por el conglomerado extranjero Repsol y con la transferencia de acciones por parte de diversos grupos en

Metrogas, Telefónica Argentina y Telecom Argentina entre otras. No obstante, de acuerdo con Eduardo Basualdo (2001: 79), los grupos económicos procedentes de la oligarquía diversificada mantienen cierto poder económico aunque la importancia de sus activos fijos sufre una disminución. Su estrategia productiva se concentra en actividades que le dan ventajas comparativas naturales como la producción agropecuaria o agroindustrial, mientras que hay un aumento substancial en sus activos financieros, especialmente en los radicados en el exterior.

Respecto al sector financiero no hubo mucha diferencia con el proceso anterior. Durante los 90 el sector financiero sufrió un doble proceso de concentración y extranjerización, las entidades financieras pasaron de 213 en 1991 a 119 en 1999 a la par que el capital extranjero que manejaba el 17% de los depósitos en 1991 captaba el 45% en 1999. Asimismo, en materia de activos el crecimiento fue del 14% en 1991 al 51% en 1999 y en materia crediticia la cartera de los bancos extranjeros creció del 12% en 1991 al 46% en 1999. Para 1999 ya sólo habían dos grandes bancos estatales y un banco privado local de importancia (Sidicaro, 2002: 188).

#### **Nuevo proceso de crecimiento: 1995-1997.**

La desaceleración iniciada en el primer trimestre de 1994 comenzó a disiparse en los primeros meses de 1995 de forma tal que si bien el PIB cayó 2.8% en 1995, para 1996 se observa un crecimiento de 5.5% y 8.1% para 1997. De la misma forma, la inversión bruta interna fija, el crecimiento industrial, la manufactura y la inversión privada caen en 1995 y se recuperan entre 1996 y 1997. La única excepción es la inversión pública que cayó en 1996 con respecto a 1995, pero se recuperó para 1997 (cuadro 72).

AÑO	Crecimiento PIB 1	Inversión bruta interna fija (mdp) 1	IBIF % 3	Inversión entre PIB1
1995	-2.80	44,528	-13.08	18.5
1996	5.50	48,484	8.88	19.6
1997	8.10	57,054	17.66	20.9

AÑO	Crecimiento industrial 1	Industria manufacturera3	Inversión pública mdp 2	Inversión privada mdp 2
1995	-5.10	-7.16	3,761	40,767
1996	4.90	6.45	3,138	45,345
1997	9.00	9.15	4,493	52,555

Fuente.- 1.- Min. de Economía. 2.- Indec. 3.- Ferreres, 2005.

En cuanto a la entrada de capitales a través de la inversión extranjera directa, tanto los flujos generales de inversión como los flujos destinados a países en desarrollo y particularmente a

Destino	1995	1996	1997
Mundo	331 189	337 550	400 486
Países desarrollados	211 465	195 303	233 115
Países en desarrollo	105 511	129 813	148 955
Argentina	<b>4 783</b>	<b>5 090</b>	<b>6 327</b>

Fuente.- Chudnovsky, 1999: 17.

Argentina mantienen su carrera ascendente entre 1995 y 1997 (cuadro 73). Del monto total de la IED invertida en Argentina entre 1995 y 1997 el renglón más importante lo ocupa el cambio de manos de empresas locales seguido de los aportes.

AÑO	Fuga 1	Reservas 2
1995	13,791	18,506
1996	10,982	21,538
1997	13,126	24,633

Fuente.- 1.- Comisión, 2005. 2.- Min. de Economía

A diferencia de los primeros años de reactivación económica, entre 1995 y 1997 la salida de capitales se mantiene e incluso se acrecienta como se observa en el cuadro 74.

Explica Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de política macroeconómica de 1991 a 1996- que frente a los indicios de recuperación económica observados en los primeros meses de 1995, el gobierno comenzó a desarrollar políticas menos restrictivas para lograr una recuperación más rápida. Sin embargo, esta decisión generó un conflicto con el FMI debido al incumplimiento de algunas de las metas de política económica y fiscal. La capacidad de pago mostrada por

Argentina en 1995 aminoró la tensión y el FMI aceptó ciertos desvíos de las metas fiscales y la relación se encausó hacia fines del 95. Al respecto nos dice Marcos Novaro (10/may/06) que el FMI después de la crisis mexicana –a diferencia de su posición inicial– se convierte en garante de la convertibilidad ya que la sostiene con créditos y perdona los incumplimientos en las metas económicas durante el segundo periodo.

Para allegarse de recursos frescos y llenar las arcas, el gobierno en 1995 aumentó la alícuota del IVA a 21%, se amplió la base imponible del ISR y en el impuesto a bienes personales y se redujeron transitoriamente las contribuciones patronales. Para 1996 se rebajaron los aportes patronales, se aumentó el impuesto a los combustibles, se aumentó la base imponible del ISR y se modificó el régimen de asignaciones familiares. Entre 1997 y 1998 se aumentó la tasa del ISR, se rebajaron las cargas sociales, se redujo la alícuota del

<b>Cuadro 75.- Recaudación 1995-1997</b>		
Año	Recaudación total en mdp del 2004	Recaudación % del PIB
1995	70,893	18.72
1996	71,835	18.01
1997	80,942	18.96
Fuente.- Ferreres, 2005: 485		

IVA de 21 a 10.5 a productos de alimentación básica ampliándose a productos exentos, se impuso un 10.5% de IVA a televisión por cable y 21% a medicina prepaga y publicidad gráfica (Heymann, 2000: 49). Sin embargo, la tasa de recaudación como porcentaje del PIB se mantuvo en alrededor del 18% semejante a la lograda en 1994 (cuadro 75).

Otra fuente importante de ingresos fueron las privatizaciones que alcanzaron los mil 400 mdd en 1997 (cuadro 76). En 1995 se vendieron centrales eléctricas y la petroquímica Bahía Blanca, en 1996 diversos bancos provinciales, entre 1997 y 98 el servicio de correos (que luego se re-estatizaría), aeropuertos, centrales nucleares y se emitió la aprobación del congreso para vender el Banco Hipotecario. Finalmente en 1999 se concretó la venta de la petrolera YPF a la compañía de capital español Repsol (Heymann, 2000: 49).

<b>Cuadro 76.- ingresos por privatizaciones de empresas públicas (mdd).</b>			
AÑO	1995	1996	1997
CAPITALES	1,400	300	1,400
Fuente.- Basualdo, 1999: 49			

<b>Cuadro 77.- Ingresos y gastos estatales, % del PIB 1995-1997</b>				
Año	Ingresos totales	Gastos totales	Resultado primario	Resultado financiero
1995	24.04	26.93	-0.93	-2.89
1996	22.77	25.93	-1.24	-3.16
1997	23.92	24.74	1.49	-0.82

Fuente.- Ferreres, 2005: 516.

Finalmente, entre 1995 y 1997 los ingresos totales como porcentaje el PIB disminuyeron lo mismo que los gastos totales. Pese a esto, tanto en 1995 como en 1996 se tiene un resultado primario deficitario pero se alcanza un superávit en

1997. En cuanto a los resultados financieros en los tres años se tienen déficits aunque de un bajo margen en 1997 (cuadro 77).

Frente a los problemas de ingresos la deuda –como porcentaje del PIB- mantiene el rasgo ascendente que había adquirido en 1994. El crecimiento de la deuda se concentró en la emisión de bonos y títulos públicos a la par que se mantienen las tasas de interés –aunque son más elevadas que las observadas en 1993 y 94- (cuadro 78).

<b>Cuadro 78.- Deuda externa y tasa de interés de 1995 a 1997.</b>							
AÑO	Deuda (mdd) <sup>1</sup>	Deuda % del PIB <sup>2</sup>	Bonos y títulos públicos <sup>1</sup>	Organismos multilaterales <sup>1</sup>	Deuda con el FMI <sup>1</sup>	Tasa de interés <sup>1</sup>	Pago de intereses Mdp <sup>2</sup>
1995	87,091	34.39	58,340	15,384	6,120	9.86%	4,219.40
1996	97,105	36.37	68,841	16,367	6,279	9.40%	4,143.40
1997	101,100	35.34	74,053	16,789	5,907	9.22%	5,641.70

Fuente.- 1.- Ministerio de Economía. 2.- Ferreres, 2005: 498

<b>Cuadro 79.- Riesgo país (a dic. de cada año)</b>		
1995	1996	1997
875	494	461

Fuente.- Min. de Economía

Pese al aumento del endeudamiento y al estancamiento de los ingresos, el riesgo país, que en diciembre de 1995 era de 875 puntos, disminuyó entre 1996 y 1997 para quedar en 461 puntos en diciembre de 1997 (cuadro 79). Incluso en mayo de 1997 la

consultora Fitch otorgó el grado de inversión BB a los bonos argentinos de largo plazo en moneda extranjera, la calificación de B a los bonos argentinos de corto plazo en moneda extranjera y en diciembre de 1997 calificó con BB+ a los bonos de largo plazo en moneda local.

La recuperación económica observada entre mediados de 1995 y 1997, a diferencia de la observada entre 1991 y 93, no va a tener una repercusión importante en la disminución de la pobreza, en la generación de empleo o en el mejoramiento de los salarios –como veremos más adelante. En este contexto se celebraron las elecciones legislativas de octubre de 1997 con el primer revés que el menemismo sufre en las urnas.

### Elecciones legislativas octubre de 1997

Fecha	Privatismo	Estatismo
Ago. 95	<b>63</b>	<b>37</b>
Jul. 96	58	42
Ene. 97	59	41
Mar. 97	51	49
Jul 97	61	39
Ago. 97	62	38
Sep. 97	62	38
Oct. 97	<b>53</b>	<b>47</b>

Fuente.- Mora y Araujo, 1999: 78

Para octubre de 1997 el privatismo sigue siendo superior al estatismo por 6 puntos. Sin embargo es de subrayar que la disminución de la identidad privatista que comenzó a observarse desde marzo de 1993 (aunque con varios cambios de tendencia) se mantiene para octubre de 1997 a la par que la identidad estatista (también con irregularidades) sigue creciendo (cuadro 80). También en agosto de 1997 el 91.4% de los encuestados por IBOPE-OPSM opinaron que la falta

de política social del gobierno nacional era importante/muy importante en la generación de la crisis (cuadro 81). En este mismo sentido explica Marcos Makon (13/jun/06) – subsecretario de presupuesto de 1991 a 1996- que uno de los problemas básicos que tuvo el gobierno de Carlos Menem fue que no hubo una política social ni una clara definición de una política de redistribución del ingreso; los esfuerzos se concentraron en el cambio de estructura económica suponiendo que a través de la competitividad, con salarios estables, con el valor de la moneda estable, se podría derramar una mejor redistribución de los ingresos.

	Importante / muy importante	Algo importante	poco importante / nada importante	ns/nc
Falta de política social del gobierno nacional	<b>91.4</b>	3.5	3.5	1.6
La mala utilización del gasto social	<b>89.3</b>	7.1	3.2	0.4
La corrupción	<b>87.7</b>	3.5	5.1	3.8
Falta de respuesta y desorden de los gobiernos provinciales	<b>85.4</b>	8.3	4.2	2.1
Las respuestas y actitudes del gobierno nacional	<b>81.2</b>	7.1	5.8	6.0
Falta de compromiso social de las empresas	<b>73.1</b>	15.2	9.1	2.6
Niveles de pobreza que existen en las provincias	<b>71.1</b>	18.7	9.1	1.0
El modelo económico basado en la convertibilidad	<b>67.4</b>	19.4	10.6	2.5

Inviabilidad económica de las provincias	65.2	13.7	11.7	9.4
Las privatizaciones	60.4	21.9	15.8	1.9
Las luchas internas del gobierno	56.2	22.5	17.9	3.2
La actuación de las fuerzas de seguridad	57.4	22.0	18.8	1.9

Fuente.- IBOPE – OPSM. Encuesta de Capital Federal.

Además de la falta de política social, la mala utilización del gasto social, la corrupción y la falta de respuesta y desorden de los gobiernos provinciales encabezaban la lista de los más importantes generadores de la crisis social. Debemos mencionar que comenzó a aparecer, aunque en un sexto lugar, la falta de compromiso social de las empresas como uno de los generadores de la crisis (cuadro 81).

Junto a los actos o políticas del gobierno como principales generadores de la crisis en mayo de 1997 el 45.1% de la población calificó como mala/muy mala la política económica llevada a cabo por Roque Fernández mientras que sólo el 9.5% la calificó con bien/muy bien. Asimismo, el 71.3% de los encuestados calificaron como mala/muy mala la administración de Carlos Menem. Vale la pena contrastar estos resultados con el 22.5% de calificación mala/muy mala que en la Capital Federal recibió la administración de Fernando de la Rúa, quien será el contrincante de Eduardo Duhalde en la elección presidencial de 1999 (cuadro 82).

	Muy mal / mal	Regular	Bien / muy bien	No sabe
Política económica de Roque F.	<b>45.1</b>	35.0	9.5	10.4
El gobierno de Carlos Menem	<b>71.3</b>	20.1	7.2	1.3
El gobierno de Fernando de La Rúa en la ciudad de Buenos Aires	22.5	38.9	24.7	13.9

Fuente.- IBOPE – OPSM Capital Federal

Desocupación	<b>64.8</b>
Bajos salarios	<b>37.9</b>
Corrupción en el gobierno	<b>31.2</b>
Inseguridad ciudadana	27.0
Estado general de inmoralidad	13.4

En torno a la percepción de problemas, para agosto de 1997 el principal problema en la visión de los encuestados sigue siendo la desocupación seguido por los bajos salarios y la corrupción (cuadro 83). Con condiciones de recuperación

Falta de protección social a quienes sufren la crisis	9.2
Presión fiscal excesiva	8.8
Corrupción en el sector privado	7.2
Incertidumbre política	5.8
Deficiencia en servicios públicos	3.0
Fuente IBOPE-OPSM. Capital Federal. Suma de los tres principales problemas.	

económica pero, como veremos adelante, sin aminorar la pobreza, mejorar el salario o disminuir el desempleo; con la identificación de fuertes problemas en la política y actuación gubernamental como importante generador de la crisis (la falta de política social, la corrupción y

los gobiernos provinciales); con la desocupación y los bajos salarios como los dos principales problemas no resueltos por el modelo económico; con una alta calificación de mala / muy mala tanto para la administración de Carlos Menem como para la política económica

de Roque Fernández y con un aumento de la identidad estatista y disminución de la privatista se celebraron en octubre de 1997 las elecciones legislativas.

Los elementos anteriores más la fusión del partido Unión Cívica Radical con el Frente País Solidario para conformar la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza)

Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación	<b>36.6</b>
Justicialista	36.33
Votos blancos	5.19
Votos nulos	1.42
<b>TOTAL DE VOTOS</b>	<b>18,472,735</b>
<b>ELECTORES HÁBILES</b>	<b>23,199,814</b>
<b>PORCENTAJE DE VOTANTES</b>	<b>79.62</b>
Fuente.- Ministerio del Interior	

otorgaron a esta última una pequeña victoria con el 36.6% de los votos frente al 36.33% alcanzado por el peronismo (cuadro 84). Aunque pequeña, esta es la primer derrota que sufre el peronismo desde 1987 y el menemismo desde 1989.

### **Inicio de la crisis y decisiones en política económica: 1998 – 1999**

A mediados de 1998 ante la menor fluidez de la oferta de crédito y la caída de la demanda externa comenzaron a observarse signos de desaceleración de la demanda y de la producción industrial que rápidamente se convirtieron en francos signos de recesión que se prolongó hasta el 2001 (Heymann, 2000: 131). Como se observa en el cuadro 85, todos los indicadores de crecimiento e inversión se desaceleran en 1998 y pasan a números negativos en 1999. Para Jorge Remes Lenicov (2003) la causa inmediata del proceso recesivo iniciado en el segundo semestre de 1998 fue la combinación de un menor ingreso de capitales,

AÑO	Crecimiento PIB 1	Inversión bruta interna fija (mdp) 1	IBIF % 3	Inversión entre PIB1
1997	8.10	57,054	17.66	20.9
1998	3.90	60,781	6.54	21
1999	-3.40	53,116	-12.61	17.9

AÑO	Crecimiento industrial 1	Industria manufacturera3	Inversión pública mdp 2	Inversión privada mdp 2
1997	9.00	9.15	4,493	52,555
1998	2.10	1.85	4,688	56,092
1999	-6.50	-7.93	4,664	48,452

Fuente.- 1.- Min. de Economía. 2.- Indec. 3.- Ferreres, 2005.

primero, y la posterior reversión del flujo asociado a la pérdida de competitividad tras la devaluación del real, la caída de los precios internacionales y el agotamiento del crecimiento impulsado por el proceso de privatizaciones y por la inversión inicial en infraestructura y tecnología.

Otro indicador de la inversión, el índice Merval, siguió la misma pauta: caída en 1995, recuperación en 1996-97 y caída nuevamente en 1998-99 (cuadro 86).

1994	576.20
1995	421.99
1996	560.06
1997	750.15
1998	555.35
1999	487.28

Fuente.- www.bolsar.com

AÑO	Fuga en Mdd 1	Reservas en Mdd 2
1997	13,126	24,633
1998	3,140	27,867
1999	5,567	28,765

Fuente.1.- Comisión, 2005.  
2.- Ministerio de Economía

Contrario a lo esperado, la fuga de capitales que se había desatado en 1994 y mantenido hasta 1997 disminuyó en 1998 y 1999. Asimismo, las reservas internacionales se mantuvieron altas durante estos tres años (cuadro 87). Incluso el 24 de julio de 1999 el Banco Central contaba con 25 mil mdd de reservas (Vales,

*Reforma*, 25/jul/99). Pese a la recesión económica la recaudación estatal logró mantenerse estable e incluso aumentar un punto porcentual del PIB pasando de 18.96% en 1997 a 19.58% en 1999 (cuadro 88). No obstante, el nivel de endeudamiento siguió creciendo a la par que aumentaba también el déficit fiscal. Explica Amalia Martínez (22/may/06) –subsecretaria de bancos y seguros

Año	Recaudación total en mdp del 2004	Recaudación % del PIB
1997	80,942	18.96
1998	83,398	19.31
1999	81,126	19.58

Fuente.- Ferreres, 2005: 485

de 1991 a 1996- que lamentablemente no hubo mucho debate en torno al déficit fiscal, había discusiones internas y dentro del gobierno había gente que quería poner freno al gasto público pero no tuvo mucho éxito. El gasto público era un gasto en salarios, jubilaciones y transferencias a las provincias nuevamente para salarios y cajas jubilatorias de las

provincias<sup>45</sup>. Hubo muy pocas posibilidades de bajar el déficit público, se bajaron salarios y jubilaciones en 1995 pero la capacidad de jugar con el gasto público era cada vez menor y la inversión pública no era importante aunque sí bajó mucho este componente.

Año	Ingresos totales % del PIB	Gastos totales % del PIB	Resultado primario % del PIB	Resultado financiero % del PIB
1997	23.92	24.74	1.49	-0.82
1998	23.62	26.03	0.22	-2.42
1999	24.21	28.72	-1.11	-4.51

Fuente.- Ferreres, 2005: 516.

El punto es que los ingresos totales entre 1997 y 1999 se mantuvieron en un rango semejante como % del PIB, pero los gastos totales pasaron del 24.74 al 28.72% del PIB entre 1997 y 1998 con un considerable aumento en el

déficit del resultado financiero (cuadro 89). Explica Orlando Ferreres (21/jun/06) que después de 1997 el déficit público ya era insostenible, Carlos Menem comenzó a gastar mucho para preparar su re-reelección sin tener los recursos para ello. Debido a que la Ley de convertibilidad le prohibía emitir dinero para cubrir el déficit, éste se cubrió mediante deuda pública, particularmente mediante la emisión de bonos. En el mismo sentido Amalia Martínez (22/may/06) –subsecretaria de bancos y seguros de 1991 a 1996- explica que el gasto público creció mucho a partir de 1997 lo cual se logró debido a que en ese momento los mercados financieros existían y eran favorables aunque cada vez fueron menos más caros. En cambio, para Roque Fernández (10/may/06) –ministro de economía de 1996 a 1999- previamente se había llevado a cabo una importante reforma fiscal: la privatización del sistema de seguridad social. Todas las contribuciones que antes entraban al Estado por esta materia se fueron a las AFJP que los volcaban a los fondos de capital. La falta de estos ingresos fue lo que se cubrió mediante reformas tributarias y deuda externa, pero el Estado nunca gastó más en relación al PIB, no hubo una expansión del gasto sin financiamiento.

<sup>45</sup> Sobre la relación de la federación con las provincias explica Jorge Baldrich (2/jun/06) –subsecretario de programación económica de 1994 a 1996- que ésta se había llevado a cabo mediante el ministerio de economía pero en 1996, después del cambio de administración en el ministerio de economía, con el objetivo de restarle poder al ministro, la relación del gobierno federal con las provincias se otorgó al ministerio del interior lo cual fue un error catastrófico porque se envió la señal de que ya no era necesario el ajuste fiscal. En este sentido explica Marcos Novaro (10/may/06) que con los gobiernos provinciales se hacen políticas de reforma fiscal pero con el acuerdo de que los gobernadores van a recibir una parte importante del ingreso fiscal federal. En 1995 se impulsa a los gobernadores a iniciar políticas de ajuste, privatización de bancos, reformas administrativas pero con apoyo financiero federal haciéndolo atractivo para los gobernadores. Sin embargo muchos de los compromisos asumidos por los gobernadores son incumplidos como la reducción del déficit provincial, avanzar en reformas previsionales, hacer políticas fiscales muy agresivas. Debido al resquebrajamiento de la coalición peronista y al intento de Carlos Menem de llegar nuevamente como candidato a la elección de 1999, pasó por alto todos los incumplimientos provinciales de la misma forma que el FMI pasó por alto los incumplimientos del gobierno federal.

Sobre este tema, el miércoles 25 de agosto de 1999, y luego de un año en el congreso, el senado sancionó la ley de equilibrio fiscal que dispuso importantes restricciones en el gasto público para el gobierno que tomaría las riendas a finales de ese año. Se estableció un cronograma que reducía el déficit fiscal en los próximos años (1.9% en 1999, 0.4% en el 2000, 0.5% en el 2001 y el 0.6% en el 2002) buscando alcanzar el déficit fiscal cero en 2003.

Por otro lado, los montos de la deuda externa, que venían en expansión desde 1995, pasaron de 35.34% del PIB en 1997 a 43.42% en 1999. Nuevamente el mayor crecimiento se da en la emisión de bonos aunque la deuda adquirida con organismos multilaterales también creció mientras que la deuda adquirida con el FMI disminuyó. La tasa de interés cobrada a Argentina se mantuvo entre el 9 y el 10 % en promedio aunque para el 24 de julio de 1999 el Estado pidió 625 mdd a una tasa de 13% anual cuando tan solo 30 días antes lograba préstamos a una tasa de 7.75% (Vales, *Reforma*, 25/jul/99) (cuadro 90).

<b>Cuadro 90.- Deuda externa y tasa de interés de 1997 a 1999</b>							
AÑO	Deuda (mdd) <sup>1</sup>	Deuda % del PIB <sup>2</sup>	Bonos 1	Organismos multilaterales <sup>1</sup>	Deuda con el FMI 1	Tasa de interés 1	Pago de intereses Mdp <sup>2</sup>
1997	101,100	<b>35.34</b>	74,053	16,789	5,907	9.22%	5,641.70
1998	112,357	<b>38.17</b>	78,211	19,122	5,419	9.37%	6,630.40
1999	121,876	<b>43.52</b>	85,804	20,310	4,471	9.99%	8,176.20

Fuente.- 1.- Ministerio de Economía. 2.- Ferreres, 2005: 498

Con el gasto y el endeudamiento disparados, en mayo de 1999 el gobierno menemista hizo pública su intención de realizar un recorte de 280 mdd al presupuesto de educación lo que provocó un paro nacional estudiantil que logró echar atrás el recorte decretado. En esa misma fecha el ministro de economía Roque Fernández logró que el FMI aceptara un aumento del déficit fiscal de 150 mdd arriba de los 1500 mdd pactados (Calloni, *La jornada*, 12/may/99). Días después, el 14 de julio de 1999, el gobierno argentino logró acordar con el FMI la disposición automática de 2 mil mdd en caso de eventual crisis de los cuales 800 mdd estaban sujetos al cumplimiento de varias condiciones y otros 1200 mdd a la firma de convenios.

	Argentina	Brasil	México	Venezuela
31-ene-97	419	437	369	409
31-oct-97	564	677	465	485
03-mar-98	400	490	369	439
11-jun-98	506	641	468	568
20-ago-98	734	971	732	2093
21-ago-98	991	1187	902	2127
24-ago-98	<b>1023</b>	1199	894	1997
10-sep-98	<b>1450</b>	1734	1135	2425
09-oct-98	741	1324	912	1319
13-ene-99	<b>1011</b>	1682	842	1509
12-feb-99	742	1288	692	1317
22-abr-99	603	865	538	830
04-ago-99	911	1109	727	1114
22-sep-99	700	994	591	951
03-ene-00	509	618	355	798

Fuente.- Ministerio de Economía

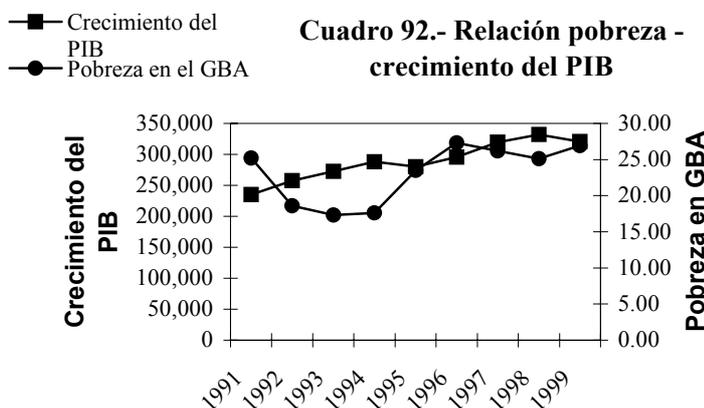
De la misma forma en que el inicio de la crisis económica se marca en el segundo semestre de 1998, agosto es el mes que marca el principio de las irregularidades y aumentos del riesgo país asignado a Argentina. Si bien entre el 31 de enero de 1997 y junio del 98 este indicador se mantuvo entre los 400 y 500 puntos en tan sólo 5 días creció más de 300 puntos y en dos meses 800. Luego de octubre del 98 el riesgo país ya no regresará a menos de 400 puntos y tendrá picos de poco más

de 1000 y 900 puntos en enero y agosto de 1999. Pese a todo, este índice inicia el año 2000 con 509 puntos (cuadro 91).

### Inequidad social del crecimiento

Como se observa en el cuadro 92, mientras que la línea de pobreza tiene una caída entre 1991 y 93 a la par que la línea de crecimiento del PIB tiene una ligera mejoría; en 1995 y 96 la línea de pobreza sufre un aumento frente al estancamiento de la línea de crecimiento del PIB pero cuando en 1996, 97 y 98 la

línea del PIB se recupera, la línea de pobreza no tiene una caída paralela a la observada en 1991-93. Para diciembre de 1999 se hace público que 4 millones de menores de 14 años vivían en hogares pobres y sólo 1 de cada 4 logrará llegar a la secundaria a la par que el Banco Mundial informó que hay 13 millones de personas en pobreza de una población total de 36 millones de habitantes (Calloni, *La Jornada*, 9/dic/99).



Año	Consumo total 1	Consumo total % 1	Consumo de hogares con IVA 2
1994	206,918	4.97	6.10
1995	199,639	<b>-3.52</b>	<b>-4.40</b>
1996	211,576	5.98	5.50
1997	228,402	<b>7.95</b>	<b>9.00</b>
1998	235,408	3.07	3.50
1999	229,324	<b>-2.58</b>	<b>-2.00</b>

Fuente.- 1. Ferreres, 2005: 173. 2.- Mecon.

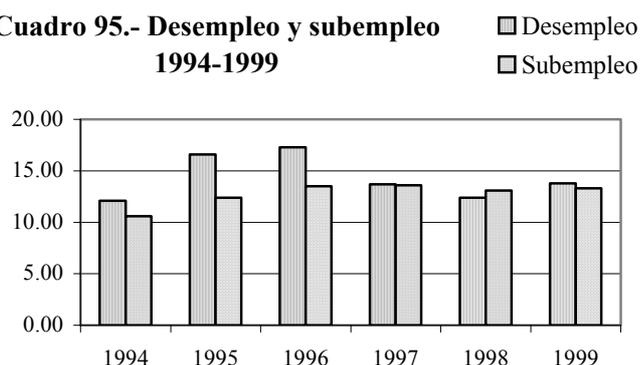
El nivel de consumo que había caído en 1995 también se repone en 1996 para tener su mejor año en 1997. Sin embargo, en 1998 hay un fuerte desaceleramiento que pasa a números negativos en 1999 con una caída de -2.58% para el consumo total y -2.00% para el consumo de hogares con IVA (cuadro 93). Con esta caída en el consumo entre enero y julio de 1999 la industria había sufrido pérdidas por más de 30% (Vales, *Reforma*, 25/jul/99).

Asimismo, si bien disminuyó el nivel de desempleo que había tocado su punto más alto en 1996, la desocupación y el subempleo mantuvieron niveles semejantes a los observados en 1994 que aún eran sumamente altos<sup>46</sup> (cuadros 94 y 95).

Año	Desempleo	Subempleo
1994	12.10	10.60
1995	16.60	12.40
1996	<b>17.30</b>	13.50
1997	13.70	<b>13.60</b>
1998	12.40	13.10
1999	13.80	13.30

Fuente.- INDEC [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

**Cuadro 95.- Desempleo y subempleo 1994-1999**



Semejante a lo sucedido con la pobreza y el desempleo, en lo que hace al salario los años de recuperación económica posteriores a la crisis de 1994 – 95 no se manifestaron en una mejora del nivel económico como sí lo habían hecho entre 1991 y 93 (cuadro 96). Para octubre de 1999 la estratificación del salario es la siguiente: 15.8% de la población gana hasta 200 pesos mensuales, 35.2% entre 201 y 400, 22.8% entre 401 y 600, 17.9% entre 601 y 1000, 6.7% entre 1001 y 2400 y el 1.6% de la población gana más de 2,400 pesos mensuales. Asimismo, mientras que en octubre de 1998 eran 4,195,877 los trabajadores

<sup>46</sup> Entre enero y julio de 1999 la desocupación había crecido del 13 al 14.7% (Vales, *Reforma*, 25/jul/99) y entre mayo y agosto de 1999 se perdieron 130 mil nuevos empleos (Calloni, *La Jornada*, 9/dic/99). De acuerdo con Orlando Ferreres (21/jun/06) hay diversas causas que explican el desempleo: la caída de la productividad durante los 80 que permitió aumentar la ocupación 2% anual pese a la disminución del PIB; la modernización de las industrias y el sinceramiento del desempleo debido al aumento de la productividad; la migración de países vecinos a Argentina; etc.

que ganaban menos de 400 pesos mensuales, en octubre de 1999 esta cifra es de 4,498,088<sup>47</sup> (Kanenguiser, *La Nación*, 10/abr/00). Es por ello que el 75.8 y el 80.7% de los argentinos evaluaron en 1997 y 99 respectivamente como mal/muy mal la situación del salario (cuadro 97).

Fecha	Oct74=100	
Oct-94	67.7	-1.1
May-95	64.3	-3.4
Oct-95	63.5	-0.8
May-96	62.8	-0.7
Oct-96	62	-0.8
May-97	64.4	2.5
Oct-97	63	-1.4
May-98	64	1

Fuente. Altimir y Beccaria, 2000:404

	1997 *	1999**
Muy mal/ mal	<b>75.8</b>	<b>80.7</b>
Regular	22	17.9
Muy bien / bien	0.8	1.1
No sabe	1.4	0.3

Fuente.- IBOPE-OPSM  
\* Capital Federal. \*\* Nacional

Peor aún, debido a la convertibilidad el costo de vida dentro de Argentina resultaba sumamente alto por lo que los salarios que podrían ser vastos comparados en la economía internacional con otros países, resultaban insuficientes para los ciudadanos argentinos generando una fuerte contradicción entre las expectativas y necesidades de los trabajadores argentinos y el plan económico del gobierno para generar mayor empleo por medio de la disminución del costo laboral. Al respecto explica Darío Braun (13/jun/06) –subsecretario de programación macroeconómica de 1991 a 1996- que desde el gobierno no se planteaba un problema de bajos salarios, por el contrario, la sensación era que los salarios argentinos eran demasiado elevados para las condiciones de producción en la Argentina.

Además del desempleo y los bajos salarios había un tercer tema que comenzó a dominar la agenda: la seguridad. Incluso a partir de 1997 la seguridad comenzó a ganar terreno por encima de los bajos salarios. Si en 1997 los bajos salarios eran calificados como mal/muy mal por el 75.8% de los encuestados, el 79% daban la misma calificación a la seguridad. En 1999 el 80.7% calificaban como mal/muy mal a los bajos salarios mientras que el 83.3% daban esta calificación a la seguridad (cuadros 97 y 98).

<sup>47</sup> El incremento en la población con salarios tan bajos se explica por la incorporación de nuevos trabajadores a empleos precarios a la par que 300 mil trabajadores que ganaban entre 400 y 600 pesos en 1998 se deslizaron al segmento inferior y 150 mil cayeron al segmento de 200 pesos o menos (Kanenguiser, *La Nación*, 10/abr/00)

	Muy mal / Mal 97*	Muy mal / Mal 99**	Regular 97*	Regular 99 **	Muy bien / bien 97*	Muy bien / bien 99**
Seguridad	<b>79</b>	<b>83.3</b>	18.4	14.7	1.7	1.9
Oportunidad de progresar	<b>65</b>	<b>71.1</b>	25.0	22.5	6.8	4.7
Educación	<b>61.5</b>	--	27.8	--	9.6	--
Salud	<b>69.3</b>	--	23.6	--	6.6	--
Servicios públicos	<b>40.8</b>	30.1	35.5	<b>39.7</b>	23.6	27

Fuente.- IBOPE-OPSM. \* Capital Federal. \*\* Nacional

	Nov 96	Dic 97	Feb 98	Abr 99
Desempleo	<b>78</b>	<b>82</b>	<b>71</b>	<b>85</b>
Seguridad	18	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>30</b>
Bajos Salarios	<b>39</b>	31	23	26
Corrupción	29	23	27	25
Educación	19	23	24	25
Jubilados	28	19	17	18
Inflación	2	2	2	3
Deuda externa	2	3	2	2

Fuente.- Mora y Montoya, 1999: 81.

También en las mediciones realizadas por Mora y Montoya (1999) el desempleo mantiene un sólido primer lugar como problema del país más mencionado entre 1996 y 1999, seguido por los bajos salarios en 1996 y por la seguridad en 1997, 98 y 99 (cuadro 99).

Para Vicente Palermo (1999: 167-168) los efectos negativos de las reformas estructurales se deben a tres rasgos: vulnerabilidad externa

que implica periodos de crecimiento alternados con recesiones; una escisión entre la reactivación económica y el empleo y baja recuperación de las capacidades fiscales para sostener políticas anticíclicas y sociales de envergadura. Contrario a lo esperado, el proceso de reformas neoliberales en Argentina tuvo bajos costos transicionales entre 1990 y 94, debido a la profundidad previa de la crisis hiperinflacionaria, y altos perjuicios permanentes que ya no están vinculados al cambio de reglas sino precisamente al nuevo modelo económico instaurado.

## CAPÍTULO 2

### EL GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RÚA: 1999-2001

#### **2.1. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes, el mandato y las expectativas generadas en 1999**

Dos son los principales partidos que se enfrentan en la elección presidencial de octubre de 1999: el peronista encabezado por Eduardo Duhalde y la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia formada por la UCR y el Frepaso que ya había competido como Alianza y ganado las elecciones intermedias de 1997. La Alianza presentó como candidato presidencial a Fernando de la Rúa, exgobernador de Capital Federal, y como vicepresidente al líder del Frepaso Carlos “Chacho” Álvarez.

#### **Programas político – económicos de los candidatos.**

**El partido justicialista** establece en su plataforma electoral la defensa de la convertibilidad monetaria y la paridad 1 a 1 como derecho y conquista de la sociedad. Asimismo establece la defensa de la estabilidad de precios mediante la consolidación de los equilibrios macroeconómicos aumentando las exportaciones y eliminando el déficit fiscal. Incluso el PJ espera llegar a déficit fiscal cero en 2003 mediante una mayor eficiencia en el manejo del Estado y el combate a la evasión fiscal (PJ, 1999: s/p).

En cuanto al papel del Estado, la plataforma justicialista establece la necesidad de un Estado activo y eficaz en apoyo de las actividades productivas generando un crecimiento con equidad. En las medidas de crecimiento económico establece la defensa de la solidez del sistema financiero y el fortalecimiento del mercado de capitales direccionando el uso de las reservas para aumentar el crédito a la industria y el campo. Así, el papel del Estado en la plataforma electoral justicialista queda reducido al apoyo crediticio y fiscal para crear empresas de explotación y procesamiento industrial de los recursos naturales, ramas industriales que involucren alto progreso tecnológico y servicios. El PJ también hace énfasis en el logro del pleno empleo como derecho social básico a través del crecimiento económico, del aumento de la productividad y de programas de capacitación laboral. Se establece la microempresa como alternativa laboral (PJ, 1999: s/p).

En materia fiscal propone simplificar el régimen impositivo y promover una política tributaria centrada en el impuesto a las ganancias mejorando la capacidad adquisitiva de los salarios mediante la reducción del IVA y otros impuestos. En cuanto a la deuda externa la

plataforma electoral establece la necesidad de una posición negociadora firme apoyando la posición de la iglesia (el jubileo 2000) y preservando el interés nacional. En materia de combate a la pobreza una de las mayores apuestas del justicialismo era el ingreso mínimo garantizado para 550 mil familias que viven en pobreza extrema reasignando los programas sociales existentes para conseguir los fondos (PJ, 1999: s/p).

Por su parte, **la Alianza** establecía en su plataforma electoral un necesario contrato con la sociedad fundado en el pleno empleo y en la igualdad de oportunidades. En torno a la política económica establecen que los requisitos de la competitividad económica son: el equilibrio macroeconómico, la reducción del costo argentino (intereses, tarifas e impuestos), el aumento de la productividad, el desarrollo de la infraestructura y la defensa de la competencia. En cuanto al equilibrio macroeconómico este supone la estabilidad permanente tendiente al valor interno y externo de la moneda a través de 3 condiciones: equilibrio fiscal, frenar el endeudamiento y aumentar la participación porcentual de la Argentina en la producción y comercio mundiales. En materia fiscal los aliancistas establecen que con un IVA a 21% y un ISR a 35% es difícil aumentar la presión tributaria por lo que la drástica reducción de la evasión es el camino para mejorar la recaudación fiscal (Alianza, 1999).

En cuanto a la reducción del costo argentino, la reducción de la tasa de interés se lograría mediante el equilibrio económico que conlleve a una menor necesidad de financiamiento del Estado disminuyendo la presión que el sector público ejerce sobre la tasa. Otro medio de bajar la tasa será transparentar los movimientos financieros. La disminución de las tarifas de los servicios públicos se lograría mediante la promoción de la competencia y la regulación de los monopolios naturales (Alianza, 1999).

En cuanto al aumento de la productividad se buscaría incrementar el ahorro interno y las inversiones productivas mediante la seguridad jurídica y la estabilidad permanente, la cohesión social y el capital humano. Si es papel del Estado realizar una inversión esta se fundamentará en ciencia y tecnología. Finalmente la defensa de la competencia se haría perfeccionando y transparentando el funcionamiento de los mercados y regulando los monopolios naturales. Se plantea la posibilidad de generar un crecimiento sostenido mediante la orientación gubernamental y una fuerte actividad del sector privado para

generar una economía capaz de producir y colocar bienes con creciente proporción de valor agregado y demanda internacional (Alianza, 1999).

En el caso peronista observamos nuevamente la consolidación de su plataforma electoral más cargada hacia la ortodoxia con algunas propuestas heterodoxas y una terciarista. Más interesante aún es el cambio de la plataforma de la UCR-Frepaso de 1995 a la que presenta la Alianza en 1999, con un claro corrimiento hacia la ortodoxia, la desaparición de propuestas heterodoxas y la disminución de las propuestas terciaristas a solo dos ilustrativas: la igualdad de oportunidades y la intervención del Estado en ciencia y tecnología (cuadro 100).

Cuadro 100.- Comparación de las plataformas electorales, 1999	
PERONISTAS	ALIANZA
<b>ORTODOXAS</b>	<b>ORTODOXAS</b>
Defensa de la convertibilidad.	
Estabilidad y crecimiento mediante equilibrio macroeconómico.	Búsqueda y mantenimiento del equilibrio macroeconómico.
Aumento de las exportaciones.	Aumento de las exportaciones, particularmente de bienes con valor agregado.
Concreción del déficit fiscal cero.	Equilibrio fiscal para lograr el equilibrio macro.
Aumento de la recaudación mediante la lucha contra la evasión fiscal.	Aumento de la recaudación mediante la lucha contra la evasión.
Pleno empleo mediante crecimiento económico y productividad.	
Simplificación del ISR.	
Ingreso mínimo garantizado para familias en extrema pobreza mediante la reasignación de programas sociales.	
	Freno al endeudamiento para lograr el equilibrio macroeconómico.
	Competitividad mediante la disminución de tasas de interés y tarifas.
	Aumento de la productividad mediante el incremento del ahorro interno y las inversiones productivas (seguridad jurídica, estabilidad, cohesión social y capital humano)
<b>HETERODOXOS</b>	<b>HETERODOXOS</b>
Intervención del Estado sólo en materia crediticia. Uso de reservas para aumentar el crédito al campo y la industria.	
Reducción del IVA y establecer el régimen fiscal sobre el ISR.	
Posición negociadora en torno a la deuda.	

TERCERVIÍSTAS	TERCERVIÍSTAS
Capacitación laboral.	Igualdad de oportunidades.
	La intervención del Estado será mediante inversión pública en ciencia y tecnología.

Un aspecto interesante es que durante la campaña electoral los dos candidatos tuvieron 3 propuestas comunes. El 5 de julio de 1999 en la celebración de la Convención Anual de la Asociación de Bancos tanto Eduardo Duhalde como Fernando de la Rúa confirmaron que de ganar las elecciones llevarían a cabo el pago de la deuda y mantendrían el modelo neoliberal (Afp, *La Jornada*, 6/jul/99). Posteriormente el 18 de agosto ambos contendientes afirmaron que de ganar la presidencia mantendrían la convertibilidad: Eduardo Duhalde declaró que “la opción es convertibilidad o muerte” mientras que Fernando de la Rúa afirmó que si gana seguiría con esa política cambiaria (Calloni, *La Jornada*, 20/ago/99).

Contradictoriamente, durante la campaña electoral, el 12 julio de 1999, Eduardo Duhalde declaró que Argentina necesitaba renegociar la deuda externa (Vales, *Reforma*, 13/jul/99) y el 25 de agosto dio a conocer los puntos que integran “el shock económico” necesario para echar a andar la economía: cese de los despidos durante un año en el sector productivo, bajar a nivel cero los impuestos para las pequeñas y medianas empresas, reducción del IVA al 15%, eliminación del impuesto a la renta mínima presunta, de sus intereses y de las “trabas burocráticas” en perjuicio de la producción y apoyo absoluto a la compra del trabajo nacional (Redacción, *La Nación*, 26/ago/99). Es precisamente en este mes, de acuerdo con Inés Pousadela (2003: 134), que el peronismo empezó a alejarse de la homogeneidad que había marcado a la campaña electoral entre la Alianza y el peronismo<sup>1</sup>. Posteriormente, el 24 de septiembre de 1999, Duhalde rechazó un pedido del FMI de

<sup>1</sup> De acuerdo con Isidoro Cheresky (2003: 21-22) la campaña electoral de Eduardo Duhalde tiene 3 momentos distintos: primero trata de diferenciarse de Carlos Menem y darle a su prédica un tono de peronismo tradicional; después intenta mejorar su imagen ante el stablishment y concretar una coalición con Domingo Cavallo que se frustra; y al final de la campaña vuelve a temas tradicionales del peronismo y a una denuncia de un plan de ajuste de sus adversarios implicados con el FMI.

reducir el presupuesto del año 2000 en 1,800 mdd y se planteó como víctima de un ataque del establishment<sup>2</sup> (Afp..., *La Jornada*, 25/sep/99).

Explica Enrique Zuleta Puceiro (5/abr/06) que Eduardo Duhalde planteó desde el poder mismo una ruptura con el sistema (decía Duhalde: “los que quieran más ajuste que voten por De la Rúa”). Fue público el distanciamiento de Eduardo Duhalde con Carlos Menem desde 1996, lo fue también la intención de Carlos Menem de intentar reelegirse para un nuevo periodo presidencial frente a lo cual Duhalde, entonces gobernador de Buenos Aires, amenazó con realizar un plebiscito preguntando si la provincia estaba de acuerdo con esa reelección, plebiscito que seguramente habría perdido Carlos Menem. Era entonces sabido que había una mala relación entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde y que el primero no participó ni apoyó la campaña del segundo<sup>3</sup>. Por ello, Duhalde intentó, sin lograrlo, diferenciarse de Carlos Menem, desmarcarse de su figura y alejarse de su política en el imaginario social (Rouvier, 26/mar/06 e Iglesias, 4/abr/06). De esta forma, si bien tanto en su plataforma electoral como en sus discursos de campaña Eduardo Duhalde decía que no se debía salir de la convertibilidad, al mismo tiempo afirmaba que era necesario cambiar el modelo sin especificar qué quería cambiar (Iglesias, 4/abr/06).

De forma interesante explica Eduardo Ratti<sup>4</sup> (9/may/06) que el equipo de asesores económicos de Eduardo Duhalde sabían que era necesario salir de la convertibilidad y tenían pensado intentarlo de ganar la elección. Sin embargo, explica Ratti que era difícil el sinceramiento de esta propuesta en la campaña por el significado social que, a partir de la crisis hiperinflacionaria, había adquirido la convertibilidad como indicador de certeza: “si en la campaña de Duhalde hubiéramos dicho hay que salir de la convertibilidad hubiéramos sido causantes de una corrida bancaria fenomenal. Si uno dice hay que devaluar la crisis del 2001 la hubiéramos anticipado en el 99. Privadamente hablábamos de esto pero

---

<sup>2</sup> Tratando de esquivar las iniciativas aliancistas en el terreno de la ética y la transparencia en la gestión y casi como “nigromante” Eduardo Duhalde comenzó a generar un discurso que anticipaba una terrible crisis que era necesario prever y para lo cual presentaba el “shock” mencionado como proyecto de concertación preelectoral. El primer argumento contrario al plan de Duhalde fue que, de ser la solución, el peronismo era el partido aún en el gobierno que podría aplicarlo. El segundo argumento era lo insostenible del plan por el costo fiscal.

<sup>3</sup> Incluso un día después de las elecciones, el 25 de octubre de 1999, la ciudad de Buenos Aires amaneció empapelada con carteles encabezados por la frase “Menem 2003, cuidelo, el país lo necesita”.

<sup>4</sup> Eduardo Ratti es un integrante del equipo de Jorge Remes Lenicov, principal asesor económico de Duhalde, que participó activamente en la campaña electoral de 1999 y fue secretario de coordinación técnica del ministerio de economía en los tres meses que Jorge Remes Lenicov ocupó el puesto de ministro en 2002.

públicamente no se podía hablar para que no se provocara una estampida. Son de estas cosas que desgraciadamente uno no puede flanquear ante la opinión electoral...”

<b>Cuadro 101.- Expectativas de corrupción en 1999</b>	
Muy alta/alta	94.3
Regular	3.9
Baja/muy baja	1.2
No Sabe	0.6
Fuente.- OPSM Encuesta Nacional	

En cambio, durante la campaña Fernando de la Rúa puso énfasis en el aspecto ético de su posible administración. El 29 de septiembre de 1999 afirmó que de llegar a la presidencia se acabaría el menosprecio a la ley, los corruptos irían a la cárcel y no habría privilegios para nadie a la par que 150 funcionarios públicos eran acusados de corrupción unos días antes de la elección (Vales, *Reforma*, 30/sep/99). Claramente era redituable poner énfasis en el tema de la corrupción puesto que el 94.3% de la población consideraba que esta era alta/muy alta (cuadro 101) aunque, como ya hemos visto, en diversas encuestas la corrupción no era uno de los tres problemas fundamentales de Argentina (desempleo, inseguridad y salarios).

No obstante, el tema económico no era dejado de lado. El mismo 29 de septiembre de 1999 Fernando de la Rúa enfáticamente decía no a la reducción del gasto público para el año 2000 que reclamaba el FMI (igual que Duhalde) a la vez que el vicepresidente de la Alianza Carlos Álvarez confirmó el no al ajuste y se pronunció por buscar financiamiento en el mercado de capitales. Sin embargo, su asesor de campaña y posible ministro de economía José Luis Machinea se encontraba en ese momento en EU negociando dicho ajuste (Vales, *Reforma*, 30/sep/99). Posteriormente, el 18 de octubre, Fernando de la Rúa propuso compatibilizar el crecimiento económico con el desarrollo social en donde el Estado debía ocuparse de la educación, la salud, la lucha contra la pobreza, de generar trabajo y de atender la seguridad social (De la Rúa, *Reforma*, 19/oct/99). Pero, como observa Juan Carlos Torre (24/may/06), en caso de que la Alianza despertara algún tono progresista en materia económica si había una persona que estaría de más era precisamente Fernando de la Rúa porque su trayectoria es mucho más conservadora. Importante paradoja de la elección de 1999: llega al gobierno una coalición con tono y expectativas progresistas pero con un presidente conservador. Incluso la Alianza misma tiene clivajes programáticos e ideológicos diferenciados al interior. Como observa Marcos Novaro (2002a: 59) a fines de 1997 Raúl Alfonsín quedó encargado de conciliar las propuestas de las dos fuerzas que constituirían la Alianza. Alfonsín tenía muchos más puntos de cercanía con los frepasistas que con los radicales que rodeaban a Fernando de la Rúa, considerados el sector

conservador del radicalismo. Una división semejante había en el Frepaso donde Carlos Álvarez y Fernández Meijide habían tenido un importante acercamiento hacia las reformas neoliberales por lo que mientras ellos estaban más cerca de Fernando de la Rúa, el resto del Frepaso se entendía mejor con Raúl Alfonsín. Al inicio de la campaña Fernando de la Rúa convocó a economistas de su confianza para delinear las políticas de gobierno<sup>5</sup> frente a lo cual Raúl Alfonsín amenazó con renunciar a la conducción del Instituto Programático de la Alianza criticando la orientación pro-mercado y neoliberal de los técnicos convocados por Fernando de la Rúa. Por ahora el candidato presidencial aceptó las reglas de la cooperación cediendo el ministerio de economía a José Luis Machinea pero mantuvo a sus asesores de confianza en el gabinete donde nombró a 4 economistas con tendencia neoliberal (Ricardo López Murphy -defensa, Juan Llach –educación, Fernando Santibáñez –jefe de asesores y Aldalberto Rodríguez –relaciones exteriores) lo que fue leído como una decisión de profundizar el ajuste fiscal.

Mientras que Eduardo Duhalde intentó desmarcarse, sin lograrlo, de Carlos Menem y de la visión que este había generado del partido peronista, la oposición que tenía las manos libres para hablar en contra de la convertibilidad o del modelo económico no lo hizo. De hecho uno de los silencios importantes de Fernando de la Rúa que señala Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) fue la caracterización de la situación económica que para entonces se sabía bastante complicada –a diferencia de Eduardo Duhalde quien comenzó a hablar de una posible crisis devastadora por venir- Fernando de la Rúa no hablaba de este marco económico porque sus asesores de campaña le decían que no hablara de ello ya que a la gente le podía venir mal y darle miedo. La Alianza, lo mismo que los peronistas, no cuestionan la convertibilidad<sup>6</sup>. Incluso, para Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) el principal tema de campaña que permitió a la Alianza ganar las elecciones es precisamente el mantenimiento de la convertibilidad. En este mismo sentido explica Carlos Acuña (24/may/06) que la Alianza ganó las elecciones con un mensaje de gran continuidad, el

---

<sup>5</sup> Ricardo López Murphy era la persona de confianza de Fernando De la Rúa para ocupar el ministerio de economía. Sin embargo, el conflicto al interno de la Alianza junto con una declaración en mal momento de López Murphy diciendo que la competitividad argentina dependía de bajar 30% todos los salarios le cerraron la puerta del ministerio.

<sup>6</sup> tal vez una diferencia en este punto es que mientras los colaboradores cercanos de Duhalde afirman que al interno la cuestionaban y analizaban la forma de salir de ella, los colaboradores de la campaña de Fernando de la Rúa y posteriores servidores públicos tampoco la cuestionaron al interno del equipo

gran mensaje que convence a parte importante del electorado es la promesa de mantener la convertibilidad. Incluso la Alianza no ponía en cuestión la apertura de la economía ni las privatizaciones; aparecía intentando dar un mensaje de mayor transparencia, mayor honestidad en la administración de la cosa pública.

De esta manera, y siguiendo a Daniel Campione (15/may/06), fue menos diferenciada en lo económico la propuesta de la oposición en 1999 que en 1995. En este mismo sentido observa la fundación Konrad Adenauer (1999: 29-31) que durante la campaña la Alianza había hecho suyas las banderas del oficialismo (la estabilidad y la convertibilidad) planteando no una ruptura sino una continuidad superadora mediante la incorporación de criterios de equidad y un manejo transparente de la administración pública mientras que el candidato del oficialismo (aunque enfrentado a Carlos Menem) eligió profundizar las críticas hacia las inequidades del modelo produciéndose una interesante paradoja: la oposición parecía más oficialista que el oficialismo. Aún así, es un hecho claro que en las elecciones de 1999, por la homogeneidad de las plataformas y campañas de los principales candidatos, no había ningún proyecto fundacional en juego.

### La información de los votantes.

De acuerdo con la Fundación Konrad Adenauer (1999: 22) el fantasma de la hiperinflación había quedado detrás y en el contexto recesivo de la elección y sin una distribución durante el crecimiento económico de 1996 y 1997 los costos sociales del modelo aparecían como un nuevo problema. Tanto la sociedad argentina, sigue la Fundación, como algunos miembros del partido gobernante se mostraban reticentes a la profundización de las políticas de ajuste como única vía para retomar el camino del crecimiento económico.

<b>Cuadro 102.- Nivel de acuerdo con el modelo económico vigente en 1999</b>		
	Sep. 99	Oct. 99
Muy de acuerdo / de acuerdo	16.1	14.3
Sin posición tomada	15.0	15.2
Poco / nada de acuerdo	<b>65.4</b>	<b>66.5</b>
NS/NC	3.5	4.0
Fuente.- OPSM. Encuestas Nacionales.		

Lejos de la homogeneidad de las campañas y plataformas electorales, si bien la ciudadanía argentina no se manifestaba claramente en contra de la convertibilidad o de las reformas estructurales, sí había un sector mayoritario poco / nada de acuerdo

con el modelo económico, 65.4% en septiembre y 66.5% en octubre de 1999 (cuadro 102).

De forma paralela al desacuerdo con el modelo económico comenzó a crecer la cultura política - económica estatista, particularmente la subcategoría del estatismo anticorporativo, frente a la disminución de los privatistas desarrollistas y neopinochetistas. Si en 1994 el total de estadistas llegaba a 29% de la población, para el año 2000 el 51% se identificaba como estatista (cuadro 103).

	1994	1998	2000
Corporativo	5	7	6
Estatista clásico	3	5	6
Estatista promilitar	7	7	8
Estatista anticorporativo	<b>14</b>	<b>26</b>	<b>31</b>
<b>TOTAL ESTADISTA</b>	<b>29</b>	<b>45</b>	<b>51</b>
Desarrollista	12	9	5
Neoperonista	6	4	4
Neopinochetista	19	11	8
Liberal	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>32</b>
<b>TOTAL PRIVATISTA</b>	<b>71</b>	<b>55</b>	<b>49</b>

Fuente.- Mora y Araujo, 2002: 36 – 37.

El desacuerdo con el modelo económico y el cambio de las pautas de cultura político-económica se reflejan en el porcentaje de ciudadanos que buscan una corrección de las políticas desarrolladas por Carlos Menem. Si bien el grueso de los encuestados presentados en el cuadro 104 se ubica en la categoría de corregir, es importante observar que, con excepción de la preservación del equilibrio fiscal, el segundo lugar en todos los casos lo ocupa la categoría de cambio. También cabe destacar que el único indicador que lidera la casilla de continuar es la preservación de la convertibilidad mientras que los dos en donde aventaja el cambio son el régimen impositivo y las políticas sociales contra la pobreza.

SEPTIEMBRE DE 1999	CONTINUAR	CORREGIR	CAMBIAR	NS - NC
Preservación de la convertibilidad	<b>55.4</b>	24.0	14.0	6.6
Privatizaciones y desregulación económica	20.6	<b>47.6</b>	29.2	2.6
Política hacia las pymes	18.4	<b>46.6</b>	28.3	6.7
Crédito a la producción e industria	18.4	<b>43.7</b>	33.2	4.7
Control de empresas privatizadas	18.7	<b>41.2</b>	36.6	3.5
Política hacia las inversiones extranjeras	22.1	<b>40.1</b>	28.7	9.1
Control de la evasión impositiva	26.0	<b>38.2</b>	31.9	3.9
Preservación del equilibrio fiscal	26.1	<b>37.8</b>	23.8	12.3
Régimen impositivo	10.8	40.3	<b>43.4</b>	5.5
Políticas sociales contra la pobreza	13.2	27.8	<b>56.7</b>	2.3

Fuente.- Encuesta nacional realizada por OPSM.

En cuanto a las expectativas generadas en la población sobre la actuación de la Alianza en materia de privatizaciones, en febrero de 1998 el 44% de los encuestados esperaban que las privatizaciones se revisaran, el 30.9% que mejorara el control, el 4.9%

Revisarlas	<b>44.0</b>
Mejorar el control	30.9
Continuar la política de Menem	4.9
Ampliarlas y profundizarlas	4.6
OTRAS	0.1
NS/NC	15.6
Fuente.- Encuesta Nacional de OPSM. Feb./98	

esperaba continuidad con el régimen de Carlos Menem y el 4.6% que las ampliaran y profundizaran (cuadro 105). En particular, como se observa en el cuadro 106, en materia de aeropuertos, petróleos, accidentes de trabajo, bancos provinciales, aerolíneas y

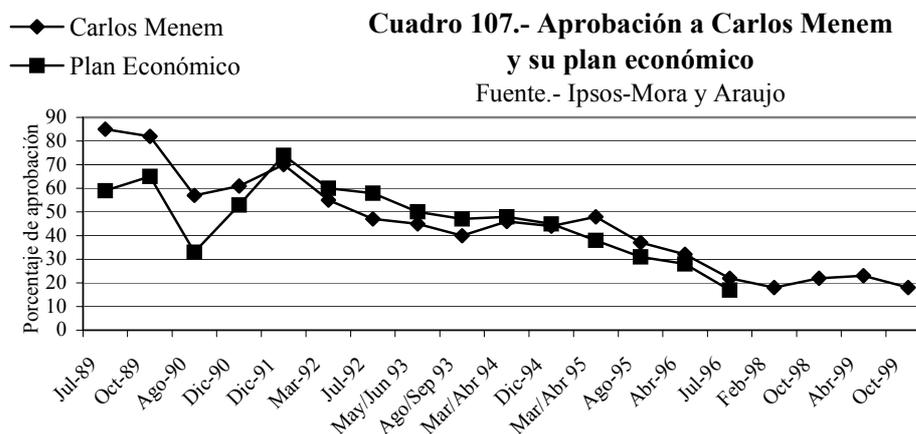
el sistema previsional la mayoría de los encuestados prefieren una modificación profunda o anulación de la privatización. Lo cierto es que en la mayoría de los casos los resultados suelen ser bastante cerrados.

	CONSOLIDAR	MODIFICAR DETALLES	MODIFICAR PROFUNDO	ANULAR	NS/ NC		
Aeropuertos	14.6	33.4	18.8	31.2	<b>51.3</b>	20.1	15.3
Petróleo	19.0	38.7	19.7	22.3	<b>48.3</b>	26.0	12.9
Accidentes de trabajo	16.2	35.3	19.1	26.8	<b>46.4</b>	19.6	18.3
Bancos provinciales	19.7	37.3	17.6	18.9	<b>46.2</b>	27.3	16.5
Aerolíneas	16.1	34.4	18.3	26.3	<b>44.3</b>	18.0	21.3
Sistema previsional	20.1	40.2	20.1	21.6	<b>44.2</b>	22.6	15.5
Electricidad	20.8	<b>44.4</b>	23.6	21.4	43.9	22.5	11.8
Agua potable	26.3	<b>46.3</b>	20.0	18.8	43.7	24.9	10.0
Teléfono	27.7	<b>51.4</b>	23.7	23.7	41.6	17.9	7.0
Gas	27.0	<b>49.5</b>	22.5	19.8	41.1	21.3	9.4
Correos	32.1	<b>53.6</b>	21.5	17.1	36	18.9	10.4
Recolección de basura	36.3	<b>56.1</b>	19.8	15.9	29.9	14.0	14.0
Trenes de carga	15.2	29.3	14.1	15.6	<b>29.8</b>	14.2	40.9
Trenes metropolitanos	16.9	<b>31.6</b>	14.7	13.9	26.3	12.4	42.0
Subterráneos	19.0	<b>33.7</b>	14.7	11.3	23.7	12.4	42.6
Fuente.- Encuesta nacional realizada por OPSM.							

Estos elementos permite afirmar a Isidoro Cheresky (2003: 20) que el electorado en 1999 estaba integrado por un sector que se oponía al modelo basado en la convertibilidad y la apertura de la economía, otro sector que se oponía a un estilo de gobierno marcado por la transgresión a las normas institucionales superior a las usuales en un régimen democrático junto con una amplia sensibilidad y descontento en el electorado con los altos índices de desocupación y pobreza frente a la falla del mercado en la derrama de la economía.

Todos estos elementos habían llevado a la sistemática caída tanto en la imagen de Carlos Menem como de su plan económico. Si en 1995 la caída de su imagen había

quedado en 48% de evaluaciones positivas permitiéndole la reelección, la carrera descendente no había parado llegando a 18% de evaluaciones positivas desde febrero de 1998 hasta octubre del 99 mientras que el plan económico ya sólo tenía 17% de evaluaciones positivas desde julio de 1996<sup>7</sup> (cuadro 107).



De forma paralela al desacuerdo con el modelo económico, al aumento de la cultura estatista y a la caída en la imagen y el plan económico de Carlos Menem, la gente calificó el pasado de forma negativa. Más del 60% de los encuestados afirman en 1998 y 1999 que han empeorado de los tres últimos años a la fecha. En cambio, en la evaluación prospectiva la mayoría de los encuestados cree que las cosas mejoraran (cuadros 108 y 109).

Cuadro 108.- Evaluación retrospectiva de la situación				Cuadro 109.- Evaluación prospectiva			
	Feb. 1998	Sep. 1999	Oct. 1999		Feb. 1998	Sep. 1999	Oct. 1999
Mejoraron	12.8	8.4	10	Mejorarán	<b>31.4</b>	<b>36.8</b>	<b>36</b>
Siguen Igual	25.1	22.4	22.7	Seguirán igual	29.2	29.5	31.9
Empeoraron	<b>60.8</b>	<b>67.8</b>	<b>65.8</b>	Empeorarán	24.4	17.5	15.4

<sup>7</sup> De acuerdo con Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) lo que ocurrió fue el desgaste del poder político de Menem a partir de la generación de nuevos problemas en la agenda social (particularmente el desempleo, los bajos salarios/pobreza, la inseguridad y la corrupción), que el gobierno se vio sistemáticamente errado para resolver: “Menem pensaba que con arreglar la hiperinflación podía vivir 10 años y esto no es así.” La evasión de los problemas fue otro elemento que afectó su imagen. La gente tenía una percepción de mucha corrupción en el gobierno a la que Menem decía: “esto es un invento de la prensa”. La inseguridad y crimen eran crecientes y el ministro del interior decía que el departamento de policía era mejor que antes y tenía mejores métodos informáticos por lo que había mejores estadísticas pero no un aumento de la criminalidad mientras la gente pensaba: “si me están asaltando una vez por semana, antes no me pasaba esto.” El gobierno también negaba el aumento del desempleo diciendo: “ahora aumenta la oferta de la mano de obra porque las mujeres se comienzan a incorporar al mercado de trabajo, los viejos están más confiados y quieren trabajar y entonces hay más desempleo”. Lo cierto, siguiendo a Manuel Mora y Araujo, es que el gobierno no tuvo respuesta a estos tres problemas.

No sabe.	1.3	1.4	1.5	No sabe.	15	16.2	16.7
Fuente: IBOPE-OPSM. Nacional							

La evaluación de la situación actual no es tampoco halagüeña. En febrero de 1998 el 66.2% de la gente dice que la situación actual del país es mala o muy mala, en septiembre de 1999 este índice sube a 71.1% y en octubre de ese mismo año regresa a 69.3% (cuadro 110).

	Feb. 1998	Sep. 1999	Oct. 1999
Mal / Muy mal	66.2	71.1	69.3
Regular	25.1	17.8	20.7
Bien / Muy Bien	9	9.9	9.6
No sabe	0.4	1.2	0.4
Fuente: IBOPE-OPSM. Nacional			

### **El triunfo de Fernando de la Rúa en la elección presidencial de 1999**

Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. DE LA RUA-ALVAREZ	48.37
Justicialista DUHALDE-ORTEGA	38.27
Alianza acción por la República. CAVALLLO-CARO FIGUEROA	10.22
Votos blancos	3.57
Votos nulos	0.94
TOTAL DE VOTOS	19,848,987
PORCENTAJE DE VOTANTES	82.28
ABSTENCIÓN	17.72
FUENTE Ministerio del Interior	

La Alianza logró el triunfo presidencial en las elecciones del 24 de octubre de 1999 con Fernando de la Rúa a la cabeza y Carlos “Chacho” Álvarez como vicepresidente obteniendo el 48.5% de los votos emitidos y dejando en el camino al peronista Eduardo Duhalde. Más allá de la victoria que estaba decantada desde meses antes de la elección, un elemento llamativo es el 10.22% que obtiene el partido de

derecha Acción por la República que en esta elección lleva a Domingo Cavallo como candidato presidencial (cuadro 111).

De acuerdo con Ricardo Sidicaro (15/may/06) muchos de los sectores dominantes y de la clase media que en 1995 habían votado por Carlos Menem, ahora se iban a la Alianza ya que el candidato peronista Eduardo Duhalde parecía más antiliberal que el candidato de la Alianza. Con esto se rompió el “consenso social” que el peronismo había logrado entre 1991 y 94, si bien el peronismo mantuvo siempre un fuerte apoyo de las clases populares estas no eran suficientes para darle el éxito electoral a un candidato abandonado por las clases medias neoliberales y los sectores económicamente más poderosos. En este sentido Calvo y Escolar (2005) nos muestran que en la elección de 1999 el 22% de la votación de Fernando de la Rúa proviene del PJ mientras que el 13% de los votos de Duhalde provienen

de la UCR. Por su parte De la Rúa tiene un equilibrado mosaico de votos: 25% de la UCR, 22% del PJ, 43% del Frepaso y 10% de otros partidos (cuadro 112).

<b>Cuadro 112.-Transferencia de votos en la elección de 1999</b>									
Candidatos 1999	Desde el partido emisor				Desde el partido receptor				
	Votos	UCR	PJ	Frepaso	UCR	PJ	Frepaso	Otros	Total
Duhalde	7,254,147	<b>29%</b>	67%	0%	13%	86%	0%	1%	100%
De la Rúa	9,167,404	71%	<b>22%</b>	72%	<b>25%</b>	<b>22%</b>	<b>43%</b>	10%	100%
Cavallo	1,937,565	0%	1%	<b>28%</b>	0%	6%	<b>79%</b>	15%	100%
No estimado			10%						
Total		100%	100%	100%					

Fuente.- Calvo y Escolar, 2005: 204-205.

### **La formulación del mandato**

La identificación del mandato en la elección de 1999 es difícil de integrar debido a la distancia entre la homogeneidad de las campañas con su promesa de continuismo y el descontento y desacuerdo de la gente con el modelo económico pero también su petición de continuidad con la convertibilidad. Comencemos con los analistas de opinión pública. Para Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) el mandato es “no debemos perder el preciado bien que hemos conseguido que se llama estabilidad económica y además necesitamos algo nuevo que el Frepaso incorporó en 1999”. En cambio, para Gerardo Adrogué (31/mar/06) la elección de 1999 se vio cruzada por dos dimensiones: la dimensión económica donde la gente sabía que las cosas estaban mal y en este sentido se generó una expectativa de cambio en la economía. Y la dimensión político-cultural: el problema de la corrupción y la expectativa de un cambio moral. Por su parte, Enrique Zuleta Puceiro (5/abr/06) opina que el mandato consiste en un cambio con continuidad donde la continuidad lo es del modelo económico en general y el cambio se centra en mayor calidad institucional, transparencia, lucha contra la corrupción, regulaciones, leyes, las reformas de segunda generación, hacer de toda esa revolución económica algo previsible. Roberto Bacman (20/abr/06) opina que en la elección de 1999 sólo hay una rectificación del pacto social de los 90, a la derecha la convertibilidad, a la izquierda el Frepaso con el objetivo de sostener la transparencia contra la corrupción y en el centro un fuerte político como creía la gente que iba a ser Fernando de la Rúa, este era el mandato. Finalmente para Claudio Iglesias (4/abr/06) el mandato estaba constituido por el mantenimiento de la convertibilidad pero con más ética, con más sensibilidad social, no dejen afuera a grandes sectores, más ocupación, más asistencia

social. En 1999 la gran discusión económica es precisamente la reparación social de la deuda de los 90 que hace una referencia ambigua a una serie de situaciones como el desempleo, la inequidad social, la distribución del ingreso, la pobreza, la corrupción. El encargo era sanear al Estado, un Estado que fuera más decente, más amigo de la gente, y esto tenía un fuerte contenido de reparación social. Un punto interesante es que independientemente de lo cercano o lejano de la idea de cambio y mantenimiento del mandato dado según las distintas versiones presentadas, todos los consultores entrevistados concuerdan que en cualquier caso la Alianza falló en el cumplimiento del mandato.

Desde los asesores económicos e integrantes del gobierno de la Alianza, para Roberto Bisang (4/may/06) –asesor del PAMI de 1999 a 2001- el mandato otorgado era: “nosotros seguimos con la convertibilidad y hacemos un mecanismo de redistribución a través básicamente de medidas fiscales con un giro en lo económico mucho más hacia intervencionismos que hacia el libre mercado y para eso las patas centrales iban a ser los mecanismos de educación, los de ciencia y técnica, no el viejo mecanismo de empresas públicas”. El planteamiento desde el gobierno era armar una economía levemente en crecimiento, sin inflación, mientras el sistema internacional nos sigue financiando y esperamos mejores condiciones internacionales, de lograrlo hubiéramos tenido algunas posibilidades de movimiento. Esta misma idea es proyectada por Daniel Campione (15/may/06) quien observa que la convertibilidad, asociada a la magia de estabilidad con crecimiento, fue adoptada por el gobierno de Fernando de la Rúa. No debemos pasar por alto que 1996 y 97 fueron años de crecimiento económico por lo que la desaceleración de la economía había comenzado justo poco antes de asumir la Alianza. Lo cierto es que en esta apuesta de salir de la recesión con la convertibilidad se va convirtiendo en catástrofe, en depresión. Coincide Marcos Novaro (2002: 13) para quien la Alianza tenía como objetivo un cambio tranquilo: operar correcciones que tuvieran un efecto multiplicador sobre un suelo ya fertilizado con las reglas institucionales y de mercado que se presuponían firmemente establecidas haciendo del buen gobierno un instrumento potente para alcanzar resultados que hicieran la diferencia (“corregir lo que se hizo mal, mantener lo que se hizo bien y hacer lo que no se hizo”). En este punto inclusive la oposición concuerda. De acuerdo con Rubén Giustiniani (4/may/06) –senador del partido socialista de 1999 al 2005- la ciudadanía optaba por un cambio tranquilo, quería seguir con la convertibilidad y le dio

un mandato de transparencia de la que había carecido el menemismo, junto con una reconversión de los sectores más postergados esencialmente de los jubilados, de los trabajadores de ingresos fijos. De esta línea conductora se sujeta Marcos Makon (13/jun/06) –secretario de modernización del Estado de 1999 al 2001- para afirmar que en la elección de 1999 la gente más que pedir un cambio de política económica pedía un gobierno decente.

Por su parte, para Oscar Cetrángolo (11/may/06) –subsecretario de la relación con provincias de 1999 a 2001- la campaña del 99 no estuvo centrada sobre la política económica porque la población se manifestó por el apoyo a la convertibilidad y por ende dejaba muy poco margen de acción. Lo importante ahora era ordenar la macroeconomía y la propuesta básicamente era ordenar las cuentas públicas. Pero la convertibilidad era solo una de las tres partes del modelo económico que se complementaba con el sistemático ajuste económico y las reformas neoliberales. El mantenimiento de una de las partes no conlleva el de las otras dos. Sin embargo, como observa Daniel Campione (15/may/06) la Alianza tampoco propició un cambio en las otras dos partes del modelo porque ideológicamente no disentían a fondo. La idea era que Argentina debía realizar un aterrizaje suave mediante políticas sociales un poco más generosas, una recuperación de la educación pública, sin variar nada substancial en términos de política económica. Lo esencial era sacarse de encima los procedimientos mafiosos y el estilo corrupto del menemismo. Tenían esta idea politicista de que la ética y el funcionamiento institucional lo cambiaba todo aunado a que el temor a la salida de la convertibilidad era absolutamente paralizante.

Para Marcos Novaro (10/may/06) y Sebastián Katz (4/jul/06) en la Alianza había sectores que creían que había que hacer algunas políticas más activas, que había que estimular la inversión y la productividad afectando a las empresas de servicios y fomentando la inversión productiva para mejorar las condiciones de empleo pero dentro de la idea de que es posible evitar la devaluación. Lo que temían economistas como Luis Machinea o Pablo Gerchunoff era que llegara una nueva crisis antes de un periodo de crecimiento y redistribución. Sin embargo ajustar la renta de las empresas de servicios implicaba afectar los intereses que habían sido fortalecidos durante la época del menemismo y eso también implicaba ciertos conflictos. Para De la Rúa, y para muchos otros radicales, era mucho más importante ganar la cooperación que enfrentar un conflicto

con esos actores por lo que no se renegoció ningún contrato y los que se renegociaron se hicieron bajo el esquema menemista de promesas de inversión a cambio de renta segura. Para muchos economistas del gobierno de la Alianza era evidente que se trataba de una tendencia difícilmente sostenible pero se fue redoblando una apuesta por esa regla de juego y generando una tensión porque muchos de los asesores concebían que la convertibilidad como un camino hacia ninguna parte, particularmente después del cambio de las circunstancias y las condiciones externas del país desde 1998.

Con los elementos anteriores podemos decir que en 1999 hay un doble mandato: 1) expectativas generadas en la gente (más que creadas por la Alianza) sobre un cambio en materia de política económica (sin indicar claramente la dirección del cambio) que involucra el mantenimiento de la convertibilidad, no más ajustes económicos (peticiones que juntas son contradictorias) y mayor redistribución de la riqueza. Y 2) cambio moral o en el liderazgo o ejercicio de la política (éste escapa a los contenidos de la tesis pero es importante mencionar que existe y que también se incumple). El principal problema con el mandato será el desvío ya que pese a la expectativa generada (sin quererlo) de cambio económico se siguen las mismas pautas incluso con los mismos personajes de la política menemista.

## **2.2. Las decisiones de política económica de 1999 – 2001**

Como contexto externo del arribo al gobierno de Fernando de la Rúa tenemos la crisis de Rusia, la devaluación del real brasileño, el fortalecimiento del dólar frente al resto de las monedas en la segunda mitad de los noventa teniendo como consecuencia la reevaluación del peso argentino pero sin aumentar la productividad, el declive de los precios internacionales de los bienes que Argentina exporta y la decisión de Carlos Menem de aumentar el endeudamiento para cubrir el déficit público. La ecuación formada por déficit fiscal creciente, acumulación de vencimientos de la deuda pública y privada y rigidez del tipo de cambio anticipaba grandes dificultades para el nuevo gobierno a la par que la situación internacional no era parecida a lo que había sido el principio de la convertibilidad (Novaro, 2002: 23; Katz, 4/jul/06 y Martínez, 22/may/06). Durante el desarrollo del gobierno de Fernando de la Rúa sobresalen las siguientes decisiones de política económica: 1) la reforma fiscal conocida como “el impuestazo” que entra en vigor en primero de enero

del 2000; 2) la ley de reforma laboral aprobada por las cámaras de diputados y senadores el 14 de febrero y 26 de abril del 2000; 3) el blindaje financiero negociado con el FMI en noviembre y diciembre del 2000; 4) el plan de política económica conocido como “Ley de competitividad” echado a andar en marzo del 2001; y 5) el plan de política económica conocido como “Ley déficit cero” de julio del 2001.

### **Los proyectos económicos empresariales en 1999.**

Si para las elecciones de 1999 había ya un desacuerdo social con el modelo económico implantado durante los 90, en el sector empresarial también se había gestado un enojo por algunos de sus resultados. Las críticas elaboradas entre 1994 y 1995 por Jorge Blanco Villegas, presidente de la UIA, y los grupos rurales se adherían a los planteamientos generales del modelo neoliberal pero reprochaban algunos puntos específicos. En sus críticas la UIA se centraba en el acceso diferenciado a los créditos proponiendo más acciones del Estado para asegurar el éxito de las políticas de apertura resolviendo los problemas con la competencia brasileña, evitando el dumping y flexibilizando las condiciones laborales. Por su parte, la Sociedad Rural Argentina y las Confederaciones Rurales Argentinas se enfocaban en los problemas con la convertibilidad 1 a 1 peso-dólar y la consecuente pérdida de competitividad de sus productos por sus altos precios así como al alza de precios y tarifas con las privatizaciones.

Durante el menemismo se formó el Grupo de los Ocho integrado por todas las corporaciones empresariales tradicionales. En la toma de decisiones al interno del grupo la influencia del sector financiero y del nuevo sector transnacional se hacía preponderante (Sidicaro, 2002: 211-212). Incluso después del proceso de compra-venta de empresas públicas y privadas argentinas, el nuevo bloque económico transnacional es tan superior al doméstico que la Alianza buscó a estos consorcios en lugar de los tradicionales (Sidicaro, 2002: 185). En septiembre de 1999 la vieja Unión Industrial Argentina junto con las Confederaciones Rurales Argentinas y la Cámara Argentina de la Construcción formaron el Grupo Productivo y se separaron del Grupo de los Ocho. El presidente de la UIA, Osvaldo Rial, integró la lista de candidatos a diputados impulsados por Eduardo Duhalde mientras que José Luis Machinea, asesor de la UIA, ejercía el papel de jefe de economistas de la Alianza y, posteriormente, de ministro de economía.

Si bien las críticas iniciadas en 1994-95 seguían adhiriéndose al modelo económico tripartita, de acuerdo con Eduardo Basualdo (2000: 34-35; 2001: 85-90 y Basualdo y Lozano, s/f: 6) al final del menemismo y durante el gobierno de Fernando de la Rúa comenzaron a perfilarse dos proyectos de política económica y de nación. Uno era impulsado por los grupos económicos provenientes de la oligarquía diversificada (grupos económicos locales representativos de la cúpula empresarial histórica de Argentina) que mantiene una fuerte posición productiva y exportadora; por algunos conglomerados extranjeros que tienen colocaciones financieras importantes en el exterior y por los grupos económicos locales que vendieron sus activos manteniendo su capital en dólares. Los objetivos fundamentales de este proyecto son: el fin de la convertibilidad mediante un proceso devaluatorio; la instrumentación de subsidios estatales para la producción local de bienes exportables; y la firma y consolidación del Mercosur como pieza clave por la incidencia de Brasil como destino de la producción local. Para estos grupos el fin de la convertibilidad significaba mejorar su competitividad en los negocios de exportación y conseguir una ganancia en sus activos líquidos dolarizados que sería proporcional al nivel de la devaluación. Estos capitales se presentaron como la “burguesía nacional” que se encuentra en lucha contra los capitales foráneos y los organismos internacionales aunque el proceso de transnacionalización de la economía argentina inició y afectó particularmente a estos grupos desde el primer tercio del siglo XX a la par que estas firmas mantienen fuertes asentamientos financieros en el exterior. Ejemplo de estas expresiones son: los cuestionamientos hechos en 1999 por Macri, del grupo económico SOCMA, a la desindustrialización que vive Argentina<sup>8</sup>; las críticas vertidas en 1999 por Roberto Rocca, del conglomerado extranjero Techint, al tipo de cambio fijo y convertible; la protesta contra la política agraria de Carlos Menem realizada el 21 de julio de 1999 por 10 mil pequeños y medianos productores convocados por la Federación Agraria Argentina, la Confederación Rural Argentina y la Coninagro (que agrupa cooperativas rurales) (Calloni, *La Jornada*, 22/jul/99); y el pedido del vicepresidente de la Unión Industrial Argentina Raúl Álvarez Gianni realizado el 25 de julio de 1999 de alternativas a la convertibilidad ya que con la

---

<sup>8</sup> Un elemento interesante es que mientras Macri padre se convierte en un crítico del modelo neoliberal y, posteriormente, en un aliado de los presidentes Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner; Macri hijo encabeza la oposición al nuevo modelo económico a través de su partido PRO.

paridad entre el peso y el dólar es imposible producir y mucho menos exportar (Vales, *Reforma*, 25/jul/99).

El otro proyecto económico mencionado por Eduardo Basualdo (2000: 34-35; 2001: 85-88 y Basualdo y Lozano, s/f: 6) era impulsado por las firmas que tienen activos fijos en Argentina, por aquellos que tienen obligaciones dolarizadas, el sector bancario y financiero local, los diferentes inversores extranjeros que adquieren empresas y paquetes accionarios durante los años previos y los organismos multilaterales. Para estos grupos el objetivo principal es la dolarización como fase superior de la convertibilidad. Con la dolarización se garantiza a los capitales extranjero radicados en el país: 1) el mantenimiento del valor en dólares de sus activos, que para el 2001 se calculan en 120 mil mdd, y 2) que sus deudas adquiridas en dólares no se acrecentarán. Asimismo, la propuesta de dolarización de la economía se articula con la inserción internacional de Argentina a través del ALCA y donde el Mercosur estará subordinado como un espacio más de integración. Un elemento interesante a mencionar es que desde el punto de vista económico los sectores alineados detrás de la dolarización son notablemente más fuertes (Basualdo, 28/jun/06).

Con este proceso desencadenado nos explica Eduardo Basualdo (28/jun/06) que en los hechos Fernando de la Rúa intentó reconstituir el bloque de poder establecido durante el consenso social de 1991-93 sin tomar partido por alguno de los dos proyectos. En este sentido el de Fernando de la Rúa es un gobierno con una incomprensión de la crisis económica y política inenarrable. En cambio, después de iniciado el gobierno de Fernando de la Rúa el ariete político de los devaluacionistas va a ser la alianza entre Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde.

#### **Acuerdo con el FMI y reforma fiscal: diciembre 1999 – enero 2000.**

Antes de las elecciones y del inicio del gobierno de Fernando de la Rúa ya estaba en puerta, a mediados de 1999, una negociación con el FMI. El 24 de septiembre de 1999 Argentina recibió la oferta del FMI de otorgarle un paquete financiero de 10 mil mdd siempre que el nuevo gobierno se comprometiera a hacer un recorte del gasto público para reducir el déficit fiscal. Además, el FMI establecía como condiciones: un recorte en el 2000 de 1,800 mdd, reducir las indemnizaciones laborales y una nueva flexibilización de las relaciones de trabajo (Afp..., *La Jornada*, 25/sep/99). Nos cuenta Daniel Marx (12/may/06) –secretario

de finanzas de 1999 al 2001- que en 1999 las relaciones con el FMI eran distantes, sabían que la economía argentina tenía problemas pero daban tiempo para que se arreglaran. Por su parte Oscar Cetrángolo (11/may/06) –subsecretario de relaciones con provincias de 1999 al 2001- nos dice que esta negociación con el FMI fue dura pero no llegó al límite ya que en ese momento la gestión aceptaba que no había muchas alternativas: el FMI pensaba que se tenían que ajustar las cuentas públicas y el gobierno concordaba, la diferencia era la magnitud y el camino<sup>9</sup>.

Explica Oscar Cetrángolo (6/dic/99) –subsecretario de relación con las provincias- que el equipo económico sabía que la situación fiscal y regional era sumamente compleja por lo que incluso cuatro días antes de asumir el gobierno se había firmado un pacto fiscal con los gobiernos provinciales a la par que el 17 de diciembre de 1999 José Luis Machinea formulaba un nuevo paquete impositivo para establecerse como medida de emergencia el cual comenzó a prepararse incluso antes de asumir el poder (Calloni, *La Jornada*, 18/dic/99); este paquete fue conocido como el impuestazo. Explica Pablo Gerchunoff (2003: 450) –jefe de asesores del ministerio de economía de 1999 al 2001- que el antecedente inmediato de esta reforma fiscal fue el intento del gobierno de la Alianza de generar confianza suficiente para revertir o moderar la salida de capitales que se manifestaba en un creciente riesgo país obstaculizando la recuperación económica. De aquí el énfasis de la administración de José Luis Machinea en la austeridad fiscal suponiendo que la prudencia presupuestaria conduciría a una reducción del riesgo país y que los efectos expansivos de la caída en la tasa de interés excederían cualquier influencia contractiva que pudiera tener el ajuste fiscal. Incluso desde el gobierno se pensaba que una fuerte señal inicial de austeridad podía ser suficiente para convencer a los mercados de la vocación por la responsabilidad fiscal del nuevo gobierno que se diferenciaría de la imagen de mala administración que pesaba tanto en Carlos Menem como en los radicales tras el gobierno alfonsinista. Sin embargo, para Roque Fernández (10/may/06) –ministro de economía de 1996 a 99- la reforma fiscal echada a andar en diciembre de 1999 era una medida vinculada con el paquete de ayuda del FMI que agravó el ciclo ya que si bien la idea de fortalecer las

---

<sup>9</sup> Particularmente uno de los principales conflictos con el FMI era que el organismo había aceptado por mucho tiempo el panorama del país que presentó el menemismo, el cual era falso, y cuando la Alianza llegó al poder el FMI no aceptó que el gobierno usara ese falso panorama en la negociación. En sentido semejante nos dice Marcos Novaro (10/may/06) que cuando llegó la Alianza al gobierno el FMI siguió dando recursos pero con exigencias de cumplimiento mayores de las que se le hacían a Carlos Menem.

finanzas públicas no es mala, cuando se está en una crisis poner más impuestos afecta la demanda agregada de la economía e impide la recuperación.

El proyecto de reforma fiscal aprobado por la cámara de diputados contemplaba la generalización del IVA extendiéndose a medicina pre-paga y al transporte automotor de pasajeros de media y larga distancia con una tasa del 10.5%; a las gaseosas y cigarrillos con una tasa de 8%; a la telefonía móvil, agua mineral con una tasa del 4%; a objetos suntuarios como piedras preciosas, alhajas, monedas de oro, alfombras e indumentarias de piel con una tasa del 20%; autos, motos, lanchas y aviones de entre 15 y 22 mil pesos con 4% y los que superen ese valor con una tasa de 8%. En cuanto al ISR, el proyecto aprobado por los diputados incluía un aumento de dicho gravamen para salarios superiores a los 2,500 pesos, quedaban exentos los inferiores a 2 mil pesos y establecía un impuesto extraordinario para los sueldos superiores a los 120 mil pesos anuales. También se estableció una carga a las jubilaciones de privilegio de acuerdo con el cual las jubilaciones de 3,100 a 5 mil pesos serían gravadas con el 20%, las de 5 a 7 mil con 35% y las de 7 a 10 mil con 70%. Un elemento que estaba presente en la iniciativa pero que fue echado atrás por la cámara de diputados fue un impuesto a la herencia por bienes recibidos de más de 100 mil pesos (Redacción, *La Nación*, 16/dic/99).

Una vez aprobada por los diputados, la cámara de senadores revisó y modificó el proyecto el 28 de diciembre de 1999 echando atrás un impuesto interno al trabajo, el IVA a agua mineral, bebidas y gaseosas y a artículos suntuarios lo que se calculaba en 600 mdd menos en las expectativas recaudatorias del proyecto. También quitó el IVA al transporte terrestre de más de 100 km, aumentó el mínimo imponible del ISR a 4,800 pesos anuales, incrementó a 37% la alícuota máxima del impuesto a las ganancias, eliminó el tope de 100 mil pesos como mínimo para la exención del ISR a los intereses de los depósitos a plazo fijo, gravó cajas de ahorro, depósitos de terceros y cuentas especiales y erradicó esa misma exención a las remesas de los dividendos de las empresas multinacionales (Villosio, *La Nación*, 29/dic/99). Sin embargo, todas las reformas propuestas por los senadores justicialistas fueron rechazadas el 29 de diciembre de 1999 con el voto de 115 diputados de la Alianza con lo que la iniciativa de ley fue aprobada y publicada para comenzar su vigencia el primero de enero del 2000.

Nos cuenta tanto Oscar Cetrángolo (11/may/06) –subsecretario de relación con las provincias- como Rubén Giustiniani (4/may/06) –senador del partido socialista- que la reforma fiscal fue criticada con mucha injusticia ya que, a diferencia de las reformas tributarias anteriores que habían descansado sobre impuestos dirigidos al consumo, en esta ocasión se trataba de reforzar el impuesto sobre la renta, lo que le daba un rasgo de progresividad. Lo cierto es que –afirma Giustiniani- esa reforma tributaria se produjo en un contexto de recesión de la economía que terminó castigando a los sectores medios.

Paralelamente a la negociación con el FMI y con el congreso, el gobierno de Fernando de la Rúa negoció los 14,300 mdd que para el año 2000 necesitaba provenientes de los mercados financieros. Particularmente la plaza local realizó una oferta de financiamiento por 13,700 mdd integrados por las AFJP (4,300 mdd), los bancos (6,400 mdd) y los fondos comunes de inversión y seguros así como particulares (3,000 mdd). Con estos antecedentes, el 28 de enero del 2000 Argentina alcanzó un acuerdo crediticio *stand by* con el FMI por tres años con un monto del crédito contingente de hasta 7 mil 400 mdd. En la carta de intención firmada se prevé un acuerdo de 4,500 mdd de déficit público que sumado al de las provincias llegaría a 6,900 mdd en el 2000, se espera un crecimiento de entre 3.5 y 4% en el 2000 y un equilibrio en las cuentas públicas para el 2003. Asimismo, Argentina se comprometió a impulsar reformas laboral, previsional y en el PAMI pero logró que no se incluyera en la carta de intención la transformación del Banco Nación en sociedad anónima (Kanenguiser, *La Nación*, 29/ene/00).

### **La reforma laboral y ajuste económico: enero – junio del 2000**

La reducción del costo laboral a través de procesos de flexibilización como uno de los planteamientos asumidos con el FMI y como parte del concepto de competitividad para generar mayor inversión y más empleo se mantuvo en el gobierno de Fernando de la Rúa. El 17 de enero del 2000 De la Rúa envió al congreso el proyecto de reforma laboral que incluía: la extensión del periodo de prueba de 1 a 6 meses con opción de renovación por 6 meses más con derecho del trabajador de que la empresa cubra las cargas sociales. La reducción de las cargas sociales (del 17.5 al 12% del aporte patronal) a las empresas que ocupen en forma efectiva a un empleado. La derogación en 2 años de los convenios colectivos de trabajo de 1975 y 1988 que establecen la ultratractividad y la descentralización

de los convenios colectivos de trabajo para que estos puedan negociarse por empresa y no por rama dando un importante golpe al poder del sindicalismo (Obarrio, *La Nación*, 16/ene/00). Esta reforma, de acuerdo con Fernando de la Rúa, daría la competitividad que el país necesita y combatiría el desempleo (Calloni, *La Jornada* 15/feb/00).

El 14 de febrero del 2000 se logró un consenso entre el gobierno y la bancada justicialista aprobando el proyecto en la cámara de diputados con 133 votos a favor y 88 en contra y con los partidos aliancista y justicialista divididos. En contra de la ley estaba el Movimiento de los Trabajadores Argentinos encabezado por Hugo Moyano (MTA) y la Central de Trabajadores Argentinos dirigida por Víctor de Gennaro (CTA) quienes, el 24 de febrero, repudiaron en las calles la reforma laboral que se negoció y aprobó con la cúpula de la CGT dejando de lado a la MTA y a la CTA (Calloni, *La Jornada*, 25/feb/00). Posteriormente, el 26 de abril del 2000, el senado aprobó la reforma laboral a la par que una manifestación de la CGT disidente encabezada por Hugo Moyano fue reprimida con heridos de bala y golpeados en la provincia de Chaco (Calloni, *La Jornada*, 27/abr/00). Finalmente la reforma laboral aprobada mantuvo la mayoría de las estipulaciones mencionadas, cambio el periodo de prueba de 1 a 3 meses (y no 6) con posibilidad de extensión por 3 meses más y con prestaciones por accidente y enfermedad para el trabajador y sumó: la prohibición de rebajar los salarios por dos años a los trabajadores que antes gozaban de los convenios de ultractividad, el otorgamiento de subsidios estatales a quienes contraten desocupados mayores de 45 años y jefas de hogar de cualquier edad y un sistema integrado para vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y seguridad social (Redacción, *La Nación*, 27/abr/06). Días después, entre agosto y octubre del 2000, se hizo pública la existencia de sobornos que funcionarios del gobierno dieron a senadores tanto de la Alianza como del justicialismo para alcanzar la mayoría en dicha cámara lo que resultará en un fuerte impacto en la desaprobación de Fernando de la Rúa y en la renuncia de Carlos Álvarez a la vicepresidencia.

También desde enero del 2000 el gobierno de Fernando de la Rúa comenzó a trabajar con un proyecto de ley de emergencia que incluía: la declaración de emergencia de la situación económico-financiera del Estado por un año; la facultad del gobierno para rescindir o renegociar los contratos de obra, servicios, suministros, consultoría quedando excluidas las privatizaciones de empresas públicas; la baja del personal del Estado o su

reubicación para una mejor racionalización de los recursos humanos y la facultad de dar de baja al personal con funciones ejecutivas que se haya contratado en los últimos dos años; la suspensión por 180 días hábiles de la tramitación y ejecución de juicios que tengan por objeto el cobro de dinero contra el Estado excluyendo a los bancos Nación y de Inversión y Comercio Exterior; y, finalmente, los pasivos del Estado vencidos entre el 1° de abril de 1991 y el 31 del último mes se consolidarían con bonos públicos. Como parte de este proceso de ajuste fiscal el 25 de abril del 2000 el gobierno de Fernando de la Rúa anunció el despido de 4 mil empleados de la dirección general impositiva y de la administración federal de ingresos públicos. El 12 de mayo Fernando de la Rúa anunció que el recorte podría ser de 600 mdd en los gastos del Estado con el fin de cumplir las metas acordadas con el FMI y el 29 de mayo se dio a conocer que el recorte efectuado por el gobierno al gasto sería de 538 mdd con el objetivo de bajar el déficit fiscal en un 30%. La medida implicó la reducción en un 12% de los salarios de los empleados estatales que ganen más de mil dólares mensuales y de 15% en aquellos que ganen más de 6,500 dólares así como la reducción de los salarios de los trabajadores de empresas estatales, poderes legislativo, judicial, provincial y municipal. También se redujeron en un 50% las jubilaciones de privilegio y se estableció la libre elección de obras sociales y prestadores privados por lo que habría un avance de las empresas privadas en el servicio de salud. Asimismo se reasignaron 300 mdd que estaban destinados a los planes de trabajo que han funcionado como subsidio para los desempleados. En el anuncio del ajuste económico Fernando de la Rúa rechazó tanto la posibilidad de una devaluación como de llevar a cabo un proceso de dolarización (Calloni, *La Jornada*, 30/may/00). De acuerdo con Oscar Cetrángolo (11/may/06) –subsecretario de relaciones con provincias de 1999 al 2001- la Alianza buscaba una reducción de salarios menos grave de lo que sería una provocada por la devaluación y el gobierno fue acusado de impopular.

Incluso después de una manifestación de más de 80 mil personas en Buenos Aires protestando contra el FMI y las políticas establecidas, Fernando de la Rúa insistió que no había otras opciones al ajuste e incluso dejó abiertas las puertas a nuevos ajustes al afirmar que nadie puede decir “de esta agua no beberás” e insistir en que si su gobierno no hubiera decidido el severo corte de gasto público ahora no se estaría hablando del severo ajuste sino de la gravedad de la situación nacional. Sin embargo, en esta misma fecha se hace saber

que el pago de intereses por la deuda es de 25 mdd diarios (Calloni, *La Jornada*, 1/jun/00) y durante el 2000 vencen 30 mil mdd de una deuda externa que supera los 130 mil mdd (Vales, *Reforma*, 25/jul/99). El 15 de junio del 2000 el senado, controlado por una mayoría justicialista, derogó los decretos de necesidad y urgencia que se habían otorgado al presidente Fernando de la Rúa y por medio de los cuales había llevado a efecto el primer recorte del gasto público (Calloni, *La Jornada*, 16/jun/00). Luego de las manifestaciones 10 diputados aliancistas disidentes presentaron un proyecto alternativo de recorte donde se pide que el gobierno reestablezca los aportes patronales al sistema de seguridad social particularmente en aquellas empresas que fueron privatizadas por Menem y dar participación a los sindicatos en las tareas de fiscalización para combatir el trabajo informal y aumentar los esfuerzos para evitar la evasión de impuestos, principalmente de las grandes empresas transnacionales (Calloni, *La Jornada*, 16/jun/00).

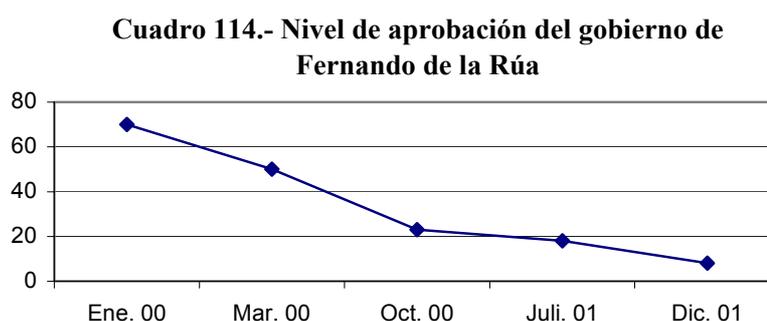
Además de la trinchera de las cuentas públicas, la Alianza intentaba esbozar cierta política productiva a través de un plan exportador que fue anunciado el 13 de abril del 2000. En dicho plan se incluyen las siguientes medidas: 1) subsidio, elevar los reintegros a las exportaciones hacia fuera del Mercosur para 4 mil productos (50% manufacturas de origen industrial y 50% manufacturas agropecuarias); 2) promoción, generando fondos para proyectos de inversión productiva de provincias o regiones con tasas competitivas con un sistema de fideicomisos y a través del banco de Inversión y Comercio Exterior; 3) maquinas, reduciendo del 6 al 3% el arancel para importar bienes de capital no producidos en el Mercosur; 4) créditos, extendiendo la línea de 150 mdd del Banco Nación a provincias y a la secretaria Pyme para subsidiar tasas que ahora serían del 7%; 5) importaciones, reduciendo los plazos para que el gobierno acepte o rechace las denuncias antidumping de los productores argentinos haciendo más sencillo el trámite; y 6) exportaciones, enviando misiones comerciales para abrir nuevos mercados comenzando por China. En este momento, abril del 2000, las expectativas de crecimiento económico en este año por el FMI aún son de 3.4% (Illiano, *La Nación*, 14/abr/00).

En el orden del comercio interior, y siguiendo a Marcos Novaro (2002a: 77-78) las privatizadas (particularmente las empresas de peajes, teléfonos y petróleo) resistieron con éxito los tímidos intentos de ponerlos en orden manteniendo altas tasas de ganancia pese a la recesión generalizada. Los principales recursos políticos de las empresas privatizadas

para negociar con la presidencia fueron sus planes de inversión y sus contribuciones impositivas a fin de conservar sus mercados cautivos y sus rentas. Con tantos flancos abiertos (reforma fiscal, reforma laboral, ajuste económico y negociación con el FMI) el ejecutivo no quiso hacerse de más enemigos sabiendo que necesitaba de esas empresas para la reactivación. Son de destacar las siguientes negociaciones: desregulación telefónica a cambio de rebalanceo de tarifas; sistemática negativa de Fernando de la Rúa a castigar incumplimiento de contratos en el caso de correos y aeropuertos a cambio de promesas de inversión y adelantos impositivos; y la renegociación de concesiones de yacimientos a Repsol-YPF a cambio de adelantos impositivos y de un canon que el gobierno nacional y los provinciales necesitaban con urgencia.

**La caída de popularidad de Fernando de la Rúa, del modelo neoliberal y la disolución de la Alianza.**

Ene. 00	70
Mar. 00	50
Oct. 00	23
Juli. 01	18
Dic. 01	8
Fuente.- Ipsos – Mora y Araujo.	



En el primer medio año de gobierno Fernando de la Rúa agotó todo su capital político. Como se observa en los cuadro 113 y 114 en enero del 2000 el gobierno de Fernando de la Rúa aún contaba con el 70% de aprobación habiendo resistido la reforma fiscal. Para marzo del 2000, luego de las primeras batallas en la cámara de diputados por la reforma fiscal y las primeras filtraciones de lo que sería el ajuste económico, la aprobación del gobierno de Fernando de la Rúa cayó 20 puntos. Finalmente para octubre del 2000, luego de la concreción y protestas por el ajuste económico entre mayo y junio y el escándalo de los sobornos dados en el congreso entre agosto y octubre, Fernando de la Rúa ya sólo tendrá el 23 % de aprobación. Más adelante, el 29 de noviembre del 2001, la encuestadora Rouvier y asociados dará a conocer una encuesta de acuerdo con la cual la imagen positiva de Fernando de la Rúa se encontraba en 15% y la de su gestión en 4.6% (Afp..., *La Jornada*,

30/nov/01) y posteriormente, en diciembre del 2001, el gobierno de Fernando de la Rúa sólo contará con entre el 13 y el 8% de aprobación.

Para Gerardo Adrogué (2002: 227-228) uno de los principales motivos del aumento de la desaprobación de Fernando de la Rúa sin duda era la economía, la gente sentía que sus medidas no estaban dando al clavo para terminar la recesión<sup>10</sup>. Por ello, es interesante que de forma paralela a la caída en el nivel de aprobación de Fernando de la Rúa se observa una caída entre abril y septiembre del 2000 en varios indicadores que conforman al modelo económico neoliberal. En la apertura económica, la libertad de mercado financiero, la presencia en el país de grandes bancos internacionales, flexibilidad laboral y reducción del papel del Estado en la economía mientras que en abril del 2000 la mayoría de los encuestados calificaba como conveniente / muy conveniente estas medidas, en septiembre del mismo años la mayoría pasó a la categoría de poco / nada conveniente como se observa en el cuadro 115.

<b>Cuadro 115.- Conveniencia de mantener y profundizar las reformas económicas</b>				
ABRIL Y SEPTIEMBRE DEL 2000	Muy conveniente / Conveniente	No tengo opinión	Poco / Nada conveniente	NS-NC
Apertura económica*. Abril	<b>37.0</b>	13.7	36.1	13.1
Apertura económica* Sep.	31.1	15.3	<b>44.3</b>	9.3
Libertad del mercado financiero**. Abril	<b>31.3</b>	18.1	29.4	21.2
Libertad del mercado financiero**. Sep.	26.3	24.5	<b>33.2</b>	15.9
Presencia en el país de grandes bancos internacionales. Abril.	<b>45.6</b>	12.1	31.2	10.9
Presencia en el país de grandes bancos internacionales. Sep.	34.9	14.4	<b>40.0</b>	10.7
Flexibilidad laboral. Abril	<b>44.5</b>	8.0	38.3	9.2
Flexibilidad laboral. Sep.	30.1	10.5	<b>53.6</b>	6.4
Reducción del papel del Estado en la economía. Abril	<b>34.1</b>	16.7	33.6	15.6
Reducción del papel del Estado en la economía. Sep.	31.6	17.5	<b>41.0</b>	9.9

\*Libertad de importaciones. \*\*No intervención estatal en la fijación de tasas de interés y márgenes de utilidad de la banca. Fuente.- Encuestas OPSM realizadas en Capital Federal.

En los rubros privatización de servicios públicos, desregulación de actividades económicas y eliminación de subsidios a la industria, en abril del 2000 la mayoría de los encuestados ya calificaba estas decisiones como poco / nada convenientes y para septiembre del 2000 aumentó el porcentaje que otorga esa calificación (cuadro 116).

<sup>10</sup> A este se suman dos factores más: elementos propios del liderazgo de Fernando de la Rúa y sus fallas en la lucha contra la corrupción.

<b>Cuadro 116.- Conveniencia de mantener y profundizar las reformas económicas</b>				
ABRIL Y SEPTIEMBRE DEL 2000	Muy conveniente / Conveniente	No tengo opinión	Poco / Nada conveniente	NS-NC
Privatización servicios públicos. Abril	34.0	14.3	<b>45.7</b>	6.0
Privatización de servicios públicos. Sep.	32.1	13.0	<b>49.6</b>	5.3
Desregulación de actividades económicas. Abril	31.3	19.5	<b>20.2</b>	29.1
Desregulación de actividades económicas. Sep.	32.2	22.2	<b>27.0</b>	18.6
Eliminación de subsidios a la industria. Abril	26.4	13.2	<b>47.8</b>	12.5
Eliminación de subsidios a la industria. Sep.	20.1	15.9	<b>53.0</b>	11.0
Fuente.- Encuestas OPSM realizadas en Capital Federal.				

Finalmente un tercer grupo está integrado por las decisiones de mantener la convertibilidad, la libre importación y exportación de divisas, la libertad de elección de obras sociales, la igualdad de trato al capital extranjero y nacional, la limitación a los sindicatos y el equilibrio fiscal. En todos estos casos la calificación otorgada por la mayoría de los encuestados en abril del 2000 fue de conveniente / muy conveniente, para septiembre del mismo año la mayoría sigue otorgando la misma calificación pero bajó el porcentaje a la par que aumentó la calificación de poco / nada conveniente (cuadro 117).

<b>Cuadro 117.- Conveniencia de mantener y profundizar las reformas económicas</b>				
ABRIL Y SEPTIEMBRE DEL 2000	Muy conveniente / Conveniente	No tengo opinión	Poco / Nada conveniente	NS-NC
Mantenimiento de la convertibilidad. Abril	<b>84.5</b>	4.0	6.0	5.5
Mantenimiento de la convertibilidad. Sep.	<b>72.5</b>	4.4	<b>13.8</b>	9.2
Libre exportación e importación de divisas. Abril.	<b>34.5</b>	22.6	21.5	21.5
Libre exportación e importación de divisas. Sep.	<b>30.1</b>	29.5	<b>24.8</b>	15.5
Libertad de elección de obras sociales. Abril	<b>77.9</b>	7.6	6.6	7.8
Libertad de elección de obras sociales. Sep.	<b>71.3</b>	11.9	<b>11.4</b>	5.3
Igualdad de trato entre el capital nacional y el capital extranjero. Abril	<b>48.4</b>	12.0	26.1	13.6
Igual trato entre el capital nacional y el capital extranjero. Sep.	<b>39.2</b>	14.1	<b>36.5</b>	10.2
Limitación del papel de los sindicatos. Abril	<b>53.1</b>	10.8	25.6	9.5
Limitación del papel de los sindicatos. Sep.	<b>45.6</b>	17.3	<b>29.1</b>	8.1
Equilibrio fiscal*. Abril	<b>73.1</b>	7.6	4.8	14.5
Equilibrio fiscal* Sep.	<b>64.4</b>	13.8	<b>10.0</b>	11.9
* Control estricto del gasto en función de los recursos. Fuente.- OPSM. Capital Federal.				

Para noviembre del 2000 el 80% de los argentinos evaluaba como mala o muy mala la situación económica de Argentina, el 50% la consideraban recesiva y el 40% estancada y el 78% no cree en el argumento gubernamental de que la economía ya salió de la recesión pero aún no se perciben los efectos positivos en la reactivación de la economía. Finalmente

el 40% de los argentinos esperan que la situación empeore el próximo año y el 70% cree que hay que esperar dos años o más antes de que el país vuelva a crecer a un ritmo sostenido (Adrogué, 2000).

Luego de la caída en la aprobación de Fernando de la Rúa y especialmente del escándalo de corrupción por los sobornos dados en el senado para aprobar la reforma laboral, el jueves 5 de octubre del 2000 Fernando de la Rúa renovó su gabinete cambiando al jefe de gobierno, a los ministros de justicia y de trabajo y al secretario general de la presidencia a la par que daba más poder a Luis Machinea colocando bajo su órbita el área de infraestructura. Una de las principales solicitudes del vicepresidente Carlos Álvarez era la salida del gobierno de los funcionarios que estaban siendo acusados de corrupción, sin embargo dos de los principales involucrados se mantuvieron en el gabinete: Fernando Santibáñez al frente de la secretaría de inteligencia del Estado y Alberto Flamarique que dejó la secretaría del trabajo y asumió la secretaría general de la presidencia (Redacción, *La Nación*, 6/oct/00). Frente a esta decisión el 6 de octubre el vicepresidente Carlos Álvarez, representante de la Frepaso en la Alianza, renunció rechazando el modo en que el presidente reformó su gabinete. Ese mismo día, después de conocida la renuncia del vicepresidente, también Alberto Flamarique dejó su cargo argumentando que no quería ser motivo de la ruptura de la Alianza (Redacción, *La Nación*, 7/oct/06 y Vales, *Reforma*, 12/oct/00). Si bien Fernando de la Rúa logró con las nuevas designaciones en su gabinete un mayor disciplinamiento<sup>11</sup> también pagó el precio de un fuerte aislamiento de los dos partidos que integran la Alianza e incluso puso en jaque a la Alianza misma (Novaro, 2002a: 85-86) a la par que se convirtió en un gobierno estructuralmente débil con una oposición peronista capaz de movilizar miles de personas en el Gran Buenos Aires. La salida de Carlos Álvarez del gobierno de Fernando de la Rúa es vista como el principio del vuelco a la derecha que dará su gobierno (Bisang, 4/may/06). Para este momento la expectativa de crecimiento económico durante el 2000 era de sólo 0.5%.

---

<sup>11</sup> Rodolfo Terragno, quien fuera jefe de gabinete, salió de la administración de Fernando de la Rúa en esta ola de despidos y designaciones precisamente por ser una de las primeras voces de desacuerdo con la política económica aplicada por De la Rúa desde dentro del gabinete. Una vez fuera del gobierno, junto con el expresidente Raúl Alfonsín, se convertirá en una de las principales voces de crítica a la política económica de Fernando de la Rúa dentro de la UCR.

### **El blindaje financiero: noviembre del 2000.**

El 1° de noviembre del 2000 el expresidente Raúl Alfonsín hizo uso de los micrófonos y en un programa de radio recomendó al gobierno esperar dos años para pagar los 20 mil mdd de vencimientos de la deuda que el país enfrentaría en 2001 a fin de invertirlos, aduciendo que de otra manera sería muy difícil crecer (no debemos pasar por alto que en 1988 es precisamente Raúl Alfonsín quien declaró el default de la deuda). Esta declaración salió al día siguiente en la primera página de varios diarios frente a lo cual el ministro de economía Luis Machinea negó la probabilidad de ir al default (Kanenguiser, *La Nación*, 2/nov/00). Días después se haría público el proyecto económico conocido como “Blindaje financiero”.

Como antes habíamos visto, el efecto tequila en 1994-95, la crisis de Rusia en 1998 y la devaluación de Brasil en 1999 fueron fenómenos que golpearon duramente a la economía argentina. Estos hechos más el incremento de las tasas de interés internacionales, la caída de los precios de exportación y la apreciación del dólar reforzaron los efectos recesivos. Con todo ello, en el mediano plazo quedó cancelada la posibilidad de crecer mediante inversión extranjera directa por lo que Menem a través de la ley de responsabilidad fiscal y De la Rúa por medio del ajuste económico intentaban mantener la confianza de los inversores financieros quienes en este momento eran la única fuente del ingreso de capitales mediante el endeudamiento (Bonvecchi, 2002: 139). El blindaje es parte de este intento de no perder la última fuente de ingreso de capitales. En este sentido, explica el gobierno que uno de los principales objetivos del blindaje era producir una baja en la tasa de interés, en el riesgo país y asegurar por dos años el pago de la deuda para tranquilizar a los mercados (Redacción, *La Nación*, 18/dic/00).

La negociación con el FMI comenzó el 30 de septiembre del 2000 cuando el secretario de finanzas, Daniel Marx, se reunió con el número dos del FMI, Stanley Fisher, en Washington con el objetivo de cambiar el acuerdo actual con el FMI por un crédito contingente ampliando así el blindaje financiero (O'Donnell, *La Nación*, 1/nov/00). Pocos días después el gobierno anunció la reformulación del acuerdo *stand by* firmado entre Argentina y el FMI en enero de ese año que le significaría, en principio, contar con un blindaje de 10 mil mdd. En la negociación el gobierno de Fernando de la Rúa se comprometía a: 1) acelerar la desregulación de las obras sociales ratificando la

desregulación del sistema de salud a partir del 1° de enero del 2001; 2) enviar al congreso una reforma previsional donde se propiciará la derogación del régimen de reparto, se aumentará la edad jubilatoria para mujeres de 60 a 65 años y se incorporará a las fuerzas armadas y de seguridad al régimen de capitalización sin que ninguna pensión fuera inferior a los 300 pesos; 3) se prorrogaría la intervención del PAMI y se procedería a intervenir la Anses; 4) firmar un nuevo pacto de participación federal con las provincias; y 5) eliminar paulatinamente el impuesto a los intereses hasta enero del 2002. Por su parte, el FMI aceptaba: 1) la negativa a aumentar impuestos durante 2001; 2) una reforma que permitiera deducir del ISR las cuotas pagadas por los préstamos que se tomen de ahora en adelante para la compra de nuevas viviendas; y 3) la posibilidad de que el déficit fiscal en el 2000 y 2001 fueran superiores a lo previsto en el acuerdo previo. El déficit fiscal programado para 2001 pasaría de 4,100 a 6,400 mdd y se alcanzaría el equilibrio fiscal hasta 2005 y no en 2003 para lo cual se modificaría la ley de solvencia fiscal (Redacción, *La Nación*, 11/nov/00 y Kanenguiser, *La Nación*, 10/nov/00). Ahora bien, como se observa en el cuadro 118, la recaudación entre 1999 y 2001 como % del PIB se mantuvo estable pero los ingresos totales cayeron sobre todo en el 2001 a la par que en ese mismo año aumentaban los gastos y se incrementaba el déficit tanto en el resultado primario como en el resultado financiero.

<b>Cuadro 118.- Recaudación, ingresos, gastos y déficit de 1999-2001.</b>						
AÑO	Recaudación total en mdp del 2004	Recaudación % del PIB	Ingresos totales % del PIB	Gastos totales % del PIB	Resultado primario % del PIB	Resultado financiero % del PIB
1999	81,126	19.58	24.21	28.72	-1.11	-4.51
2000	83,734	19.97	25.18	28.48	0.76	-3.30
2001	78,696	19.64	23.80	30.83	-1.96	-7.03

Fuente.- Ferreres, 2005.

El 10 de noviembre Fernando de la Rúa dio un mensaje televisado de 15 minutos en el cual ratificaba que el país cumpliría con todos sus compromisos de la deuda para lo cual contaría con el respaldo firme de los organismos multilaterales de crédito y de un importante conjunto de bancos (Redacción, *La Nación*, 11/nov/00). Uno de los puntos en que mayor énfasis ponía el FMI fue la necesidad de firmar un pacto entre el gobierno federal y las provincias para congelar el gasto público primario por 5 años. Este acuerdo finalmente se alcanzó el 15 de noviembre a cambio de una asignación adicional de 225 mdp

para programas sociales y de empleo que se incluiría en el presupuesto de 2001. Así, las provincias recibirían en 2001 y 2002 1,364 mdp por año y durante 2003, 2004 y 2005 1,400, 1,440 y 1480 mdp respectivamente (Redacción, *La Nación*, 13 y 16 nov/00). Sin embargo, aún había retrasos en la firma del pacto lo que llevó a la misión del FMI a cancelar un viaje a Argentina hasta que no estuvieran las condiciones dadas. Finalmente, es hasta el 20 de noviembre que el gobierno federal y los gobernadores peronistas, con excepción de Néstor Kirchner, firmaron el acuerdo que incluyó una cláusula por medio de la cual frente a la existencia de una situación grave que afectara los servicios de salud, educación o seguridad, las provincias podían solicitar la modificación de sus gastos (Carini, *La Nación*, 21/nov/00).

El 30 de noviembre el gobierno firmó el decreto de desregulación de las obras sociales por lo que a partir del 1° de enero del 2001 los trabajadores estarían en condiciones de elegir entre una prestadora sindical o una de origen privado. Ya el gobierno de Fernando de la Rúa había adelantado que pediría al FMI un desembolso inmediato de 5 mil mdd para completar las necesidades de financiamiento del sector público entre diciembre del 2000 y marzo del 2001 y esperaba tener el acuerdo listo para la primera quincena de diciembre (O'Donnell, *La Nación*, 28/nov/00). No obstante, vendrían nuevos conflictos. El 7 de diciembre los senadores introdujeron cambios al presupuesto del 2001: echaron atrás el recorte salarial a los empleados públicos determinado en mayo de ese año y modificaron los subsidios a los combustibles lo que implicaría un aumento en el déficit público. Asimismo, calendarizaron hasta febrero del 2001 la discusión en torno a la reforma previsional. Estos hechos frenaron el acuerdo entre el gobierno y el FMI (Redacción, *La Nación*, 8/dic/00). Días después, el 12 de diciembre del 2000, los diputados convirtieron en ley el presupuesto del 2001 con las modificaciones realizadas por el senado mientras que el gobierno se aprestaba a vetar los artículos modificados (Redacción, *La Nación*, 13/dic/00).

Pese a estos dos flancos abiertos, el lunes 18 de diciembre del 2000 se firmó el acuerdo conocido como “Blindaje” con el FMI mediante el cual Argentina obtuvo el compromiso de fondos por 39,700 mdd aportados por el FMI, el BM, el BID y diversos bancos, de los cuales el 87.4% serían para pagar la deuda y los restantes 5 mil mdd para llevar a cabo reformas estructurales, reformas de salud, programas de acceso a la vivienda y planes de empleo. Con este acuerdo se mantiene la tendencia creciente al endeudamiento

iniciada desde 1997. Particularmente en el 2001, frente a la caída del PIB, la deuda es ya el 54.03% del PIB argentino a la par que las tasas de interés crecen del 9.99% en 1999 a 15.03% en 2001 junto con el dinero destinado al pago de intereses. Un punto de diferencia es el crecimiento que se observa en el renglón de organismos multilaterales que es superior al de los títulos públicos que había venido siendo el renglón de mayor concentración de la deuda. Si bien el grueso del endeudamiento se mantiene en los bonos públicos, los organismos multilaterales en general y el FMI en particular muestran su importancia estratégica como prestadores de última instancia a economías en problemas (cuadro 119).

AÑO	DEUDA (MDD) <sup>1</sup>	DEUDA % DEL PIB <sup>2</sup>	Tasas de interés <sup>1</sup>	Pago de intereses <sup>2</sup>	Títulos públicos <sup>1</sup>	Organismos multilaterales <sup>1</sup>	Deuda con el FMI <sup>1</sup>
1999	121,876	43.52	9.99%	8,176.20	85,804	20,310	4,471
2000	128,081	45.11	10.62%	9,646.70	93,078	21,763	5,052
2001	132,143	54.03	15.03%	10,787.90	97,315	32,362	13,951

Fuente.- 1. Ministerio de Economía. 2. Ferreres, 2005: 498.

Explica Oscar Cetrángolo (11/may/06) –subsecretario de relaciones con las provincias de 1999 al 2001- que lejos de la reactivación esperada en el primer semestre del 2000, la economía siguió en recesión incluso durante el segundo semestre de ese año. Comenzó entonces una nueva negociación con el FMI que fue mucho más complicada que la de fines de 1999. Sin embargo, se logró acordar el blindaje financiero que era una especie de excursión keynesiana porque el ministerio de economía abandonó el fuerte ajuste fiscal que venía dándose desde la reforma fiscal de finales de 1999. En cambio, para Alejandro Bonvecchi (2002: 142) el conjunto de las medidas seguía apuntando a reducir el gasto público aunque del modo menos recesivo posible. Explica Bonvecchi que las modificaciones a la ley de responsabilidad fiscal y al proyecto de presupuesto estaban orientados a evitar una mayor compresión de los gastos operativos del Estado en el corto plazo; la reforma de la seguridad social se proponía reducir gastos futuros y encauzar el ahorro previsional hacia el sistema financiero generando una mayor liquidez y el compromiso federal pretendía incentivar mejoras en la eficiencia administrativa y financiera de las provincias imponiendo un ancla en los egresos y el endeudamiento. En resumen, se mantenía la línea de austeridad y simultáneamente se intentaba inyectar liquidez a la economía para inducir la reactivación mientras que la ayuda financiera serviría para sostener la transición hasta que repuntara el nivel de actividad.

**Cuadro 120.- El presidente dice que el blindaje es una nueva oportunidad para crecer. Grado de acuerdo**

Acuerdo	Desacuerdo	Ns/Nc
39.1	<b>44.8</b>	16.1

Fuente.- Analogías. Nacional. Dic. 2000

Finalmente en lo referente a la recepción del “blindaje” en la ciudadanía, la mayoría no consideraba que el plan ofreciera una nueva oportunidad para reactivar el crecimiento económico (cuadro 120).

Asimismo, el 42.8% de los encuestados pensaba que el blindaje serviría primordialmente para pagar intereses de la deuda externa, el 33.7 pensaba que serviría para atraer inversiones y el 11.6% consideraba que se realizarían acciones directas para resolver los problemas de la población (cuadro 121).

**Cuadro 121.- Para qué servirá el blindaje?**

Acciones directas para resolver los problemas de la población	11.6
Pagar intereses de la deuda externa	<b>42.8</b>
Respaldo para atraer inversores	33.7
Ns/Nc	11.9

Fuente.- Analogías. Nacional. Dic. 2000.

**Cuadro 122.- El blindaje solo genera confianza o beneficiará a largo plazo**

A largo plazo beneficiará a todos	24.5
Sólo genera confianza en los mercados	<b>55.3</b>
Ns/Nc	20.2

Fuente.- Analogías. Nacional. Dic. 2000.

Por último, la mayoría de la población pensaba que con el blindaje solo se generaría confianza en los mercados pero no necesariamente beneficiaría a largo plazo a Argentina (cuadro 122).

### Evaluación del gobierno de Fernando de la Rúa: diciembre del 2000–febrero del 2001

Llegamos al fin del 2000 y principios del 2001. Fernando de la Rúa ya había gobernado durante poco más de un año y había perdido la mayoría de su capital político observado mediante la aprobación/desaprobación de su gestión. A esto se suma una creciente y desfavorable evaluación de la política económica de Luis Machinea que en abril tenía el 38.7% de evaluaciones muy malas / malas para alcanzar su peor punto en diciembre del 2000 con el 67.2% de esa evaluación. Incluso, de acuerdo con la consultora Analogías, en materia de política económica en diciembre del 2000 el 87.1% de los encuestados en el Gran Buenos Aires desaprobo al gobierno mientras que solo el 10.3% lo aprobó con un 2.6% de Ns/Nc. No obstante, en febrero del 2001 este índice regresó al 58.5% (cuadro 123).

**Cuadro 123.- Evaluación de política económica de Luis Machinea**

	Abril 2000		Sep. 2000		Dic. 2000		Feb. 2001	
Muy mal / Pésimo	18.5	<b>38.7</b>	42.1	<b>58.8</b>	40.2	<b>67.2</b>	35.9	<b>58.5</b>
Mal	20.2		16.7		27		22.6	
Regular	37.2		24.2		20		28.0	

Bien	7.9	8.4	3.4	5.6	3.5	3.7	5.8	5.8
Muy bien /Excelente	0.5		2.2		0.2		0.0	
NS / NC	15.8		11.5		9.1		7.6	
Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal								

<b>Cuadro 124.- Acuerdo con el modelo de economía</b>				
	Abril 2000	Sep. 2000	Dic. 2000	Feb. 2001
Muy de acuerdo / de acuerdo	22.6	22.3	18.9	14.4
No tengo posición	16.9	12.6	18.2	6.3
Poco de acuerdo / nada de acuerdo	<b>57</b>	<b>64.6</b>	<b>59.6</b>	<b>78.1</b>
No sabe.	3.6	0.5	3.3	1.2
Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal.				

De la mano con la mala evaluación de la política económica de Luis Machinea viene el crecimiento del desacuerdo con el modelo económico argentino que pasó de 57% en abril del 2000 a 78.1% en febrero del 2001 (cuadro 124). En cuanto a la reforma

laboral, la política tributaria y la lucha contra la pobreza el grueso de los encuestados les daban las peores calificaciones. En cambio, el congelamiento del gasto de las provincias tenía un 23.5% en el segundo mejor margen pero los dos siguientes porcentajes se iban a las dos peores calificaciones (cuadro 125).

<b>Cuadro 125.- Evaluación de decisiones de política económica (diciembre, 2000)</b>						
	(10-9)*	(8-7)	(6-5)	(4-3)	(2-1)**	NS-NC
Reforma laboral	1.0	6.9	9.6	28.7	<b>38.6</b>	15.2
Congelar gasto de provincias por 5 años	3.5	<b>23.5</b>	16.0	19.1	19.1	18.7
Política tributaria	0.2	3.5	12.6	34.8	<b>41.3</b>	7.6
Lucha contra la pobreza	0.9	2.6	9.5	27.0	<b>56.9</b>	3.0
Fuente: IBOPE-OPSM, Capital Federal. *Excelente ** Pésimo						

En la evaluación de las decisiones de emergencia económica también la mayoría de los encuestados opinaba que las decisiones gubernamentales habían sido pésimas (cuadro 126), lo mismo que el control del déficit público y la reducción del gasto (cuadro 127).

<b>Cuadro 126.- Evaluación de decisiones de emergencia económica</b>				<b>Cuadro 127.- Evaluación del control del déficit y reducción del gasto público</b>				
	Abril 2000	Dic. 2000	Feb. 2001		Abril 2000	Sep. 2000	Dic. 2000	Feb. 2001
(1-2)**	<b>27.7</b>	<b>31.3</b>	<b>45.6</b>	(1-2)**	<b>23.5</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>48</b>
(3-4)	16.5	27.8	15.7	(3-4)	17	17.9	31.8	16.9
(5-6)	21.8	16.1	21.1	(5-6)	19.2	21.9	11.3	13.4
(7-8)	10.7	9.1	4.6	(7-8)	15.9	8.6	2.2	6.4
(9-10)*	1.4	1.0	1.2	(9-10)*	6.0	2.1	1.3	2.6
NS / NC	22	14.6	11.8	NS / NC	18.3	9.5	23.5	12.8
Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal. ** Pésimo. * Excelente								

	Dic. 2000	Feb. 2001
(1-2)**	7.8	12.1
(3-4)	10.5	10
(5-6)	17.3	19.4
(7-8)	<b>38.3</b>	<b>32.7</b>
(9-10)*	<b>16.5</b>	<b>20.7</b>
NS / NC	9.6	5.2

Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal.  
\*\* Pésimo. \* Excelente

De la tríada que integra el modelo político económico argentino (ajuste económico, reformas estructurales y convertibilidad) el que se mantiene con mejores calificaciones sigue siendo el mantenimiento de la convertibilidad con el grueso de los encuestados calificándola de buena y excelente (cuadro 128).

En cuanto a la ya vieja percepción social de que el principal de los problemas de Argentina era el desempleo, la evaluación sobre este punto de la política económica tampoco es halagüeña ya que el grueso de los encuestados la califican como pésima llegando esta calificación al 60.5% en febrero del 2001 (cuadro 129).

Fecha encuesta	Abril 2000	Sep. 2000	Dic. 2000	Feb. 2001
Pésimo (1-2)	<b>43.4</b>	<b>61.2</b>	<b>56.5</b>	<b>60.5</b>
(3-4)	18.7	17.5	27	26.4
(5-6)	21.1	12.7	13	9.3
(7-8)	6.4	4.2	1.3	2.6
Excelente (9-10)	3	1.5	0.9	1.2
NS / NC	7.4	2.9	1.3	0

Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal

	Mejor	Igual	Peor	Ns/Nc
Feb.	33.1	<b>37.8</b>	22	7.1
Abril	<b>43.4</b>	21.4	29.5	5.7
May.	<b>39.9</b>	22.7	30	7.4
Julio	<b>40.6</b>	24.2	29.4	5.8
Sep.	<b>37.7</b>	23.5	33.7	5.1
Oct.	26	25.1	<b>45.3</b>	3.6
Nov.	21.4	22.7	<b>51.5</b>	4.4
Dic.	28.3	24.9	<b>44.6</b>	2.2

Fuente.- Analogías. Nacional.

Durante los primeros meses del 2000 la mayoría de los encuestados cree que ha mejorado el nivel de empleo mientras que a partir de octubre de ese año son ahora mayoría quienes consideran que el desempleo está peor (cuadros 130).

Como se observa en el cuadro 131, la desocupación (55.4%), la pobreza (30%) y los bajos salarios (21.3%) son los aspectos considerados menos positivos del

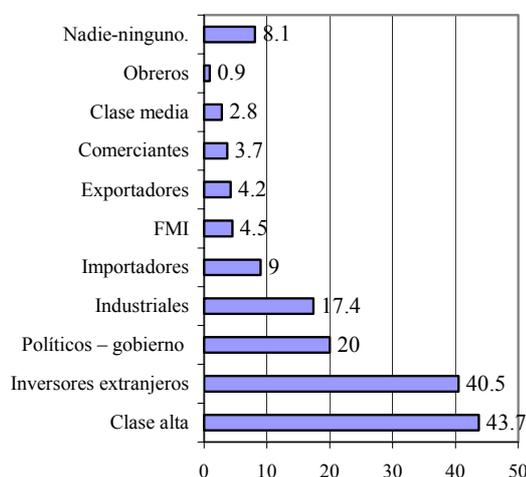
gobierno de Fernando de la Rúa. A estos tres ya viejos problemas se suma la recesión (19%). Podemos ver que los aspectos económicos se encuentran muy por encima de los problemas sociales como la inseguridad (10.2) y el escándalo de corrupción en el senado (2.6).

<b>Cuadro 131.- Aspectos considerados menos positivos del gobierno: 2000-2001</b>		
DECISIONES ECONÓMICAS	Sep. 2000	Ene. 2001
Fracaso en la lucha contra la desocupación	<b>40</b>	<b>55.4</b>
Bajos salarios	<b>12.2</b>	<b>21.3</b>
Pobreza		30.5
La recesión	<b>2.0</b>	<b>19.0</b>
Aumento de impuestos		10.8
Suba de impuesto-ajuste salarial-ajuste fiscal	8.9	
Ningún cambio de la política económica		8.8
Demasiada atención a las directivas del FMI		5.9
Aumento de la deuda externa		4.3
Reforma laboral	2.7	
ASPECTOS POLÍTICOS		
Inseguridad ciudadana / delitos	<b>18.8</b>	<b>10.2</b>
Muchas promesas no cumplidas	8.2	2.8
Coimas en el senado	2.6	
NS / NC	5.2	4.8

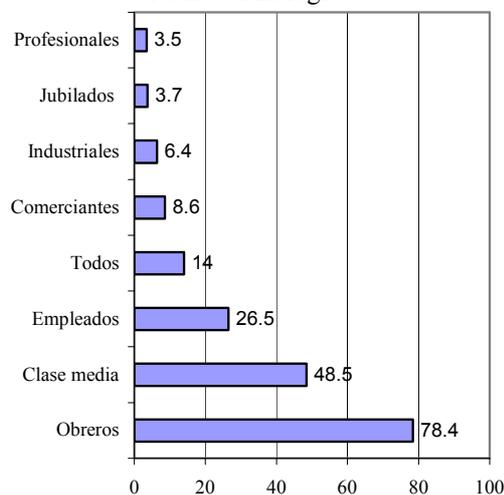
Nota.- Los porcentajes superan 100% porque se aceptó más de una respuesta. Fuente: OPSM en Capital Federal.

Con estos resultados, el grueso de la población considera que los más beneficiados de la política económica seguida por Fernando de la Rúa son la clase alta (43.7%) y los inversores extranjeros (40.5%) (cuadro 132); mientras que también la mayoría de la población considera que los más perjudicados son los obreros y clase baja (78.4%) y la clase media (48.5%) (cuadro 133).

Cuadro 130.- Sector beneficiado por el gobierno (diciembre 2000)  
Fuente.- Analogías



Cuadro 131.- Sector perjudicado por el gobierno (diciembre 2000)  
Fuente.- Analogías



### La salida de Luis Machinea y el intento de López Murphy en marzo del 2001

Hasta ahora, y con el objetivo de mantener la convertibilidad y el endeudamiento como principal pilar de entrada de divisas, José Luis Machinea realizó tres ajustes fiscales (reforma fiscal de diciembre del 99, ajuste fiscal de mayo y el blindaje financiero de

noviembre del 2000). El principal objetivo de esta estrategia había consistido en la búsqueda de confianza nacional e internacional para reducir las altas tasas de interés con que se financiaban las obligaciones del Estado (Remes, 2003) junto con expectativas de mejora en las tasas de interés americanas y una evolución favorable de los precios internacionales (Basualdo y Lozano, s/f). La estrategia había fallado, más aún, pasó exactamente lo contrario. Incluso toda la argumentación en torno al balance fiscal que justificaban los dos primeros ajustes económicos se pulverizó cuando en el blindaje financiero se modificaron las pautas de déficit postergando el equilibrio fiscal.

Siguiendo a Alejandro Bonvecchi (2002: 178-179) Machinea había logrado echar atrás su reputación hiperinflacionaria pero había adquirido la reputación de blando y permisivo ante los empresarios por esforzarse en mantener el apoyo de la Alianza a sus medidas y en asegurar la cooperación de los justicialistas que mostraban reticencias a la reducción del gasto; mientras que era tachado de ortodoxo ante ciertos sectores políticos por insistir en la reducción del gasto, en los acuerdos con el FMI y el gobierno norteamericano y en las reformas estructurales a los regímenes laboral y previsional. El 2 de marzo del 2001, en medio de un escándalo por lavado de dinero en bancos protegidos por Carlos Menem y en el propio Banco Central el ministro de Economía entregó su renuncia y fue nombrado como nuevo ministro de economía Ricardo López Murphy (Calloni, *La Jornada*, 3/mar/01). De acuerdo con Oscar Cetrángolo (11/may/06) – subsecretario de relaciones con provincias de 1999 al 2001- Luis Machinea renunció porque sintió que el gobierno ya no tenía confianza en él y su equipo, hecho que se demostró con las declaraciones del presidente quien ya estaba negociando la entrada de Domingo Cavallo al Banco Central. El equipo económico comenzó a sentirse sólo con respecto al resto del gobierno, particularmente más con la gente de la UCR que con el Frepaso (en torno al poco apoyo coincide Jorge Baldrich (2/jun/06) –secretario de hacienda en el 2001).

Con la llegada de López Murphy (quien durante la campaña electoral había sido el preferido por Fernando de la Rúa para este puesto) se apuntalaban los intereses del sector financiero, las privatizadas y los organismos internacionales pudiéndose esperar el mantenimiento del ajuste económico con la profundización de las reformas estructurales (Basualdo y Lozano, s/f: 9). De inmediato el 16 de marzo del 2001 el nuevo ministro de

economía anunció un ajuste por 1,962 mdd para el 2001 y 2,485 mdd para el 2002 a fin de mantener el déficit fiscal pactado con el FMI en 6,500 mdd aduciendo que de no hacerse el ajuste el déficit fiscal podría llegar en 2001 a 9 mil mdd. El ajuste económico se haría efectivo en las universidades, las provincias, la secretaría de inteligencia del Estado, el congreso, los programas sociales de los ministerios de economía y salud, las cajas previsionales de las fuerzas armadas y una serie de proyectos y reformas administrativas para reducir en un 30% la planta de empleados nacionales (Redacción, *La Nación*, 17/mar/01). Al tiempo que se hacía el anuncio del recorte por venir, los ministros del interior –Federico Storani- y educación –Hugo Juri- presentaban sus renunciaciones y la conducción del Frepaso anunciaba que todos los dirigentes de esa fuerza, entre los que se contaba Marcos Makon en el ministerio de desarrollo social, Ricardo Mitre en la secretaría general de la presidencia, Graciela Fernández Meijide en la vicejefatura del gabinete y Nilda Garré en el viceministerio del interior, dejaban también sus cargos (Redacción, *La Nación*, 17/mar/01; Vales, *Reforma*, 17/mar/01).

Frente a los reflejos políticos seguidos por el intento de ajuste, López Murphy presentó su renuncia al cargo el 19 de marzo del 2001 a la par que el presidente Fernando de la Rúa intentaba un proceso de unidad nacional por medio de un acuerdo con diversas fuerzas sociales y políticas. Días después es nombrado nuevo ministro de Economía Domingo Cavallo<sup>12</sup> (Vales, *Reforma* 20/mar/01).

**El nombramiento de Domingo Cavallo, la Ley de Competitividad, el programa de convertibilidad ampliada y el primer canje de deuda: marzo – abril del 2001.**

<b>Cuadro 134.- Acuerdo con nombramiento de Domingo Cavallo: mayo del 2001</b>	
Muy de acuerdo / de acuerdo	<b>48.1</b>
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	13.1
Desacuerdo/mucho desacuerdo	37.1
NS-NC	1.7
Fuente: OPSM. Capital Federal.	

Contrario a lo esperado Domingo Cavallo fue recibido con una reacción negativa por los mercados y con un alto porcentaje de aceptación por los ciudadanos (Vales, *Reforma* 20/mar/01). De acuerdo con la

<sup>12</sup> Para entonces ya hay un desastre no sólo en la percepción ciudadana de los resultados del nuevo gobierno, sino incluso en la forma de tomar decisiones por parte del presidente y en la propia administración del ministerio de economía. Al respecto nos cuenta Mario Sosa (17/may/06) –negociador de propiedad intelectual de 1998 a 2004- que en lo administrativo hubo una debacle, había una medida, había otra y otra. Cuando sale López Murphy y entra Domingo Cavallo Argentina –encabezada por Lavagna- estaba negociando acuerdos de propiedad intelectual con la Unión Europea en Bruselas. Fue tal la desorientación que se estaba tratando de ver como se lograba que de la negociación no saliera nada trascendente porque no se sabía por donde iba a venir la siguiente señal del ministerio.

encuestadora Gallup, en marzo del 2001 la designación de Cavallo contaba con el 72% de acuerdo y 22% de desacuerdo (Redacción, *La Nación*, 30/mar/01). Como se observa en el cuadro 134, para mayo del 2001 su nombramiento contaba con la aprobación del 48.1% de los argentinos encuestados aunque el 37.1% estaba en desacuerdo. Asimismo, el 48.5% de los encuestados afirmaba que votaría a favor de la política económica impulsada por Domingo Cavallo en una consulta popular mientras que el 41.8% votaría en contra (cuadro 135). Sin embargo, como veremos adelante, poco tiempo duró el apoyo a Domingo Cavallo<sup>13</sup>.

<b>Cuadro 135.- A favor o en contra de la pol. econ. de Cavallo en una consulta popular</b>	
A FAVOR	<b>48.5</b>
EN CONTRA	41.8
SE ABSTENDRIA	5.1
NS-NC	4.6
Fuente: OPSM. Capital Federal.	

Fernando de la Rúa dejó sin efectos las medidas anunciadas por Ricardo López Murphy a la par que Domingo Cavallo se enfocó en un recorte al gasto público menos drástico que el anterior con la esperanza de lograr un ahorro de 4,500 mdd en 2 años de los cuales 2 mil corresponderán al rubro de educación (Vales, *Reforma*, 20/mar/01), se construyó el plan conocido como Ley de Competitividad. Entre el 17 y el 19 de marzo del 2001 se estableció una nueva agenda de debate que contenía: 1) bajar a cero el arancel de importaciones en bienes de capital para aumentar las posibilidades de inversión y aumentar los aranceles de los bienes de consumo, 2) avanzar en la reforma administrativa mediante el despido y reacomodamiento de los trabajadores estatales, 3) el establecimiento de un impuesto a las transferencias financieras con una tasa de hasta el 0.6% gravando los débitos y créditos en cuenta corriente (impuesto al cheque), 4) el establecimiento de un fondo de emergencia, 5) la simplificación y desregulación del empleo, 6) el registro de operaciones superiores a mil pesos las cuales deberán hacerse por cheque a fin de evitar la evasión, 7) modificar la legislación laboral y previsional, 8) reducir los costos de producción hasta en un 20%; 9) una ronda desregularizadora de servicios públicos privatizados, 10) la posibilidad de endeudarse en el exterior por 3 mil mdd así como un control estricto del gasto público, 11) la fusión y supresión de entes públicos junto con la privatización de la Lotería Nacional y del sector de cobranza de la Administración Federal Impositiva. Para el 21 de marzo se sabe que Domingo Cavallo se encuentra cabildeando en el Congreso el

<sup>13</sup> Nos dice Ana Kukurutz (29/mar/06) que desde que asumió Cavallo como ministro de economía se comenzó a hacer periódicamente una pregunta: ¿hasta cuando estaría dispuesto a dejar a Cavallo para que solucione las cosas? y todos los meses decían los mismo: hasta fin de año.

otorgamiento de poderes especiales a la par que Fernando de la Rúa realizó una convocatoria a una mesa de diálogo con partidos políticos, sindicalistas y empresarios (Vales, *Reforma* 20/mar/01; Vales, *Reforma*, 21/mar/01; Vales, *Reforma*, 22/mar/01 y Redacción, *La Nación*, 22/mar/01).

Para cuando se está discutiendo la Ley de Competitividad, el 19 de marzo del 2001, el riesgo país oscilaba entre los 852 y 905 puntos, la tasa interbancaria va del 11 al 19.9% y la calificación soberana de Argentina es BB- en alerta negativa. John Chambers, subjefe de calificaciones soberanas de Soup, explicó que la calificación crediticia de Argentina dependía de que el congreso diera señales de trabajar con el nuevo ministro de economía. Por su parte, Fitch IBCA ya había bajado la calificación de la deuda argentina de largo plazo tanto en moneda local como en moneda extranjera, de BB a BB-, argumentando que la crisis política podría tener implicaciones para el programa económico de ese país (Vales, *Reforma*, 20/mar/01). Finalmente, el 29 de marzo el congreso otorgó los poderes especiales al presidente para reformar el Estado, desregular la economía y legislar sobre materia impositiva pero no para modificar normas previsionales y laborales ni para privatizar entes estatales o despedir empleados públicos. Además de los poderes especiales Fernando de la Rúa y Domingo Cavallo logran el respaldo político de Carlos Menem y Raúl Alfonsín (Vales, *Reforma*, 30/mar/01 y Rodríguez, *La Nación*, 30/mar/01). Aunque, por otro lado, la aprobación de la ley de competitividad generó un conflicto entre el ministerio de economía y el Banco Central ya que el primero intentó implantar una política monetaria expansionista para coadyuvar a la reactivación económica que fue rechazada por el segundo. Este desencuentro llevó a la salida del presidente del Banco Central, Pedro Pou, el 25 de abril del 2001 y la llegada de Roque Maccarone (Afp..., *La Jornada*, 26/abr/01).

El 26 de abril del 2001 se anunciaron los pormenores de la ley de competitividad: 1) la eliminación de los impuestos a los intereses, a la renta presunta y a los aportes patronales en aquellos sectores que pongan en marcha planes de competitividad; la industria indumentaria y la de bienes de capital serían las primeras beneficiadas. 2) Reforma al IVA gravando con 21% el transporte de pasajeros en distancias mayores a los 100 km, la entrada a espectáculos públicos, diarios y revistas; la televisión por cable sería gravada entre 13 y 21%. Se redujo a la mitad el IVA (del 21 al 10.5) en las ventas de camionetas, camiones, tractores y otros bienes de capital producidos en el país. 3) En cuanto al ISR, se eliminaron

las exenciones de personas físicas por la venta de acciones de empresas radicadas en el país que sean propiedad de residentes o firmas off shore pagando una tasa del 15% y quedando exentas las empresas que cotizan en la bolsa. 4) El impuesto al cheque pasó de 0.25 a 0.4 por mil pero podría ser tomado como pago de IVA o ISR a la par que la federación buscaba avanzar en la eliminación de los impuestos provinciales a los ingresos brutos y de sellos. Y 5) Un recorte al gasto público por 900 mdd con el objeto de cerrar un desajuste fiscal de 4 mil mdd destacando un ahorro de 230 mdd en la Anses mediante la eliminación de subsidios familiares y una reforma al organismo, 80 millones más serían recortados de salud, 50 millones por aportes del tesoro nacional y 400 mdd provenientes de las finanzas provinciales. El ministerio de economía estimó en 2,200 mdp la recaudación prevista con el nuevo impuesto a las transacciones financieras por lo que confiaba lograr el déficit fiscal de 6,500 mdd acordado con el FMI (Kanenguiser, *La Nación*, 22/abr/01; Castro, *La Nación*, 27/abr/01 y Kanenguiser, *La Nación*, 28/abr/01). Posteriormente, el 3 de mayo, se anunció una rebaja del IVA a los bienes de capital del 21 a 18.5% con lo que se complementó la reducción de 25% en el costo impositivo de la nueva inversión en Argentina (Vales, *Reforma*, 4/may/01) y el 15 de junio del 2001 se decidió abandonar el tipo de cambio fijo para el comercio exterior mientras que para el resto de las transacciones se mantuvo el 1 a 1. El objetivo era aumentar las exportaciones por lo que los exportadores recibirán 1.08 pesos por cada dólar que vendan (Redacción, *Reforma*, 16/jun/01). Ese mismo 3 de mayo Moody's Investors Service puso a revisión a la baja la calificación techo país de Argentina en moneda extranjera para bonos y notas quedando en B2 así como el techo país en moneda extranjera para depósitos bancarios dejada en B3. Los valores denominados en moneda nacional también están en B2 y en revisión a la baja (Vales, *Reforma*, 4/may/01).

De acuerdo con Jorge Baldrich (2/jun/06) –secretario de hacienda en el 2001- la ley de competitividad era más una señal política que un programa macro consistente. Se trataba de enviar una señal en torno a la mejoría de la competitividad argentina bajando los costos de producción. Para Jorge Colina (15/may/06) –asesor del ministerio de economía- mediante el programa de competitividad se daban incentivos como rebajas de costos para procurar reactivar la economía en medio de la emergencia. Se trató de intervenciones muy puntuales que no tuvieron mucha efectividad debido a que el principal problema económico era el déficit fiscal. Incluso, explica Colina, la crisis ya era terminal, lo único que importaba

en ese momento era cerrar el déficit fiscal y tratar de tener una especie de moratoria o reprogramación de la deuda externa.

La última de las partes del plan fue anunciada el 15 de abril del 2001: la modificación de la convertibilidad. La propuesta de Domingo Cavallo era incorporar el euro como una de las monedas –junto con el dólar- que dieran fundamento a la convertibilidad 1 a 1 en las reservas del Banco Central. La medida comenzaría a aplicarse cuando el euro tuviera la misma cotización que el dólar y se establecería un valor flexible para el peso proveniente del promedio de la diferencia de cotización entre el dólar y el euro (Redacción, *La Nación*, 16/abr/01 y Afp..., *La Jornada*, 26/abr/01). Sin embargo esta ley no tenía efectos inmediatos (se debía esperar a que el euro se equiparara con el dólar) y, en cambio, tuvo consecuencias inmediatas ya que fue interpretada por el mercado financiero como el preanuncio del fin de la convertibilidad: tuvo los costos de una modificación a la regla cambiaria sin producir ninguna de las ventajas previstas (Remes, 2003: 6). En el mismo sentido explica Alejandro Bonvecchi (2002: 152-153) que el 17 de abril comenzó a formarse una burbuja especulativa a partir de lo que fue visto como una inminente devaluación y cesación de pagos. El precio de los bonos públicos se derrumbó por ventas masivas incrementándose en 400 puntos el riesgo país en sólo 4 días. Incluso la estampida de las tasas de interés forzó al gobierno a cancelar las licitaciones de títulos públicos de corto plazo a la par que la recaudación de este mes cayó en 273 mdd (Vales, *Reforma*, 4/may/01).

Para el 19 de marzo del 2001 la deuda externa argentina ascendía a 151 mil mdd (Vales, *Reforma*, 20/mar/01) por lo que el 26 de abril el gobierno de Fernando de la Rúa dio a conocer la propuesta de canjear 20 mil mdd de bonos de corto plazo por otros de vencimiento más extenso aunque no había un acuerdo al interno para esta transacción<sup>14</sup>. La Argentina tenía vencimientos para el 2001 de 19,676 mdd, para 2002 de 16,537 mdd, para 2003 de 16,328 y para 2004 de 14,599 mdd. Con este canje se esperaba pasar algunos de los vencimientos para después del 2005. Los principales tenedores de bonos con quienes se llevaba a cabo esta negociación eran bancos como: JPMorgan, CSFirst Boston, Salomon, Deutsche y los bancos locales Galicia, BBVA Banco Francés, HSBC y Río-Santander

---

<sup>14</sup> El principal encargado de la negociación de la deuda, Daniel Marx, no estaba convencido de las oportunidades de lanzar el canje cuando las tasas eran aún muy altas.

(Redacción, *La Nación*, 27/abr/01 y Vales, *Reforma*, 27/abr/01). El 27 de abril del 2001, luego del acuerdo con los bancos, el riesgo país que se había establecido en 1300 puntos básicos se ubicó en 1078 (Vales, *Reforma*, 27/abr/01) y el 29 de abril del 2001 el FMI anunció que reanudaría en breve los desembolsos del blindaje acordado con Argentina en diciembre del 2000 (González, *Reforma*, 30/abr/01). Finalmente, el canje se llevó a cabo el 3 de junio del 2001 por 29,477 mdd de títulos en circulación por nuevos bonos que prorrataban el pago de 16,039 mdd de intereses en los siguientes 4 años. Estos nuevos bonos se emitieron con una tasa de interés de 15.29% (la anterior era de 14.94%) y pese a haber sido entregados con descuentos de hasta 30% el gobierno se comprometió a pagar los intereses por el 100% nominal y a devolver el capital por entero. En conjunto, estos costos implicaron un aumento de 2,255 mdd en el principal de la deuda (Bonvecchi, 2002: 153).

### **El plan Déficit Cero de julio del 2001**

Frente a la no reactivación de la economía y la acentuación del desequilibrio fiscal por las modificaciones establecidas en la Ley de Competitividad, el gobierno retomó el antiguo ajuste económico a través del plan Déficit Cero. El 10 de julio del 2001, luego de que Domingo Cavallo regresara de una gira de Europa sin el apoyo financiero esperado, se anunció un ajuste económico que incluyó la reducción de los salarios y pensiones del aparato burocrático superiores a 300 dólares en un 13%<sup>15</sup> y la ampliación del impuesto al cheque a las cajas de ahorro. Sin embargo, la principal característica del plan era que los pagos por parte del Estado se harían en función de lo ingresado por la recaudación fiscal. De ser insuficiente la recaudación, los pagos –con excepción de los realizados a los tenedores de deuda- se reducirían de manera proporcional a la brecha entre el ingreso y el gasto previstos. La federación invitó a las provincias a realizar idéntico plan de acción. El 12 de julio del 2001 el riesgo país aumentó a 1522 puntos mientras que la calificación de la deuda soberana de Argentina sufrió una nueva degradación por Standard and Poor's para quedar en B-. Ya antes Fitch había rebajado la calificación de Argentina (García, *Reforma*, 13/jul/01). Finalmente, el 21 de julio del 2001 el congreso aprobó el plan Déficit Cero pero estableciendo un piso de 500 pesos para la reducción de salarios y jubilaciones (Calloni, *La Jornada*, 18/jul/01; García, *Reforma*, 13/jul/01 y Bonvecchi, 2002: 155-156).

---

<sup>15</sup> El 22 de agosto del 2002 la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la reducción del 13% de los salarios de los trabajadores estatales y de los jubilados.

De acuerdo con Jorge Baldrich (2/jun/06) –secretario de hacienda en el 2001- el programa se creó y aplico, pese al costo político que la rebaja de salarios y un ajuste como el expuesto conlleva, debido a que el deterioro de la situación económica y fiscal lo requería; venía en picada la recaudación, el gasto público se mantenía y la tasa de interés crecía por lo que este programa se produjo con el objetivo de parar estos tres problemas de manera concertada con los organismos multilaterales de crédito.

<b>Cuadro 136.- Aprobación de la política económica de Cavallo: agosto 2001</b>		
Aprueba	Desaprueba	NS/NC
19.3	<b>78.2</b>	2.5
Fuente.- Analogías. Nacional.		

Para entonces la aprobación de la política económica de Domingo Cavallo se encontraba en tan sólo el 19.3% mientras que el 78.2% lo desaprobaba (cuadro 136).

A la par que, como se observa en el cuadro 137, para agosto del 2001 el grueso de la población encuestada se encontraba en desacuerdo con las medidas que eran parte del nuevo plan de ajuste económico, particularmente el mayor desacuerdo se concentraba en la reducción de las jubilaciones y de los sueldos de empleados públicos.

<b>Cuadro 137.- Nivel de acuerdo del plan Déficit Cero: agosto del 2001</b>			
	Acuerdo	Desacuerdo	Ns/Nc
Extensión del impuesto al cheque a cajas de ahorro	23.1	<b>59.6</b>	17.3
Reducción del 13% del sueldo de empleados públicos	21.3	<b>76.8</b>	2
Reducción del 13% de las jubilaciones.	13.3	<b>85.3</b>	1.4
Fuente.- Analogías. Nacional.			

### 2.3. Las elecciones legislativas del 2001 y el fin del gobierno de Fernando de la Rúa

#### Elecciones legislativas de octubre del 2001.

<b>Cuadro 138.- Evaluación retrospectiva de Argentina desde el cambio de gobierno</b>					
	Abril 2000	Sep 2000	Dic. 2000	Feb. 2001	May. 2001
Mejoraron	20.8	6.9	10.7	15.1	3.5
Siguen Igual	<b>65.5</b>	<b>49.4</b>	<b>72.6</b>	<b>49.3</b>	28.2
Empeoraron	12.8	42.7	15.8	34.8	<b>66.9</b>
No sabe.	0.9	1	0.9	0.9	1.5
Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal					

Es en este contexto que se llega a las elecciones legislativas de octubre del 2001. Entre abril del 2000 y febrero del 2001 el grueso de los encuestados consideraban que las cosas siguieron igual desde el cambio de gobierno

pero en mayo del 2001 ya el 66.9% consideran que las cosas empeoraron con la llegada de Fernando de la Rúa (cuadro 138).

En lo que hace a la visión de la situación actual del país, durante los meses de abril del 2000 a febrero del 2001 el grueso de los encuestados la consideran mala, pero también para mayo del 2001 el mayor porcentaje (53.3%) la ubica como muy mala (cuadro 139).

	Abril 2000	Sep 2000	Dic. 2000	Feb. 2001	May. 2001
Muy mal	18.6	34.2	23.8	29.3	<b>53.3</b>
Mal	<b>40.9</b>	<b>50.1</b>	<b>35.7</b>	<b>43.3</b>	37.7
Regular	27.6	11	35.4	16.8	8.2
Bien	10.1	4.0	3.4	10.6	0.8
Muy Bien	1.9	0	0.8	0	0
No sabe.	0.9	0.9	0.9	0	0

Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal.

Finalmente, en torno a las expectativas de futuro no se observa una tendencia clara. En abril del 2000 el grueso de la población piensa que las cosas mejorarán, en septiembre que las cosas empeorarán, entre diciembre del 2000 y febrero del 2001 esperan una mejoría

	Abril 2000	Sep 2000	Dic. 2000	Feb. 2001	May. 2001
Mejorarán	<b>56.5</b>	33.4	<b>34.8</b>	<b>48.5</b>	31.7
Seguirán igual	21.7	23	33.5	28.2	24.0
Empeorarán	14.6	<b>34.3</b>	22.6	20.4	<b>36.0</b>
No sabe.	7.3	9.3	9.1	2.9	8.3

Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal.

a futuro pero en mayo del 2001 el grueso de la población cree que las cosas empeorarán (cuadro 140).

Justicialista	<b>26.6 %</b>
Alianza	16.9%
Votos blancos	9.4%
Votos nulos	12.%
<b>TOTAL DE VOTOS</b>	<b>18,142,042</b>

Fuente.- Escolar..., 2002: 27.

Llegamos al 14 de octubre del 2001 cuando se renovó la mitad de la cámara de diputados y el senado<sup>16</sup>. Esta elección la gana el partido justicialista con el 26.6% de los votos y la mayoría en ambas cámaras (cuadro 141). Frente a este resultado Fernando de la Rúa ratificó el programa déficit cero argumentando que él no participó en la elección por lo que no puede considerarse una derrota para su gobierno (Calloni, *La Jornada* 15/oct/01). Explica Marcos Novaro (10/may/06) que para este momento la Alianza prácticamente ya no existe a la par que Fernando de la Rúa tiene una desvinculación total frente a los partidos que la integraron. Incluso algunos integrantes de la UCR y del Frepaso intentan llegar a algún acuerdo con el justicialismo encabezado por Eduardo Duhalde para formar un gobierno de coalición.

<sup>16</sup> Es en esta elección donde Eduardo Duhalde –enemigo político de Carlos Menem en el justicialismo y futuro presidente de Argentina- se convierte en senador.

Por su parte Jorge Baldrich (2/jun/06) –secretario de hacienda en el 2001- nos explica que en el ministerio de economía ya se esperaba un resultado electoral contrario al gobierno; se tenía la idea de que el gobierno de la Alianza era muy débil y la elección de octubre sólo confirmó esa presunción. El caldo de cultivo era terrible –sigue Baldrich- había un gobierno débil, no andaba la Ley de Competitividad, no andaba el plan Déficit Cero, la comunidad financiera internacional no apoyaba y los organismos multilaterales tampoco. También al interno del ministerio nos dice Daniel Marx (12/may/06) –secretario de Finanzas del 2001- que para octubre del 2001 en el gobierno había dos grupos: aquellos que tenían una visión mesiánica de posibilidades de arreglo y otros que no; para los primeros las elecciones no tuvieron gran influencia.

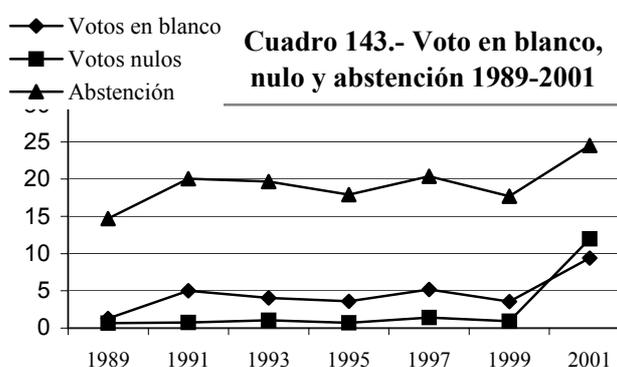
Más interesante que el ganador de la elección fue el alza en el abstencionismo, los votos en blanco y los votos anulados que quedaron muy por encima de las tendencias

Cuadro 142.- Votos blancos, nulos y abstenciones en las elecciones de 1999 y 2001				
	Elecciones 1999		Elecciones 2001	
Votos en blanco	708,793	3.57%	1,704,514	9.4%
Votos anulados	186,738	0.94%	2,261,332	12.5
Abstenciones	2,970,882		6,777,624	

Fuente.- Ministerio del Interior y Escolar..., 2002: 27.

históricas. Como se observa en los cuadros 142 y 143, en los tres rubros mencionados hay cierta constancia en las elecciones de 1991 a 1999, pero en las elecciones del 2001 se

observa un aumento de 300% en el caso de los votos en blanco y de 1,200% en el caso de los votos anulados a la par que el abstencionismo rompe la frontera del 20% en un país donde el voto es obligatorio por lo que no votar es una decisión (Braun, 28/mar/06).



De acuerdo con Carlos Vilas (2001: 7-11) el voto bronca sería la decisión de casi la mitad del electorado de darle la espalda a las política y a los políticos. Más aún, sigue Vilas, demuestra el rechazo y desencanto con un tipo particular de política: la de Fernando de la Rúa, continuidad de la aplicada por Carlos Menem. Esto se puede afirmar observando el crecimiento del voto de izquierda y el hecho de que la Alianza perdió entre la elección de

1997, 1999 y 2001 más de 5 millones de votos. Así, no se trata de un voto indeterminado sino de uno bastante preciso. En este mismo sentido observa Isidoro Cheresky (2003: 47) que mientras en las elecciones de 1999 los votos de los aliancistas y los peronistas sumaban el 71.32% de los votos emitidos, en 2001 la proporción cayó al 45.06% y la dispersión de los votos no benefició a los partidos provinciales o de centro derecha sino a nuevas fuerzas de vocación alternativa (Agrupación por una República de Iguales, o el Polo Social) y a los múltiples partidos de izquierda que incrementaron su caudal obteniendo el 27.12% de los votos.

### **La relación con el FMI y el megacanje: agosto-noviembre del 2001.**

Uno de los principales elementos que ocuparon la preocupación del gobierno de la Alianza fue el mantener el flujo de capitales para sostener la convertibilidad, reorganizar los plazos y pagos de la deuda y contener el déficit fiscal. Respecto a los dos primeros puntos se realizó un canje de bonos entre abril y junio del 2001 y a partir de agosto del mismo año comenzó a planearse otro canje.

Frente a los problemas financieros de Argentina, el 5 de agosto del 2001 el FMI adelantó un desembolso por 1,200 mdd que estaba programado para septiembre. Este dinero fue destinado directamente al aumento de las reservas del Banco Central que habían disminuido un 7% en julio para colocarse en 18 mil mdd. Del acuerdo firmado entre el FMI y Argentina restaban 2,500 mdd a entregarse en diciembre aunque se encuentra en proceso de negociación un préstamo de entre 6 y 9 mil mdd más (Afp..., *La Jornada*, 6/ago/01). Días después el entonces titular del FMI recomendó a la junta general aumentar la asistencia a Argentina que pasó de 14 a 22 mil mdd. Posteriormente, a finales de agosto, el FMI adelantó otro nuevo desembolso de 8 mil mdd mientras que el gobierno argentino reconocía que estuvo a punto de declararse en moratoria si no hubiera llegado esa ayuda (Afp..., *La Jornada*, 23/ago/01). Explica Oscar Cetrángolo (11/may/06) –subsecretario de relaciones con provincias de 1999 al 2001- que no había muchos más lugares de donde adquirir dólares ya que no se podía tocar a la exportación por el tipo de cambio y el gobierno tampoco era proclive a ir a un default ya que era pensada como una alternativa muy grave que se utilizaba cuando no hay nada más que hacer. En sentido semejante explica Daniel Marx (12/may/06) –secretario de finanzas de 1999 al 2001- que se habían

hecho ejercicios de sostenibilidad de la deuda y era evidente que Argentina necesitaba crecer y mejorar sus cuentas fiscales y, de no lograrlo, se podría pasar a una crisis mayor y comenzar a discutir pérdidas con los acreedores. Para entonces, explica Jorge Baldrich (2/jun/06) –secretario de hacienda en el 2001- todo el mundo sabía, incluyendo al FMI, que el default y la renegociación forzosa de la deuda era un escenario probable pero se estaba aún en una etapa en donde se pensaba que una combinación de productividad interna más la ayuda de los organismos internacionales iba a permitir una salida razonable de la crisis.

Por su parte, explica Marcos Novaro (10/may/06) que el canje realizado entre abril y junio del 2001 más el paquete de ayuda del FMI darían tiempo a la Alianza para administrar el cambio de condiciones económicas y la salida de la crisis: volver a crecer para poder pagar. Sin embargo, cuando a fin de año está claro que eso no se va a lograr Domingo Cavallo comienza a pensar una nueva renegociación no amistosa que consistiría en comprar bonos suficientes al precio del mercado para forzar al resto de los tenedores en una asamblea de bonistas a aceptar quitas. Esta propuesta es llevada por Cavallo a una reunión en EUA a fin de lograr el apoyo del gobierno de ese país y del FMI en una solución que incluiría no pedir más fondos pero afectar los contratos y los intereses de los bonistas. A la par que el FMI se niega a una salida semejante, el 17 de octubre del 2001 la calificadora Standard and Poor's señaló que los progresos de algunas provincias argentinas en el desarrollo de medidas de austeridad eran insuficientes por lo que había rebajado la calificación de riesgo soberano de Argentina de B- a CCC+ y en un comunicado afirmó que si Argentina implementa una oferta de canje en la cual el total del valor de sus títulos fuera materialmente menor al monto que se acordó originalmente, incluyendo las tasas de interés, sin una compensación monetaria, las calificadoras se verán obligadas a bajar las calificaciones en las obligaciones afectadas al grado D que implica un default (Redacción, *Reforma*, 18/oct/01).

El gobierno argentino convocó a una reunión de tenedores de bonos por un total de 60 mil mdd con vencimiento de hasta el año 2010 a celebrarse el jueves 15 de noviembre del 2001. El objetivo era cambiar los bonos por otros que estarían garantizados con la recaudación fiscal pagando a partir de abril un 7% de interés anual con una postergación por 3 años de los vencimientos originales de capital. Los intereses devengados y postergados de noviembre del 2001 a marzo del 2002 serían capitalizados después de abril

del 2002. El canje de bonos se abriría a partir del 19 de noviembre y hasta el 30 del mismo mes para los bancos y operadores bursátiles y hasta el 7 de diciembre para tenedores minoristas inferiores a 100 mil dólares (Blanco, *La Nación*, 16/nov/01).

Es importante señalar que en octubre del 2001 hubo una caída de la recaudación que condujo al recorte de las transferencias intergubernamentales hacia las provincias poniendo en riesgo la gestión y el pago de las deudas de las provincias (Redacción, *Reforma*, 18/oct/01) y generando un incumplimiento en el déficit fiscal acordado con el FMI para ese mes. El 17 de noviembre Domingo Cavallo hizo pública su intención de modificar el actual acuerdo con el FMI para destinar los 3 mil mdd asignados como garantía para los acreedores estatales a planes de crecimiento económico y para cubrir el creciente déficit fiscal hasta que las arcas públicas se beneficien por el canje de deuda y buscar un perdón frente al rebase del déficit fiscal (Rosales, *La Nación*, 18/nov/01). Sin embargo, el 19 de noviembre el FMI y el BM se negaron a dar más recursos a Argentina hasta que una misión de técnicos evaluara la situación económica. Incluso Domingo Cavallo viajó a Ottawa para reunirse con los organismos pero regresó sin el apoyo a su plan de reestructuración del acuerdo. Si bien se había aprobado la entrega de 9 mil mdd entre agosto y diciembre del 2001 de los cuales 1,270 mdd se entregarían en diciembre, esta cantidad solo sería adelantada si se utilizaba en operaciones de deuda (Reuters, *La Jornada*, 19/nov/01). Explica Jorge Baldrich (2/jun/06) –secretario de hacienda en el 2001- que en la reunión celebrada en Ottawa el FMI pidió la realización de siete acciones que el gobierno debía hacer para recibir el nuevo préstamo que en general se trataba de echar atrás muchas de las propuestas establecidas en la Ley de Competitividad. Las cosas no sólo se ponían complicadas con los organismos multilaterales, el 20 de noviembre del 2001 renunció a su cargo Federico Sturzenegger, secretario de política económica y Marcos Makon, secretario de modernización del Estado; y el 21 de noviembre Raúl Alfonsín cedía la presidencia de la UCR a Ángel Rozas. Es también en noviembre del 2001 cuando 358 camiones trasladaron al aeropuerto internacional de Ezeiza las reservas del Banco Central frente a los ojos asombrados de los bonaerenses.

El 23 de noviembre se hizo público que el gobierno de Fernando de la Rúa había llegado a acuerdos con las entidades financieras agrupadas en la Asociación de Bancos de la Argentina quienes se comprometieron a canjear 12,500 mdd equivalentes al 96% de las

tenencias de los principales bancos locales. A estos se sumaron 16 mil mdd comprometidos por las AFJP, 3,300 mdd de los bancos organizados en la ABAPPRA y 7,500 mdd comprometidos por las compañías de seguros y tenedores individuales (Blanco, *La Nación*, 24/nov/01). Días después, el miércoles 28 de noviembre, las AFJP subieron su compromiso de 16 mil a 17,700 mdd y los bancos de la ABAPPRA de 3,300 a 13 mil mdd con lo cual el gobierno lograba comprometer el 56% del total canjeable en lo que estaba pensado como la primera etapa de la operación (Blanco, *La Nación*, 29/nov/06). También en medio del canje, el lunes 26 de noviembre del 2001, arribó a suelo Argentino la misión del FMI encabezada por Tomas Reichman para evaluar la economía argentina y destrabar la entrega de los 1,270 mdd que llegarían hasta fin del 2001 sólo si los técnicos del organismo aprobaban las proyecciones fiscales del próximo bimestre (Kanenguiser, *La Nación*, 23/nov/01).

El 29 de noviembre, con la oposición de sectores empresariales, funcionarios del gobierno y una parte del justicialismo, el oficialismo en la cámara de diputados encabezada por Darío Alessandro (Frepasso) y Horacio Pennasetti (UCR) aprobó una modificación a la tasa del ISR por única vez y con carácter de emergencia del 35 al 45% para aquellas personas físicas y morales con rentas consideradas extraordinarias, es decir, superiores a 5 millones para las personas morales (alrededor de 280 compañías) y un millón para las personas físicas (250 personas) (Serra, *La Nación*, 22/nov/01).

La noche del 30 de noviembre Domingo Cavallo anunció que hasta el momento las ofertas recibidas para el canje por parte de los tenedores locales alcanzaban los 50 mil mdd, casi un 60% de la deuda pública con acreedores privados. Sin embargo, al día siguiente anunció las restricciones al retiro de fondos de los bancos y de las transferencias al exterior: el conocido “corralito”.

### **El fin del gobierno de Fernando de la Rúa: diciembre del 2001.**

A partir del 2 de diciembre del 2001 queda instaurado el corralito que consiste en la retención del dinero de los depositantes bancarios restringiendo el retiro de efectivo de los bancos a tan solo 250 dólares semanales<sup>17</sup>. Ese mismo día Fernando de la Rúa afirmó que la

---

<sup>17</sup> Un hecho llamativo es que varios ahorradores comenzaron a interpelar judicialmente este decreto y obtuvieron algunos fallos judiciales favorables frente a lo cual el 18 de diciembre del 2001 Domingo Cavallo

medida se tomó para detener una maniobra especulativa de compra de bonos baratos: “se trata de los mismos que atacaron a Rusia en el 98 y la vencieron” (Calloni, *La Jornada*, 3/dic/01). El 6 de diciembre del 2001, una parte importante de la Ley de Competitividad es echada atrás: se detienen las exenciones de aportes jubilatorios y otras reducciones impositivas que tenían por objetivo aumentar la producción y reactivar la economía favoreciendo a unas 30 mil empresas medianas y pequeñas especialmente. La finalidad era cerrar la brecha fiscal eliminando los beneficios que apenas comenzaban a aplicarse (Calloni, *La Jornada*, 11/dic/01). Sin embargo, una vez anunciado el corralito la misión del FMI que se encontraba auditando las cuentas argentinas se retiró y tres días después, el 6 de diciembre, el FMI decidió no desembolsar los 1,270 mdd prometidos aduciendo que el incumplimiento de las metas fiscales por el gobierno argentino le impedirían acceder al tramo de ayuda acordada en agosto. Para el FMI esta acción tiene como objetivo obligar a una necesaria reestructuración económica y monetaria del país a mediano plazo que incluye: una reforma fiscal profunda, abandonar la conversión, establecer una política monetaria clara y dejar el esquema preferente del MERCOSUR ampliando el comercio a Europa y EU. La decisión del FMI de no desembolsar la cantidad mencionada también bloqueó otros préstamos del BID y del BM (García, *Reforma*, 7/dic/01 y Bonvecchi, 2002: 163). Pese a esta decisión Domingo Cavallo viajó a Washington a intentar obtener el préstamo ya que los pagos de Argentina programados para diciembre del 2001 ascendían a 2,200 mdd.

El 13 de diciembre del 2001 renunció Daniel Marx a la secretaría de finanzas a la par que Fernando de la Rúa realizaba uno de los últimos intentos por regenerar un gobierno de unidad nacional con los peronistas quienes se negaron y, a través de Ramón Puerta, enviaron las únicas iniciativas que el peronismo podría acompañar: la instrumentación de un seguro de desempleo, un plan alimentario nacional, la creación de una tercera moneda (un nuevo bono) para darle liquidez a la plaza y la libre flotación del dólar (Pairone, *Reforma*, 21/dic/01). El 14 de diciembre del 2001 el gobierno argentino anunció el pago de un vencimiento de la deuda correspondiente a letras del tesoro por unos 720 mdd de los cuales se pagaron 360 mdd en efectivo con los fondos establecidos para el pago de las

---

prohibió a los bancos acatar las sentencias judiciales que ordenaban la devolución de los ahorros a los cuenta-habientes.

jubilaciones y pensiones y otros 360 mdd en renovación de bonos. Con esto se despejó el default por unos días (Afp..., *La Jornada*, 15/dic/01). Sin embargo, en Letras del Tesoro (Letes) se tienen vencimientos por 909 mdd mientras que en Euroletras se esperan vencimientos por 12 mdd para el 2002, en multilaterales y otros se tienen deudas por 180 mdd y para los días 17, 19, 20, 24 y 28 de diciembre del 2001 Argentina tiene vencimientos por un total del 898 mdd (Pinal, *Reforma*, 15/dic/01). El default parecía cuestión de tiempo.

Preparándose para la catástrofe, el 29 de noviembre del 2001 el partido justicialista, con mayoría en ambas cámaras, designó a Ramón Puerta, legislador de sus filas, como titular provisional del Senado, cargo cuyo ocupante es el primero en la sucesión presidencial frente a la ausencia del vicepresidente modificando la regla no escrita de que el sucesor del presidente debía provenir de su mismo partido (Afp..., *La Jornada*, 30/nov/01). A la par que se reacomodaban las piezas, el corralito tuvo un efecto inesperado: dejar sin medios de pago a la economía informal. Coinciden Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica- y Daniel Campione (22/jun/06) que en la economía argentina había una importante magnitud de trabajadores informales que se manejaban en efectivo. En la medida en que nadie pudo retirar fondos salvo por cheques o por depósitos, la gente que laboraba en la economía informal no pudo cobrar por falta de circulante. Lo que buscaba el corralito era que la economía se moviera con cheques, con tarjeta de débito, de crédito, con pagos virtuales cosa que se puede hacer en la economía formal; pero toda la economía informal se hundió en una ruina instantánea sin circulante. Comenzó entonces, no en las zonas de clase media sino en las zonas más pobres, el estallido final, los saqueos, las manifestaciones y las terribles corridas y asaltos a supermercados.

Frente a este panorama de ingobernabilidad, Fernando de la Rúa declaró el Estado de sitio el 19 de diciembre a las 22:45 por televisión abierta, ese mismo día había ya renunciado Domingo Cavallo. Sin embargo la medida es desacatada por una marcha multitudinaria que sale de diversos barrios de Capital Federal para manifestarse durante toda la noche del 19 y el día 20 de diciembre en la plaza de mayo y en la plaza del congreso. Finalmente el 20 de diciembre Fernando de la Rúa renunció y arribó Ramón Puerta a la presidencia quien convocó a la Asamblea Legislativa para nombrar al nuevo presidente. El 21 y 22 de diciembre del 2001 sesionó la Asamblea y designó con 169 votos a favor y 138 en contra al justicialista Adolfo Rodríguez Saá como presidente provisional

quien deberá convocar a elecciones el 3 de marzo del 2002 (Calloni, *La Jornada*, 24/dic/01 y Afp..., *Reforma*, 22/dic/01).

El 23 de diciembre Adolfo Rodríguez Saá presta juramento y decide: 1) suspender el pago de la deuda externa y 2) mantener el plan de convertibilidad pese a que los economistas peronistas habían recomendado abandonarla y devaluar. Se sabe que en los días anteriores hubo intensas presiones de los bancos extranjeros y las empresas españolas quienes pidieron postergar esa decisión hasta la asunción del nuevo gobierno en abril del 2002 (Calloni, *La Jornada* 24/dic/01 y Pairone, *Reforma*, 24/dic/01). Hay dos elementos a tomar en cuenta para decidirse a devaluar: las personas endeudadas en dólares y los cuentahabientes en dólares y el hecho de que las empresas privatizadas verían devaluarse sus patrimonios, simplemente los inversionistas españoles verían reducidos sus 40 mil mdd invertidos a 28 mil mdd (Aviles, *La Jornada* 27/dic/01). El conflicto que anunciábamos entre las dos fracciones del capital con sus diversos proyectos de nación se hace presente. Tan sólo una semana después, el 29 de diciembre del 2001, dimite todo el gabinete del nuevo presidente y el día siguiente Adolfo Rodríguez Saá renunció señalando como responsables de su fracaso a varios compañeros de su propio partido. Incluso el senador Ramón Puerta rehusó también asumir el puesto de presidente provisional aduciendo que la Asamblea Legislativa a la que él había convocado falló, por lo que el presidente de la cámara de diputados y también justicialista, Eduardo Camaño, es quien tomó el puesto y convocó a otra Asamblea Legislativa para elegir al nuevo presidente (Calloni, *La Jornada*, 31/dic/01). Finalmente el primero de enero del 2002 es electo presidente por la Asamblea Legislativa el justicialista Eduardo Duhalde con los votos a favor de 151 peronistas, 85 integrantes de la UCR y 26 de otros partidos, 21 votos en contra de partidos de centro-izquierda y con 18 abstenciones (Calloni, *La Jornada*, 2/ene/02).

### **La no-inversión y salida de capitales durante el gobierno de Fernando de la Rúa**

Desde la llegada de Fernando de la Rúa a la presidencia en diciembre de 1999 todas las expectativas económicas del gobierno estuvieron sustentadas en recomponer las cuentas públicas para mantener el apoyo de los acreedores externos y, principalmente, de los organismos financieros multilaterales y esperar un cambio de condiciones internacionales y un mayor flujo de inversión. Pero esto no pasó. La inversión bruta interna fija siempre vino

a la baja con una espectacular caída durante el 2001. Lo mismo ocurría con la inversión pública y con la inversión privada a la par que el crecimiento industrial y la industria manufacturera tuvieron números negativos en los tres años (cuadro 144).

<b>Cuadro 144.- Inversión entre 1999 y 2001</b>							
AÑO	Inversión entre PIB <sup>1</sup>	Inversión bruta interna fija (mdp) <sup>2</sup>	IBIF % <sup>3</sup>	Inversión pública en (mdp) <sup>4</sup>	Inversión privada en (mdp) <sup>4</sup>	Industria manufacturera <sup>3</sup>	Crecimiento industrial <sup>2</sup>
1999	17.9	53,116	-12.61	4,664	48,452	-7.93	-6.50
2000	17.5	49,502	-6.80	3,133	46,369	-3.82	-0.30
2001	15.6	41,749	-15.66	2,939	38,811	-7.36	-7.60

Fuente.- 1.- CEPAL. 2.- Ministerio de Economía. 3.- Ferreres, 2005. 4.- Indec.

Mismo patrón se observa en la inversión extranjera directa que se reduce a menos de la mitad en 2000 respecto de 1999 y en 2001 respecto del 2000. El único de los índices de inversión que no tiene esta tendencia es el índice Merval que se mantiene durante 1999 y el 2000 para caer en el 2001 (cuadro 145). Paralelamente a la no-inversión en suelo argentino se observa entre 1999 y 2001 una fuga de capitales que se exagera en el último de los años mencionados con la salida de poco más de 16 mil mdd a la par que las reservas internacionales si bien logran mantenerse durante 1999 y el 2000 durante el 2001 sufren una baja de 10 mil mdd (cuadro 145).

<b>Cuadro 145.- IED, índice Merval, fuga de capitales y reservas internacionales de 1999 al 2001 (mdd).</b>					
AÑO	Índice Merval <sup>2</sup>	IED (mdd) <sup>1</sup>	Fuga de capitales <sup>3</sup>	Capitales acumulados en el exterior <sup>3</sup>	Reservas Intern. (mdd) <sup>1</sup>
1999	487.28	23,986	5 567	98 163	28,765
2000	504.46	10,418	6 933	105 096	28,260
2001	367.27	2,166	16 026	121 122	18,398

Fuente.- 1.- Ministerio de Economía. 2.- www.bolsar.com. 3.- Comisión, 2005.

La caída de reservas monetarias durante 2001 generó una disminución inmediata en los pesos circulantes debido a la convertibilidad, lo que conllevó a un aumento en las tasas de interés en los créditos contratados en pesos y a la formación de un escenario recesivo. Juntas las altas tasas de interés, la preferencia por los dólares y la imposibilidad del Estado

por mantener un endeudamiento sistemático generaron un incremento en la incertidumbre que fomentó la salida de capitales de los grupos empresariales<sup>18</sup>.

<b>Cuadro 146.- Riesgo país 1999 – 2001</b>				
	Argentina	Brasil	México	Venezuela
1-Dic-99	656	806	445	979
12-May-00	736	838	437	1105
20-Oct-00	820	782	378	890
06-Nov-00	910	785	351	866
10-Ene-01	712	736	384	890
19-Mar-01	914	797	418	894
23-Abr-01	1284	898	402	878
26-Abr-01	1076	853	379	852
12-Jul-01	1519	1028	363	934
03-Oct-01	1754	1215	434	1027
04-Oct-01	1842	1241	438	1039
29-Oct-01	2003	1191	396	1038
02-Nov-01	2585	1185	402	1064
20-Nov-01	3071	925	342	1062
05-Dic-01	4020	885	321	994
24-Dic-01	5083	898	308	1156

Fuente.- Ministerio de Economía

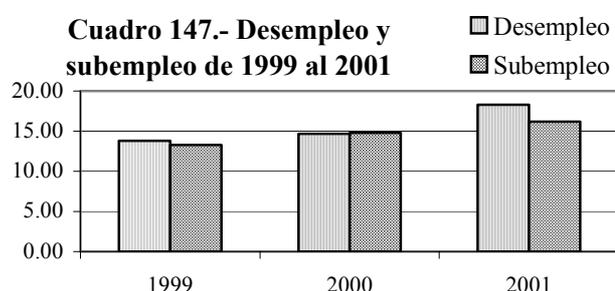
En torno al índice del riesgo país, Fernando de la Rúa recibe a Argentina con una marca de 656 puntos. Este puntaje osciló durante todo el 2000 para comenzar enero del 2001 con 712 puntos. Es a partir de entonces que se observan cambios en cientos y hasta miles de puntos en cuestión de días en los meses de octubre, noviembre y diciembre del 2001. A fin de año Argentina tiene 5,083 puntos de riesgo país (cuadro 146).

La puja entre los dirigentes de la Alianza que llevaron a la renuncia de Carlos Álvarez y al debilitamiento político de Machinea incrementaron la desconfianza de los inversores acerca de la capacidad del gobierno para mantener las cuentas públicas bajo control e implementar medidas que reactivaran la economía, poniendo en jaque la última fuente de ingresos de capitales: el endeudamiento (Bonvecchi, 2002: 139). De acuerdo con Sebastián Katz (4/jul/06) la apuesta de Fernando De la Rúa era que las cosas no le estallaran en las manos pero las condiciones externas no mejoraron pese a todos los intentos

<sup>18</sup> En cuanto a las operaciones realizadas para concretar la fuga de capitales, la Comisión Investigadora integrada en la Cámara de Diputados (2005: 57) explica que el 55.25% del total de las operaciones realizadas corresponde a las empresas mientras que el 44.75% a las personas físicas. Sin embargo, en lo que hace a los montos de la suma fugada el 87.35% de la salida de divisas estuvo a cargo de las empresas mientras que las personas físicas fueron responsables del 12.65%. En lo que hace a los medios a través de los cuales se logró la fuga de divisas, el 28.85% de las operaciones se realizó mediante la banca privada nacional mientras que a través de la extranjera se realizaron el 52.38% de las operaciones. En cuanto a los montos transferidos, a través de la banca privada nacional se realizó el 16.57% de la salida de capitales mientras que a través de la banca extranjera se concretó el 75.91% de la fuga (Comisión, 2005: 59). Particularmente hubo bancos en los que se concentró la salida de capitales como el Banco de Galicia en lo que hace a los bancos privados de capital nacional, y el Citibank en lo que hace a bancos de capital extranjero. En torno al destino de los capitales fugados, si bien este es diversificado, se encuentra una importante pauta de concentración en Estados Unidos en cuanto al capital correspondiente a empresas y Uruguay en lo que hace al capital fugado por personas físicas.

de dar señales a favor de lo que los mercados demandaban. Con el objetivo de sanear las finanzas públicas y mandar la señal de equilibrio fiscal se tomaron medidas contraproducentes a la actividad económica real: hacía más ajuste fiscal para tratar de convencer a los mercados que estaba en el camino de la disciplina y acentuaba la recesión. La relación de endeudamiento empeoró al mismo tiempo que había más inquietud de parte de los capitales y se acentuaba la prima del riesgo país que era causa y efecto de la depresión al mismo tiempo.

### La dependencia social al capital: consumo, desempleo, pobreza y salario.



Con la economía en franca recesión es de esperarse que lejos de disminuir el desempleo y subempleo aumentarían llegando a tasas de 14.7 y 18.3% para el desempleo en 2000 y 2001; y 14.8 y 16.2% para el subempleo en los

mismos años (cuadro 147). Uno de los principales problemas de acuerdo con la visión de los ciudadanos empeoró durante el gobierno de Fernando de la Rúa.

El PIB decreció de 1999 al 2001 junto con el consumo que cayó en 1999 y en el 2001 y especialmente el consumo en hogares que presentó números negativos en los tres años. En este contexto es de esperarse que la pobreza aumentara pasando de 26.9%

Cuadro 148.- Crecimiento del PIB y consumo de 1999 al 2001				
AÑO	Crecimiento del PIB <sup>1</sup>	Pobreza GBA <sup>3</sup>	Consumo total % <sup>2</sup>	Consumo en hogares con IVA <sup>1</sup>
1999	-3.40	26.90	-2.58	-2.00
2000	-0.80	29.30	0.24	-0.70
2001	-4.40	34.10	-4.39	-5.70

Fuente.- 1.- Ministerio de Economía. 2.- Ferreres, 2005.  
3.- Estudio Broda, 2005.

en 1999 a 34.1% en 2001 (cuadro 148). Aunque lo peor en estos rubros estaba por venir.

### CAPÍTULO 3.

#### LA TRANSICIÓN DEL 2002 Y EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER: 2003–2005

##### **3.1. Las decisiones de política económica de Eduardo Duhalde 1: la administración Remes Lenicov**

###### 3.1.1. La salida de la convertibilidad y el nuevo programa económico

La principal pregunta que en las esferas económicas se hacían en enero del 2002 era ¿de dónde vendrá el impulso para reactivar la economía en los próximos meses? El panorama era desastroso: altas tasas de desempleo y desocupación, cierre de fábricas, rebaja de salarios y reducciones de la inversión pública y privada habían estrangulado al consumo doméstico. A esto se suma la crisis económica de Brasil, el principal socio de Argentina, y la desaceleración económica de EUA y Europa por lo que las exportaciones tampoco serían un motor suficiente para echar a andar la economía (Preis, 2001: 233-234). Ante este panorama, durante la celebración de la Asamblea Legislativa que lleva a la presidencia a Eduardo Duhalde se discuten coincidencias mínimas para activar un programa económico cuyos ejes son: el abandono de la convertibilidad, la desdolarización y el cese de pagos de la deuda pública (Pairone, *Reforma*, 21/dic/01). Para Jorge Remes Lenicov (2003: 3) – ministro de economía en el 2002- el principal problema fue el ocultamiento de la información sobre el agotamiento de la convertibilidad y las crecientes dificultades en materia productiva, financiera y fiscal.

Los sentimientos de la población iban de la mano con las expectativas económicas. Explica Ricardo Rouvier (2003: 22) que durante el 2001 y la primera parte del 2002 la población manifestaba, de forma espontánea y casi unánime, sentimientos negativos sobre la situación personal y del país consistentes en angustia, amargura, tristeza o depresión e inclusive el segundo sentimiento que aparecía en el 25% de los encuestados era el miedo. El 94% de las razones que explican este tipo de sentimientos están asociadas a una forma

<b>Cuadro 149.- Pobreza en Argentina</b>		
Periodo	Pobres	Indigentes
Mayo 2001	35.9	11.6
Oct. 2001	38.3	13.6
Mayo 2002	53	24.8
Oct. 2002	<b>57.5</b>	<b>27.5</b>
Fuente.- Rouvier, 2003: 22.		

de privación: de futuro, de trabajo, de pobreza, inseguridad laboral, falta de gobierno, etc. a la par que crecía el número de pobres e indigentes en Argentina (cuadro 149). Este diagnóstico se completa con el cierre de 25 mil comercios en enero del 2002 y 7 mil durante la primera semana de febrero.

Al asumir Eduardo Duhalde afirma que la convertibilidad si bien combatió la hiperinflación también acabó con la competitividad, arrojó a la indigencia a 2 millones de argentinos, destruyó la clase media, quebró las industrias y pulverizó el trabajo, Argentina está quebrada y no hay circulante capaz de poner en marcha a la economía<sup>1</sup>. También ratificó la moratoria al pago de la deuda y afirmó que iría en contra de quienes hicieron maniobras ilegales en la salida de capitales y de quienes se lo permitieron. Asimismo anunció que llevaría a cabo un programa de seguro de desempleo y otro de capacitación laboral<sup>2</sup> (Calloni, *La Jornada*, 2/ene/01). También explica Duhalde que no se tiene ni un peso para pagar salarios y aguinaldos e informa que dará a conocer un plan económico<sup>3</sup>.

El 5 de enero del 2002 la Cámara de Diputados comenzó a debatir el proyecto de ley que otorgó facultades especiales al poder ejecutivo para declarar la emergencia económica y financiera del país y modificar la paridad cambiaria, determinar la fijación de la política monetaria por un plazo de 2 años y disponer medidas a fin de disminuir el impacto

---

<sup>1</sup> Nos cuenta Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en 2002- que Jorge Remes Lenicov junto con sus principales colaboradores se habían venido reuniendo desde marzo del 2001 porque advertían que tanto el gobierno de la Alianza como las finanzas de la nación y de las provincias estaban en una situación crítica. Se formaba una ruptura de pagos donde el Estado era el primer afectado por la caída en la recaudación. Esto fue lo que forzó a la formación de pseudo-monedas por parte de las provincias. Hasta el 26 de diciembre del 2001 el Estado había emitido 2,853 millones 700 mil pesos en bonos federales y provinciales creados por Fernando de la Rúa. Entre estos podían observarse las letras de consolidación de obligaciones provinciales (lecops) que ascendían a 1,300 mdp; los conocidos petacones emitidos por la provincia de Buenos Aires que llegaban a mil mdp; los Lecacores pertenecientes a la provincia de corrientes y que llegaban a los 100 mdp; los Lecocores expedidos por la provincia de Córdoba y que alcanzaban los 100 mdp; los Bonfles emitidos por la provincia de Entre Ríos que ascendían a 100 mdp; los Quebrachos pertenecientes a la provincia de Chaco y que llegaron a 50 mdp; los Bancaflores expedidos por la provincia de Formosa y que llegaron a 50 mdp; los Bocades emitidos por la provincia de Tucuman y que alcanzaron los 53 mdp; los Municipales pertenecientes a la provincia de Santiago del Estero y que llegaron a los 700 mil pesos y los Públicos emitidos por la provincia de Catamarca cuya cifra no estaba determinada (Aviles, *La Jornada*, 26/dic/01). De acuerdo con Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 al 2006- este era uno de los temas que más divergencia causaba en las negociaciones con el FMI puesto que el organismo era escéptico acerca de la posibilidad de rescatar voluntariamente las cuasimonedas, aunque el Banco Central junto con el equipo económico finalmente logró un rescate muy ordenado.

<sup>2</sup> La primera estrategia del nuevo presidente, de acuerdo con Eduardo Amadeo (9/may/06) –vocero presidencial y embajador de EUA de 2002 a 2003- fue mantener la coherencia del poder político. Duhalde tenía todos los factores reales de poder en contra entonces hizo un gobierno parlamentario, puso seis ministros de partidos de oposición y luego siguió un proceso de dialogo permanente con su propio partido y con los otros diciéndoles: “muchachos, si yo me caigo ustedes caen conmigo”.

<sup>3</sup> De acuerdo con Jorge Remes Lenicov (2003: 13) –ministro de economía en 2002- el plan contenía tres etapas para enfrentar la crisis: la primera en donde se normalizaría la economía, se restauraría el equilibrio macroeconómico y se buscaría iniciar la reactivación para contener la crisis social; una segunda etapa de reestablecimiento de las relaciones con el exterior con el objetivo de obtener financiamiento para capitalizar los beneficios de la devaluación por medio del comercio exterior reestructurando también a las entidades financieras locales a fin de reestablecer rápidamente la función de intermediación financiera que se había colapsado. Y, por último, una tercera etapa de reformas estructurales imprescindibles para definir una estrategia de desarrollo integrado y sustentable.

producido por la modificación de la relación cambiaria para los endeudados en dólares en el sistema financiero. En la madrugada del 6 de enero se aprobó el paquete de emergencia de medidas económicas que entre otras cosas incluyó la devaluación del peso y la libre flotación cambiaria. Se puso fin a 10 años de convertibilidad en Argentina concretándose una devaluación inicial del 30% del peso (que luego sería de 200% cotizando tres pesos argentinos por 1 dólar). Se establecieron dos sistemas de cambio: uno oficial donde la cotización era de 1.40 pesos por dólar y un tipo de cambio libre que funcionaría en las calles y respecto del cual no habría control gubernamental (Afp..., *La Jornada*, 6/ene/02 y Calloni, *La Jornada*, 7/ene/02). Además se convirtieron todas las deudas menores a 100 mil dólares contraídas por particulares y todos los depósitos en dólares a pesos. Mientras que las deudas se convertían al tipo de cambio 1 a 1, los depósitos se convertían de 1 dólar a 1.40 pesos argentinos. Con esta medida se estimaba que los bancos fueran afectados con 10 o 12 mil mdd en pérdidas (Aviles, *La Jornada*, 6/ene/02). Sin embargo las cosas no fueron mejor para los depositantes a quienes se les pagarían sus dólares a un tipo de cambio de 1.40 cuando el dólar libre llegaba a 3 pesos. Explica Jorge Remes Lenicov (2003: 20-25) –ministro de economía en el 2002- que los bancos no tenían todos los dólares reclamados (50 mil millones en depósitos) e incluso no tenían los suficiente pesos (20 mil millones en depósitos) y su quiebra habría generado una mayor inestabilidad en el sistema financiero. Peor aún, la mayor parte de ese dinero se había otorgado a préstamos de individuos y empresas cuyos ingresos eran en pesos y la conversión de estas deudas ampliando su valor, como consecuencia de la devaluación, las habría tornado impagables, por lo que de cualquier forma los bancos no habrían tenido liquidez para devolver el dinero a los depositantes. Por ello se decidió la conversión de las deudas 1 a 1 y de los depósitos 1 a 1.40, para evitar una quiebra masiva de empresas, hacer pagaderos los préstamos mediante una rápida reactivación económica y dar liquidez a los bancos disminuyendo el total de dólares convertidos a pesos que debían devolver a sus depositantes. Más aún, sigue el ministro, de las listas de deudores que revisó el ministerio antes de tomar la decisión sobresalía que la mayoría de los beneficiarios han sido las pequeñas y medianas empresas ya que las grandes empresas transnacionales tenían fundamentalmente financiamiento externo.

El nuevo gobierno también gravó entre 10 y 20% las exportaciones de hidrocarburos lo que afectó principalmente al consorcio español Repsol (en el 2001 Repsol exportó 3,800 mdd de gas y petróleo) y a empresas y bancos españoles (Aviles, *La Jornada*, 6/ene/02); a lo que posteriormente se sumarían retenciones de 10% para productos primarios y del 5% para las manufacturas de origen industrial y agropecuario con el objetivo de recaudar 1,400 mdd anuales (Cufre, *Página 12*, 5/mar/02); pesificó las tarifas públicas prohibiéndose cualquier tipo de indexación y suspendió los despidos sin causa justificada por 90 días sancionándolo con el doble de la indemnización (esta medida se prolongará hasta la fecha). Finalmente, el feriado bancarios iniciado el 21 de diciembre se prolongaría hasta el 9 de enero (Calloni, *La Jornada*, 7/ene/01).

Este nuevo plan económico marcó una ruptura respecto de lo que Menem y De la Rúa venían haciendo. Del modelo tripartita integrado por ajuste económico, reformas estructurales y convertibilidad una de las piezas era totalmente borrada y de las otras dos se cambiaban algunos puntos como la no intervención estatal y el ajuste como medida frente a la crisis en lugar de buscar la reactivación económica con algunas estrategias keynesianas y anticíclicas. Asimismo se modificó la estrategia y recursos para enfrentar a la globalización financiera pasando de un tipo de cambio fijo, la libre entrada y salida de capitales y la política monetaria exógena (que junto con el modelo tripartito suponía un marco amigable a la inversión para genera el crecimiento económico) a un tipo cambio flexible con flotación administrada y la recuperación de márgenes de maniobra para la política monetaria. Con esto también se disminuye la dependencia del ciclo económico local sobre el flujo de ahorro externo desvinculando un poco el ciclo económico local del comportamiento de los flujos de capital (Katz, 4/jul/06).

Este plan económico de salida de la crisis es interpretado por Roberto Bisang como un “cierre de caja” y la formulación de una nueva negociación y alianza con los sectores exportadores mediante la devaluación y, con ella, la reducción salarial (4/may/06). En sentido semejante, para Eduardo Basualdo (28/jun/06) la salida de la crisis de la Argentina en el 2002 significó que el capital concentrado interno, que había sido parte de la coalición menemista, se impuso sobre la propuesta de los acreedores y grupos financieros. Al respecto señala Daniel Campione (22/jun/06) que este nuevo plan económico es el inicio de lo que será una relación más reticente con los organismos financieros y las empresas

privatizadas junto con un acercamiento hacia aquellos sectores que estaban endeudados o que eran tomadores de los servicios públicos apostando a una rápida recuperación de la producción. La modificación del tipo de cambio cumplió dos papeles: como protección a los productores internos encareciendo las importaciones a la par que mantenía las enormes deudas de algunas empresas y a las tarifas de los servicios públicos en rangos aceptables y pesificadas promoviendo algún nivel de recuperación de las empresas productivas con cierto impacto en el empleo. Esta estrategia comenzó a tener éxito a finales del 2002 con cierta reactivación económica que se mantiene hasta ahora.

En la última semana de enero del 2002 Carlos Ruckauf, ministro del exterior, viajó a EU, Tokio e Italia a fin de presentar el plan económico. Sin embargo, de acuerdo con Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de economía en el 2002- no se tuvo el apoyo de ningún país desarrollado quienes si bien estaban de acuerdo con la salida de la convertibilidad y la pesificación tenían muchas dudas sobre la salida política que veían caótica e incierta. En febrero del 2002 Eduardo Duhalde presentó un presupuesto para ese año ajustado a las condiciones del FMI donde se pronosticaba la caída de un 5% del PIB, una tasa inflacionaria del 15%, un déficit de 3 mil mdp y un gasto de \$42,800 mdp. Asimismo, el presupuesto mantuvo el recorte a salarios de empleados públicos y jubilados del 13%. Por su parte, Oscar Lambertó –secretario de hacienda en 2002- declaró que los salarios estatales estarían atados a la recaudación de impuestos. Días después, el 23 de febrero del 2002, Eduardo Duhalde se subió el sueldo 15% (de \$2,550 a \$3,000 pesos mensuales) a la par que despidió al 30% de los funcionarios desapareciendo los ministerios de infraestructura, turismo y deportes.

### **3.1.2. Los recursos políticos del capital: el cabildeo empresarial**

Desde enero del 2002 comenzaron las reacciones empresariales que estuvieron más cerca del cabildeo tradicional que de un método estructural de presión política. Lo más llamativo en este caso es la representación de los intereses económicos de las empresas transnacionales por medio de organismos estatales y financieros multilaterales. Por ejemplo, nos dice Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en el 2002- que en el ministerio de economía hubo durante los primeros meses del 2002 un desfile de embajadores permanentemente porque muchas de las empresas de servicios públicos están

articuladas con inversores extranjeros franceses, italianos, españoles y americanos. Asimismo, explica Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de economía en el 2002- que todos los países desarrollados remitían la negociación del plan económico a un acuerdo previo con el FMI apuntalando la imposibilidad de romper con este organismo.

Explica Eduardo Amadeo (9/may/06) –vocero presidencial y embajador ante EU del 2002 al 2003- que el argumento esgrimido en los actos de presión desarrollados durante la crisis de fines del 2001 y principios del 2002 fueron semejantes a los que se han realizado en los últimos 20 años: “esto los lleva a ustedes al desastre, no habrá nunca más inversión, nos vamos a retirar”, se trató de un mecanismo habitual que es la amenaza del desastre que no necesariamente se produce. En este sentido Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica- nos dice que mientras se formulaba el plan económico, su anuncio y su puesta en práctica en los primeros meses del 2002, había economistas muy relacionados con el sector financiero que tenían micrófonos públicos donde auguraban un dólar a 10 pesos, la quiebra de empresas, hiperinflación, ese era el telón de fondo: los formadores de opinión del campo financiero augurando la catástrofe. Claro, sigue Ratti, no hay que pasar por alto que –como antes habíamos mencionado- hay en este momento en Argentina dos bloques económicos con proyectos de nación y de política económica diferenciados. Una era la opción que Eduardo Duhalde y su equipo económico tomaban pero existía quien prefería la dolarización como salida de la crisis<sup>4</sup>.

Asimismo, y siguiendo a Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 al 2006- el FMI pensaba que la economía argentina debía experimentar un proceso hiperinflacionario que sincerara todos los precios y barrera con todos los desequilibrios. Para ello promovían políticas que facilitarían esa hiperinflación como la libre flotación sin red en febrero del 2002, es decir sin apoyo financiero, lo que generaría una burbuja cambiaria hiperinflacionaria. Asimismo tenía como punto de partida que la actividad económica todavía podía seguir cayendo e incluso, para el año 2002, tenía pronósticos de caída de 16% del PIB, hecho que no sucedió. En cambio, para el equipo económico gubernamental lo principal era reactivar lo antes posible la economía, como

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Eduardo Ratti la forma en que podría llevarse a cabo el proceso de dolarización no se había especificado completamente. Incluso aunque se hubiera dolarizado seguían sin resolverse problemas como la insolvencia de los bancos y en general el problema de iliquidez a la par que Argentina quedaba atada a ser un exportador primario y un importador industrial con problemas de empleo.

explica Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en el 2002-, aún con una situación bastante desordenada era necesario crecer y crear empleos permitiendo que se empezasen a recaudar impuestos. En sentido semejante explica Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de economía en el 2002- que las críticas del FMI tenían el objetivo de expurgar culpas, pero afortunadamente ninguna de sus proyecciones se cumplió. Argentina dejó de caer en febrero, comenzó a crecer en marzo, no hubo estallido social ni tampoco hiperinflación y se establecieron los equilibrios macroeconómicos básicos.

### **El cabildeo realizado por la banca**

Luego de dado a conocer el plan económico que pesificó las deudas 1 a 1 y los depósitos 1 a 1.40 los ejecutivos del Citibank y del Banco de Boston se quejaron con Roque Maccarone -presidente del Banco Central- porque no habían sido consultados sobre las medidas de emergencia y la conversión de las deudas (Aviles, *La Jornada*, 6/ene/02). A la par que Jorge Todesca -secretario de programación económica en el 2002- admitió que estaba siendo presionado por el sector bancario para mejorar el tipo de cambio de la conversión de deudas, así como por las empresas privatizadas para evitar la conversión a pesos de sus tarifas (Afp..., *La Jornada*, 6/ene/02).

Explica Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de economía en el 2002- que además de la diferencia en la pesificación de las deudas y los depósitos el gobierno también pesificó los títulos públicos por lo que, pese a que se entregó a la banca un bono por la diferencia en el tipo de cambio de las deudas y de los depósitos, si al costo fiscal de los bonos le restamos el beneficio para el estado de la pesificación de la deuda interna en poder de los bancos, el resultado es positivo para el Estado. Los bancos perdieron dinero en 2002 y 2003 y, junto con las empresas privatizadas, fueron el sector más crítico al nuevo plan económico. Su apuesta era que los créditos no se pesificaran para ganar posiciones y mas poder en la negociación con las empresas. Ambos sectores pretendían la dolarización de la economía y, cuando esto no fue posible, su apuesta fue hacer caótico el proceso para debilitar al gobierno y negociar con más fuerza.

Días después, el 21 de enero del 2002 la banca ofreció a Eduardo Duhalde aportar la liquidez necesaria para derogar el corralito a cambio de reducir la banca pública (solicitud que había sido trabajada por el FMI tanto en el gobierno de Carlos Menem como de

Fernando de la Rúa). El proyecto presentado fusionaba toda la banca estatal en un solo banco federal que únicamente se dedicaría al cobro de impuestos y servicios (Afp..., *La Jornada*, 22/ene/02). Esta propuesta fue recuperada posteriormente en lo que se denominó el Plan Cárdenas de acuerdo con el cual algunos bancos extranjeros (HSBC, Boston, Citibank) ofrecían traer dinero suficiente para devolver a los ahorristas a cambio de abrir el “corralito” generando una quiebra de los bancos pequeños y desaparecer la banca pública (Calloni, *La Jornada*, 1/mar/02).

Sin embargo, cuando hubo oportunidad de traer dinero fresco de otras plazas a Argentina ninguno de los bancos transnacionales lo hizo. Explica Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en el 2002- que en el ministerio de economía determinaron que la reprogramación de los fondos depositados por los ahorristas podría establecerse desde el día siguiente de la publicación hasta un plazo que iba a los 5 años. El objetivo era que los bancos pudieran tomarse un respiro a la par que si algún banco quería reprogramar en plazos más breves con sus clientes pudiera hacerlo. Lo cierto es que ningún banco aceptó traer fondos del exterior. Se establecieron después plazos escalonados a 6, 12 y más meses hasta reparar todos los depósitos con cierta tasa de interés. En las reuniones para acordar estos plazos se les preguntó si estaban dispuestos a pagar en plazos más breves y ninguno lo hizo. Incluso el 22 de abril del 2002, frente a la resistencia de los bancos por aprobar la ley que daba fin al “corralito”, Eduardo Duhalde culpó de la crisis financiera a los bancos afirmando que ninguno de ellos se había presentado para hacerse cargo de los pagos a sus depositantes. Por su parte la banca se declaró insolvente para cubrir los pagos a los ahorradores y en esos días no recargaron los cajeros automáticos.

Finalmente no es sino hasta el 31 de mayo del 2005 que los bancos Santander Central Hispano, Bilbao Vizcaya Argentaria y Grupo Financiero Galicia reportaron ganancias por primera vez desde que el país se declaró en moratoria en el 2001, ganancias que se lograron por medio de un incremento del crédito y tarifas más altas. Los bancos obtuvieron un ingreso neto de 156 mdp en los primeros 2 meses del 2005 y 30 de los 59 bancos no gubernamentales reportaron ganancias en febrero. Los préstamos bancarios se habían desplomado 29% en 2003 por lo que el retorno de las ganancias permitiría a los bancos incrementar el crédito por segundo año consecutivo (The economist, *La Jornada*, 31/may/05).

### **El cabildeo realizado por las empresas privatizadas: aumentos de tarifas**

El paquete aprobado el 6 de enero del 2002 contenía la pesificación de las tarifas públicas prohibiéndose cualquier tipo de indexación. Al respecto nos dice Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de economía en el 2002- que la desdolarización y desindexación de las tarifas públicas no se había podido llevar a cabo, pese a su discusión previa, por la presión de las empresas privatizadas por lo que en los días en lo que se redactó la ley de emergencia “no atendimos los teléfonos” logrando una pesificación para todas las tarifas. De hecho el trato igualitario fue fundamental para evitar críticas. Por su parte, Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en el 2002- nos explica que a las empresas se trató de decirles que con los cuadros tarifarios actuales tenían previstas tasas de retorno de capital del 10, 12 o hasta el 15% anual por lo que era necesario bajarlas. Asimismo, las empresas privatizadas pretendían que el gobierno les diera seguros de cambio por las deudas que habían adquirido en el extranjero en dólares y que se verían multiplicadas con la devaluación, a lo cual el gobierno se resistió aduciendo que como empresarios podían tomar créditos en cualquier lado y sabían que Argentina avanzaba hacia un default por lo que endeudarse en moneda extranjera había sido un mal negocio<sup>5</sup>. Como parte de este enfrentamiento en marzo del 2002 hubo una disputa entre el presidente Eduardo Duhalde que impulsaba un impuesto especial a las empresas privatizadas beneficiadas por la pesificación de sus deudas y el ministerio de economía que se resistía a este impuesto. Al final el impuesto no se aplicó (Cufre, *Página 12*, 5/mar/02).

Luego de pesificadas las tarifas y sin conseguir un seguro cambiario, el cabildeo se centró en el aumento de las tarifas aunque nuevamente fue infructífero. El 9 de enero del 2002 Telefónica Española y la francesa Telecom buscaron incrementar en 30% sus tarifas (Aviles, *La Jornada*, 10/ene/02). Posteriormente, el 15 de febrero del 2002 los voceros de las compañías de electricidad declararon que si el gobierno no autorizaba un incremento del 7% para las tarifas habría que enfrentar apagones. Finalmente el 16 de abril del 2002 las autoridades aprobaron el incremento de tarifas de gas y electricidad por razones estacionales. Se debe mencionar que el aumento de estas tarifas era parte de los

---

<sup>5</sup> Sobre este punto se debe mencionar que a pesar de haber tenido dividendos importantes durante su operación, muchas de estas empresas prefirieron distribuir sus dividendos y acudir al crédito como es el caso de Telefónica que distribuyó el 75% de sus dividendos ante los accionistas.

condicionamientos establecidos por el FMI para que Argentina recuperara el acceso al crédito internacional.

Con Roberto Lavagna a la cabeza del ministerio de economía, en agosto del 2002, se demandaron aumentos en los servicios de agua, luz y teléfono y el 14 de noviembre el gobierno acordó aplicar incrementos en las tarifas de entre el 9 y 10 % pese a que el FMI solicitaba un aumento del 30% (Calloni, *La Jornada*, 23/nov/02). Pese al incremento el 25 de noviembre Capital Federal, periferia y otras 8 provincias sufren un apagón cuando aún se está discutiendo el monto total de la subida de tarifas. Posteriormente, el 13 de diciembre del 2002, la Corte frenó el decreto que autorizó aumentar las tarifas de los servicios de gas y electricidad (Calloni, *La Jornada*, 14/dic/02) y el 22 de enero del 2003 se otorgaron facultades al poder ejecutivo para que mediante un decreto de urgencia modificara las tarifas de los servicios públicos. Las empresas privatizadas habían pedido incrementos de hasta 70% pero a finales de enero del 2003 se emitió un decreto por medio del cual se autorizaron incrementos de entre 7 y 9% de las tarifas de los servicios públicos (en especial luz y gas). Todos los intentos de aumentar tarifas fueron detenidos por el poder judicial y en todo el 2002 con excepción del correo, aeropuertos y las terminales portuarias, el resto de los servicios no registró aumentos lo que contrasta con el 224% del aumento de la cotización del dólar, el 118% del índice de precios a mayoristas y el aumento del 41% del índice de precios a minoristas (Rossi, *El Clarín*, 18/ene/03).

Explica Daniel Campione que si bien el ministro Roberto Lavagna se inclinó por conceder incrementos de tarifas a las empresas privatizadas en consonancia con la inflación, el resto del gobierno vio esto muy peligroso tanto por la inflación misma como por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Lo cierto es que las empresas privatizadas no pudieron incrementar tarifas<sup>6</sup> y eso ocasionó un descontento muy fuerte por lo que inclusive presentaron demandas contra el Estado en cortes internacionales. Aquí uno

---

<sup>6</sup> Para Rubén Giustiniani (4/may/06) –senador del partidos socialista- el no aumento de las tarifas fue una medida correcta ya que durante los 10 años de convertibilidad los únicos privilegiados que podían aumentar precios de acuerdo con el índice inflacionario de EUA fueron precisamente las empresas privatizadas por lo que sus tasas de rentabilidad eran muy altas. Sin embargo, de acuerdo con Eduardo Ratti (9/may/06) – secretario de coordinación técnica en el 2002- el equipo económico en ese momento era partidario de una renegociación con las empresas de los servicios públicos mediante retoques tarifarios y no de mantener un congelamiento de tarifas que podía provocar una desinversión en el sector. Era necesario revisar los costos de producción: por un lado un costo salarial y de los insumos locales menor por la devaluación y, por otro lado, un costo mayor de los insumos externos.

de los aspectos en los cuales el gobierno de transición modificó la lógica de los dos gobiernos anteriores que habían sido siempre muy benévolos con las empresas privatizadas tanto con los procesos de privatizaciones como con el incremento de tarifas.

### **El cabildeo realizado por las compañías petroleras y otras empresas**

La medida que más afectaba a las compañías petroleras era el gravamen impuesto a las exportaciones de hidrocarburos y, posteriormente, las retenciones establecidas a las exportaciones. Explica Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de economía- que hubo por parte de Repsol y del gobierno español ingentes presiones, de todo tipo y a todo nivel, pero no fueron atendidas. De hecho, sigue Remes, se pusieron los impuestos y las retenciones a las exportaciones en la ley de emergencia para evitar el lobby. Luego siguieron las presiones para incidir en el decreto reglamentario, pero a pesar de ello se impusieron ambos gravámenes.

Debido a que el principal afectado era la empresa española YPF-Repsol una de las primeras reacciones fue una llamada telefónica de José María Aznar, entonces primer ministro de España, a Eduardo Duhalde con el objetivo de disuadir esta decisión (Aviles, *La Jornada*, 6/ene/02). Previamente, el 5 de enero del 2002, Repsol había determinado aumentar en 8% el combustible (a diferencia de otras privatizaciones en el caso de los combustibles no existe ningún tipo de regulación en la formulación de los precios). A esta decisión Eduardo Duhalde contestó declarando que no se descartaba la posibilidad de acudir a la fijación de precios máximos de mercados oligopólicos o monopólicos (Calloni, *La Jornada*, 7/ene/01). El 9 de enero del 2002 Repsol y otras empresas argentinas ofrecieron al gobierno de Eduardo Duhalde entregar un anticipo impositivo de 1,500 millones de dólares si dejaba sin efecto la recaudación del gravamen durante los próximos 5 años. Particularmente la propuesta fue impulsada por Carlos Bulgheroni, titular de Bidas, y Jorge Sobisch, gobernador de Neuquén, principal provincia con yacimientos petroleros (Aviles, *La Jornada*, 10/ene/02). La propuesta no prosperó y el 31 de enero del 2002 la española Repsol-YPF amenazó con despedir a 5 mil personas si se le obliga a pagar el impuesto (Calloni, *La Jornada*, 1/feb/02). Posteriormente, el 10 de abril del 2002 y en agosto de ese mismo año, las petroleras establecieron nuevos aumentos en las gasolinas. Este es el prelude de uno de los flancos que se abriría a la llegada de Néstor Kirchner con

su política antiinflacionaria. Otra empresa, esta de capital francés fabricante de piezas de recambio, “Valeo”, anunció en enero del 2002 el cierre de su fábrica en Argentina (Calloni, *La Jornada*, 7/ene/01).

### **3.1.3. La relación con el FMI: medidas exigidas, resistencias del congreso y renuncia del equipo económico.**

Después de la renuncia de Fernando de la Rúa y del caos en el que se encontraba Argentina el FMI rápidamente se deslindó diciendo que “la propiedad del programa es del gobierno argentino” (Vernengo, *Reforma*, 21/dic/01). Días después, el 29 de diciembre del 2001, George Bush ofreció asistencia técnica a Argentina a través del FMI bajo la condición de que ordene su política fiscal y monetaria (Calloni, *La Jornada*, 29/dic/01) y el 10 de enero del 2002 el secretario del tesoro de EUA, Paul O’Neill, declaró que Argentina no contaría con ninguna asistencia exterior a menos que el país adopte reformas fiscales y monetarias firmes. Es importante señalar que bancos estadounidenses tienen aproximadamente 10 mil mdd en activos en Argentina y varias empresas como Phillip Morris, Version y Ford tienen inversiones directas sustantivas aunque estas representan un porcentaje pequeño de sus activos totales (Cason y Brooks, *La Jornada*, 11/ene/02). Finalmente, el 15 de enero del 2002 el FMI aprobó un pedido para aplazar al 2003 el pago de 933 mdd que vencían el 17 de enero del 2002<sup>7</sup> (Calloni, *La Jornada*, 16/ene/02).

El 5 de febrero del 2002 Argentina anunció que abonaría 6 mil mdp al FMI, BID y al BM así como a los tenedores de bonos del primer tramo del canje de la deuda que se había llevado a cabo en 2001. Días después, el 11 de febrero del 2002, Remes Lenicov viajó a EU para platicar con el FMI, sin embargo, el organismo decidió que las negociaciones comenzarían luego de que Argentina mejorara la administración tributaria, resolviera su política fiscal, estableciera una relación financiera sana con las provincias y reestructurara su deuda externa. Explica Jorge Remes Lenicov (4/may/06) –ministro de

---

<sup>7</sup> Explica Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en 2002- y Sebastián Katz (4/jul/06) – subsecretario de programación política de 2004 a 2006- que las primeras conversaciones con el FMI eran muy duras ya que el gobierno argentino ve al FMI como corresponsable de la crisis por su apoyo a la convertibilidad luego de la crisis de 1995 y por el fuerte apoyo económico dado a la Alianza en el blindaje financiero. Su corresponsabilidad proviene del hecho de que prestaron mucho dinero para financiar políticas insostenibles y en el momento en que el país necesitaba el apoyo financiero justamente para lidiar con las consecuencias de esas políticas que habían apoyado y recomendado no había ni un dólar. Todos los recursos públicos entregados mediante el blindaje se podían haber utilizado para tratar de financiar una salida ordenada de la convertibilidad. El FMI especialmente criticaba el default como si se hubiera podido evitar.

economía en el 2002- que el FMI en realidad nunca tuvo un plan para la emergencia de Argentina por lo que su posición fue de lo más confusa. Proponían: liberar el tipo de cambio, no a los impuestos a las exportaciones, abrir el corralito, no dar redescuentos a los bancos, crear un “hospital de empresas” para las que no pudieran pagar y reducir el gasto público. El programa implícito –siguiendo a Remes- era inflacionario y hubiera provocado una situación social tal que se hubiera caído el gobierno. Algunas de las propuestas del FMI finalmente estaban dentro del plan gubernamental aunque variaba la forma. Cuando en febrero se liberó el tipo de cambio, se comenzó a abrir el corralito y se redujo el déficit fiscal el FMI nos dijo: “ahora queremos ver si lo cumplen” y comenzaron a poner nuevos requisitos. Particularmente el FMI ponía 4 condiciones para reiniciar el dialogo: la modificación de la Ley de Quiebras, la eliminación de la Ley de Subversión Económica, el fin del corralito y el recorte del 60% del déficit fiscal de las provincias. Como veremos adelante estas condiciones fueron sumamente resistidas por el congreso y causaron la salida de Jorge Remes Lenicov del ministerio de economía y la llegada de Roberto Lavagna en abril del 2002.

El 6 de marzo Argentina recibió una misión del FMI encabezada por Anoop Singh argumentando que el país había cumplido con las condiciones necesarias para sentarse a hablar de ayuda al país. El FMI reclamaba un mayor ajuste en el gasto de las provincias, una caída superior a la pronosticada del PIB en el presupuesto del 2002, la erradicación de los bonos pagaré provinciales de alrededor de 4,100 mdp y el impuesto del 20% a exportaciones del petróleo y 5% a derivados del crudo. Por su parte, el gobierno argentino buscaba la recuperación de los 9 mil mdd que ya habían sido pactados y cuya entrega se había suspendido (Afp..., *La Jornada*, 7/mar/02). Un primer acercamiento se dio el 9 de abril del 2002 cuando el FMI ofreció 700 mdd a cambio de un ajuste en el gasto de las provincias que implicaría alrededor de 500 mil despidos (Calloni, *La Jornada*, 10/abr/02).

A partir de las negociaciones con el FMI Eduardo Duhalde puso en marcha en abril del 2002 un nuevo plan económico que incluía: bajar el déficit provincial hasta en un 60%, normalizar al sistema financiero a través de la Ley Bonex que legalizaría las acciones tomadas en torno al corralito, reformar la Ley de Quiebras para permitir a los acreedores hacerse de las firmas insolventes y anular la Ley de Subversión Económica que permite

acusar ante la justicia a empresarios y banqueros por la fuga de capitales. Las tres modificaciones legislativas son resistidas por el Congreso.

### **El corralito y el tipo de cambio: enero – abril del 2002**

Para el 2 de enero del 2002 se estima que en el corralito se habían confiscado 66 mil mdd (Calloni, *La Jornada*, 2/ene/02) y una de las primeras y principales demandas del FMI para iniciar negociaciones con Argentina fue la normalización del sistema financiero. El 9 de enero del 2002 Jorge Remes Lenicov anunció una flexibilización del corralito por lo que se permitió sacar 1,500 pesos de las cuentas de salarios y 1,200 de las cajas de ahorro así como los intereses mensuales de ambas cuentas. Para entonces el dólar oficial se mantenía en 1.40 mientras que el dólar libre haría su aparición el viernes 11 de enero debido a que el feriado bancario establecido el 21 de diciembre se había alargado hasta el jueves 10 de enero (Calloni, *La Jornada*, 10/ene/02). Al día siguiente, se hizo público que: 1) se pasa a plazo fijo los fondos en cuenta corriente que superan los 10 mil dólares o en cajas de ahorro por más de 3 mil dólares, 2) los depósitos en plazo fijo en dólares ya no podrán utilizarse para transacciones comerciales mediante cheques o tarjetas de crédito como se había estado haciendo, 3) los depósitos en pesos serán devueltos en cuotas a partir de los próximos meses y 4) los fondos en moneda extranjera comenzarán a ser pagados en el 2003 y hasta septiembre del 2005 (Afp..., *Reforma*, 11/ene/02). Días después, el 15 de enero, comenzó a correr el rumor de que las cuentas de ahorros en dólares, que son la mayoría, serían pesificadas. Ese día el dólar libre se disparó a 1.75 a la venta y 1.95 a la compra y en el transcurso del día llegó a superar los 2 pesos aunque regresó por la intervención del Banco Central (Calloni, *La Jornada*, 16/ene/02).

El 17 de enero del 2002 Jorge Remes Lenicov anunció que se permitiría a los ahorristas disponer de un porcentaje de sus depósitos en dólares mediante una pesificación de los mismos al cambio oficial de 1.40 cuando el dólar libre estaba ya a 2 pesos. Por este medio se podrían cambiar a pesos hasta 5 mil dólares y se podrían gastar en tarjetas de crédito, débito o cheques. Para los depósitos en pesos se tendría disponibilidad de hasta 7 mil pesos. También se anunció una prórroga hasta el 25 de enero para la pesificación voluntaria de las cuentas corrientes en dólares pues en caso contrario dichas cuentas serían convertidas a documentos a plazo fijo (Calloni, *La Jornada*, 18/ene/02). Se calcula que con

la pesificación de los depósitos las entidades financieras se podrían ahorrar unos 16 mil mdd (Afp..., *La Jornada*, 22/ene/02).

El 3 de febrero del 2002 se anunció: la liberación de cuentas salariales y de pensiones, el paso de los depósitos en dólares a 1.40 pesos por dólar, la pesificación de todas las deudas en dólares con una relación de 1 a 1, un feriado cambiario para el lunes y martes 4 y 5 de febrero, la libre flotación del peso con 14 mil mdd en reservas y el mantenimiento del cronograma de la devolución de los depósitos (Calloni, *La Jornada*, 4/feb/02). El lunes 4 de febrero se emitió un decreto por medio del cual: 1) se prohibió operar con dólares a la par que se establecía un feriado cambiario y bancario que se prolongaría hasta el jueves 7 de febrero; 2) se estableció que a partir del miércoles 6 de febrero desaparecería el régimen cambiario dual y el dólar flotaría libremente habiéndose cambiado previamente todos los dólares que tienen los bancos por pesos a un tipo de cambio de 1.40 pesos por dólar; 3) se convirtieron todos los depósitos en dólares a pesos con el tipo de cambio 1.40 pesos por dólar; 4) se cambiaron todas las deudas bancarias y no bancarias establecidas en dólares a una relación 1 a 1 compensando a los bancos con bonos estatales; y 5) se suspendió por 180 días la tramitación de procesos judiciales y de acciones cautelares en reclamo de créditos, deudas, obligaciones, depósitos o reprogramaciones financieras. Tanto Washington como el Banco Mundial se declararon satisfechos con las medidas (Afp, *La Jornada*, 5/feb/02). El martes 5 de febrero el peso argentino se ofreció a 2.2 pesos y el lunes 11 de febrero debutó el dólar libre cerrando a 2.15 pesos por dólar. No obstante, se decretó un nuevo feriado bancario por 6 días.

Para el 19 de abril del 2002 se cuenta con 40 mil mdd de depósitos en plazo fijo confiscados que afectan a 1 millón de personas, ese día el Banco Central dispuso de un nuevo feriado bancario y cambiario por tiempo indeterminado a partir del lunes 22 de abril. El objetivo es aprobar en el congreso un proyecto de canje de ahorros de plazo fijo por bonos estatales: la Ley Bonex (Calloni, *La Jornada*, 20/abr/02). La propuesta consiste en que las cuentas de ahorro en dólares se cambien a bonos a 10 años y las cuentas de ahorro en pesos a bonos a 5 años. De esta forma el Estado argentino asumiría el pasivo bancario y los bancos entregarían bonos de deuda pública por un valor nominal equivalente. En caso de que los bonos en poder de los bancos sean insuficientes se transferirían porciones de su cartera de créditos. Esto implica un doble punto a favor de los bancos: deshacerse de la

obligación de devolver el dinero a los ahorristas y quitarse de encima títulos públicos por ahora incobrables (Pairone, *Reforma*, 20/abr/02). Sin embargo, esta propuesta no fue aceptada por el congreso en estos términos siendo uno de los motivos que generaron la salida de Jorge Remes Lenicov y su equipo del ministerio de economía.

### **La eliminación de la reforma a la Ley de Quiebras y de la Ley de Subversión Económica.**

El 14 de febrero del 2002 fue sancionada una modificación a la Ley de Quiebras suspendiendo por 9 meses las ejecuciones judiciales por deudas e impidiendo la apropiación de las empresas por medio de la subrogación de las obligaciones crediticias. Sin embargo esta modificación incentivó el incumplimiento de los pagos aumentando el desbalance de los flujos de fondos al sistema financiero y retrasando su recuperación. Así, si bien era legítimo construir un instrumento que impidiera la quiebra y eventual desnacionalización de empresas, se introdujo en la agenda un tema muy conflictivo que tardó 5 meses en resolverse al ser una de las principales peticiones del FMI la eliminación de esta reforma (Remes, 2003: 12-13).

Más aún, sigue Jorge Remes Lenicov (4/may/06) la modificación a la ley de quiebras fue promovida y apoyada por sectores del poder ejecutivo pero al ministerio de economía no se le consultó sobre esta reforma y, peor todavía, el equipo económico estaba en desacuerdo porque había mejores mecanismos para proteger las empresas nacionales de una posible desnacionalización. Sin embargo, hubo sectores muy precisos, ligados a la prensa, que bregaron por esa ley. Cuando después dicha ley fue modificada, entonces se sancionó una ley que protegía las expresiones culturales (radio, diarios, TV, etc.). En sentido semejante explica Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en el 2002- que especialmente el diario Clarín y Canal 13 fueron los que más influyeron para modificar la Ley de Quiebras porque sostenían que estaban muy endeudados por lo que serían presa fácil de las grandes transnacionales.

Por otro lado, el FMI solicitaba también la derogación de la Ley de Subversión Económica, una ley que había sobrevivido a la crisis hiperinflacionaria de 1989 y a las reformas estructurales, es decir, que tenía más de 20 años de vida y nunca antes había sido objetada pero que contenía tipos penales que podían ser interpretados y aplicados en la

actual salida de capitales y cierre de empresas. El congreso se resistía a la derogación de esta ley, explica el senador por el partido socialista Rubén Giustiniani (4/may/06), porque con su eliminación se dejaba al Estado sin posibilidad de enjuiciar a servidores públicos y empresarios por la crisis económica de diciembre del 2001. El propio ministro de economía Jorge Remes Lenicov (4/may/06) nos cuenta que esta propuesta del FMI no era necesaria en aquellos momentos, es decir, tenía más un sentido político, buscando el compromiso de toda la dirigencia, que un significado práctico de resolución de la crisis.

### **La renuncia de Remes Lenicov y la llegada de Roberto Lavagna.**

El martes 23 de abril renunció todo el equipo económico de Eduardo Duhalde quien buscaba ahora el apoyo de gobernadores, legisladores y la cúpula del partido. Explica el ministro de economía Jorge Remes Lenicov (2003: 35-36) que para fines de abril el congreso había rechazado la mayor parte del proyecto elaborado por el grupo económico. Para el ministerio de economía la resolución del corralito facilitaría la reestructuración del sistema financiero que era esencial en la consolidación del reordenamiento macro y en la reactivación de la economía. Al negarse el congreso a aprobar las reformas sometidas el equipo económico consideró inconveniente mantenerse en funciones a fin de que el poder ejecutivo se reorganizara.

Particularmente para Jorge Remes Lenicov y su equipo era importante reestablecer relaciones con el FMI porque de eso dependía el reingreso a las relaciones financieras internacionales y el acceso al crédito, explica Remes que: 1) era necesaria la asistencia financiera –con independencia de su magnitud; 2) era una condición que habían impuesto los principales países del mundo para volver a considerar a Argentina como miembro confiable de la comunidad internacional (no solo el G7 sino incluso los países de América Latina); y 3) muchos de los temas considerados en la agenda no podían estar ausentes de cualquier programa que se propusiera evitar un colapso más profundo (2003: 28). Más aún, explica Eduardo Ratti (9/may/06) –secretario de coordinación técnica en 2002- que como se trataba de un gobierno de transición que nadie había votado se podían resolver los problemas críticos tomando decisiones independientemente de que gustasen o no. El equipo económico estaba convencido de qué se debía hacer pero, sin el apoyo del congreso y con dudas que se gestaban alrededor del presidente, fue mejor dejar el ministerio.

Eduardo Duhalde convocó a una reunión de gobernadores para designar al nuevo ministro donde participó el propio Remes. Duhalde presentó un plan confrontacionista consistente en romper con el FMI y abrir el corralito. Los gobernadores no estuvieron de acuerdo con esta nueva línea, prefirieron como ministro de economía a Roberto Lavagna, que era la segunda opción de Eduardo Duhalde, un poco más moderada que su opción principal, y firmaron un documento de 14 puntos donde ratificaron todas las líneas de la política económica que venía planteando el antiguo equipo económico (Ratti, 9/may/06). Finalmente el 29 de abril del 2002 es nombrado ministro de Economía Roberto Lavagna quien, con la renuncia de Remes y la ratificación por los gobernadores al plan económico, logró las modificaciones legislativas. Así, el 15 de mayo del 2002 el Senado ratificó las modificaciones a la Ley de Quiebras que ya habían aprobado los diputados (Calloni, *La Jornada*, 16/may/02); y el 30 de mayo del 2002 se derogó la Ley de Subversión Económica con 35 votos a favor y 34 en contra pese a que el 85% de los argentinos estaba en contra de esta decisión. Quedaban pendientes 2 de las 4 medidas exigidas por el FMI: la normalización del corralito cuyo acuerdo con la banca estaba en negociación y el recorte del 60% del déficit fiscal con las provincias respecto del cual el ministro del interior Jorge Matzkin completaba los acuerdos con cada distrito para alcanzar la reducción prometida.

### **3.2. Las decisiones de política Económica de Eduardo Duhalde 2: la administración Roberto Lavagna.**

#### **3.2.1. La negociación con el FMI después de abril del 2002**

En su nombramiento el 29 de abril del 2002 Roberto Lavagna de inmediato ratificó el compromiso de su gobierno a continuar las negociaciones con el FMI mientras que EU insistía en que Argentina debía realizar profundas reformas antes de lograr un acuerdo con el FMI que le permitiera volver al sistema financiero internacional. El mismo 29 de abril del 2002 Lavagna y Ruckauf se reunieron con embajadores del G8, España y América Latina ante quienes confirmaron el reinicio de las negociaciones con el FMI y pidieron una apertura de sus mercados a las exportaciones argentinas (Afp..., *La Jornada*, 30/abr/02).

Explica Guillermo Nielsen (2006: 5) –secretario de hacienda del 2002 al 2005- que en mayo del 2002 el plan del gobierno era llegar a un acuerdo con el FMI en agosto o septiembre del 2002 y proseguir con la reestructuración del resto de la deuda finiquitando

este tema en diciembre del 2003 y dejando espacio a quien fuera nuevo presidente para centrar su atención en el crecimiento. Para ello, el 8 de mayo del 2002 Duhalde se dio a la tarea de pedir un crédito puente a países latinoamericanos para evitar una moratoria con el Banco Mundial, el FMI y otros organismos internacionales pagando 1,200 mdd. Toda vez que no se ha caído en default con los organismos internacionales y se han cumplido dos de los cuatro puntos acordados mientras que se trabaja en los dos pendientes, el gobierno argentino esperaba para el 3 de junio del 2002 el descongelamiento de 9 mil 500 mdd por parte del FMI. El 14 de junio arribó a Buenos Aires una nueva misión del FMI encabezada por John Thornton que exigía modificaciones al código penal y la salida del corralito mediante la aceptación obligatoria y no voluntaria de diversos planes de bonos. El sábado 29 de junio Roberto Lavagna estaba en Washington negociando con el FMI y desde ahí descartó un cambio de rumbo en la política económica (Afp..., *La Jornada*, 30/jun/02). El 9 de julio Otto Reich encabezó una comitiva enviada por EUA a Argentina y el 7 de agosto Paul O'Neill, secretario del tesoro de EUA, visitó Argentina. Durante el resto del 2002 Argentina afrontó pagos por 4 mil mdd con los organismos multilaterales, única fuente de financiamiento que quedaba después de declarar la moratoria. Frente a este panorama el 10 de agosto del 2002 Eduardo Duhalde solicitó dos años de gracia para el pago de las deudas y la urgencia de un acuerdo con el FMI (Afp..., *La Jornada*, 11/ago/02). Explica Guillermo Nielsen (2006: 5) que el acuerdo con el FMI fue artificialmente demorado hasta enero del 2003 forzando a Argentina a usar sus ya bajas reservas internacionales.

El 22 de agosto del 2002 Argentina y el FMI firmaron un acuerdo para alcanzar un superávit fiscal primario del 0.8% del PIB. Sin embargo, el 29 de agosto del 2002 Thomas Dawson, vocero del FMI, consideró que no existía consenso político en el país para alcanzar un acuerdo sin mencionar las áreas en las que Argentina necesita avances por tratarse de una amplia gama de aspectos. Incluso el organismo ni siquiera quiso establecer un calendario de negociaciones, a la par que Anoop Singh planteó nuevas condiciones para llegar a un acuerdo con el FMI. El 31 de agosto del 2002 el gobierno argentino pidió oficialmente al FMI que postergara por un año 2 mil 700 mdd que debían ser pagados el 9 de septiembre (Dpa, *La Jornada*, 31/ago/02), solicitud que fue aceptada aunque resultó insuficiente y finalmente el 14 de noviembre del 2002 Eduardo Duhalde decidió pagar sólo los intereses (79.2 mdd) de un vencimiento global de 805 mdd que caducaba ese mismo día

cayendo en mora con el BM<sup>8</sup> y conservando sus reservas. Incluso podría también caer en mora con el FMI ya que a finales de noviembre se tenía un vencimiento de deuda con el organismo (Calloni, *La Jornada*, 15/nov/02). Con esta moratoria, afirma Guillermo Nielsen (2006: 5), Argentina se preparaba para suspender los pagos al FMI y enviaba una señal al G7: la comunidad internacional pagaría un precio por el arrinconamiento de Argentina. De acuerdo con Eduardo Amadeo (9/may/06) –vocero presidencial y embajador en EUA del 2002 al 2003- el objetivo era poner el problema del otro lado porque si nosotros no pagábamos esto podía iniciar una cadena de defaults. También en este momento se decide en el gobierno dar más atención a la negociación con los países que integran el G7 que con el FMI; el objetivo era desarrollar vínculos bilaterales con varios gobiernos, incluyendo los Países Bajos, Bélgica, Suecia, China, Brasil y otros<sup>9</sup> (Nielsen, 2006: 5).

A esta acción el FMI, a través de la subdirectora gerente Anne Krueger, se dijo acorde a aceptar una solicitud de aplazar un pago de 141 mdd que vence el 22 de noviembre del 2002 pero estableció como condiciones del nuevo acuerdo: 1) subir las tarifas de los servicios privatizados, 2) realizar un ajuste fiscal de 4,800 mdd para lograr en 2003 un superávit primario de 2.5% reduciendo el gasto en las provincias y aumentando la recaudación, 3) garantizar que no se tocaría la Ley de Quiebras y que no se extendería el plazo para impedir las ejecuciones judiciales a los deudores, 4) sancionar una ley que impida disponer por decreto de nuevas moratorias y blanqueos tributarios, 5) frenar los amparos de los ahorradores, 6) eliminación total de los planes de competitividad que instrumentó Domingo Cavallo, 7) sanear la banca pública con capitales privados y 8) mayor apoyo político. En torno a este último punto, el 19 de noviembre el presidente Eduardo Duhalde y 26 gobernadores firmaron un acuerdo apoyando las exigencias del FMI entre las

---

<sup>8</sup> El Banco Mundial anunció que aplicaría a Argentina su política para países en mora de 30 días que incluye: suspender envíos de nuevos créditos al directorio para su aprobación a la par que los tomadores de crédito dejan de ser elegibles para obtener bonificaciones de la tasa de interés por los siguientes seis meses. Sin embargo el BM seguirá desembolsando los préstamos de inversión previamente aprobados para Argentina mientras el atraso no supere los 30 días de mora. Argentina tenía deudas con el BM, hasta el 30 de junio del 2002, por 8 mil 707 mdd. Por su parte, el BID ratificó el préstamo de 872 mdd a Argentina que se destinaría a obras de infraestructura y a 3 programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, de servicios agrícolas provinciales y de emergencia para zonas inundadas (Afp..., *La Jornada*, 15/nov/02).

<sup>9</sup> De hecho, el apoyo del gobierno español a cargo de José María Aznar durante su visita a la Casa Blanca el 8 de diciembre 2002 en torno a que Argentina necesitaba una oportunidad de restablecer su economía con el apoyo de la comunidad internacional fue clave.

cuales está, además de las mencionadas, ejecutar las deudas hipotecarias<sup>10</sup> y las reglas de pago de deudores morosos. Sin embargo, frente a la falta de un arreglo general con el FMI, el 13 de diciembre del 2002 el gobierno de Eduardo Duhalde decidió no pagar al BM un vencimiento por 726 mdd lo que llevaría al organismo a cortar toda asistencia financiera (aunque durante el 2002 Argentina desembolsó 4 mil mdd y sólo recibió 550 mdd). Por su parte, Eduardo Duhalde afirmó que no firmaría un cheque en blanco al FMI cuando enfrenta vencimientos entre diciembre del 2002 y mayo del 2003 equivalentes a todas las reservas del Banco Central (10 mil 130 mdd) a la par que el gobierno decidió no pagar a ningún organismo multilateral hasta en tanto no haya un acuerdo de refinanciamiento con el FMI (Calloni, *La Jornada*, 14/dic/02).

El viernes 10 de enero del 2003 llegó una nueva misión del FMI a Argentina a quienes Eduardo Duhalde les solicitó postergar pagos por 3 años. De hecho sólo frente al FMI Argentina debía encarar vencimientos por 5 mil mdd entre enero y junio del 2003 de los cuales propone pagar mil mdd. El 15 de enero del 2003 Argentina entró en default con el BID por 845 mdd mientras que el acuerdo de refinanciamiento con el FMI estaba trabado, de acuerdo con Roberto Lavagna, debido a que el FMI objetó la política monetaria<sup>11</sup>. Esa semana Argentina debía pagar además 1,065 mdd al FMI y 695 mdd al BM aunque el gobierno ya había aclarado que sólo pagaría si se elaboraba un programa de refinanciación de compromisos. En particular el gobierno se negó a afectar los poco más de 10 mil mdd de reservas con que cuenta el Banco Central sin tener la garantía de que el 23 de enero el directorio del FMI definiría el pacto para reprogramar los vencimientos de la deuda de Argentina con los organismos internacionales hasta mediados del 2003 (alrededor de unos 7 mil 300 mdd) (Afp..., *La Jornada*, 16/ene/03).

Finalmente el 16 de enero del 2003 se firmó el acuerdo con el FMI postergando en 1, 3 y 5 años los pagos de la deuda argentina con los organismos multilaterales. Se reprogramaron deudas por 6,600 mdd con el FMI, 4,400 mdd con el BID y 5,112 mdd que el FMI había refinanciado durante 2002, 16,112 mdd en total. Si bien el acuerdo no incluyó

---

<sup>10</sup> No obstante, el 14 de noviembre del 2002 el gobierno de Duhalde decidió postergar las ejecuciones de las hipotecas por parte de los bancos hasta febrero del 2003 a pesar de que una ley dictaba su ejecución a partir del 12 de noviembre.

<sup>11</sup> El FMI pedía que se elevaran las tasas de interés para sacar circulante del mercado, pero esto haría más lenta la reactivación económica

dinero fresco para Argentina, sí permitió que se destrabara una serie de créditos tanto con el BID como con el BM que habían condicionado su aprobación al acuerdo. A cambio Argentina desembolsó el 17 de enero 998 mdd como pago acordado con el FMI, se comprometió a lograr un superávit primario del 2.5% del PIB y puso como meta un 3% de crecimiento del PIB y un tope inflacionario del 22% para 2003. Se preveía también que comenzara la renegociación de la deuda con los acreedores privados y la reestructuración de la banca pública permitiendo el ingreso de capitales privados (Afp..., *El Financiero*, 17/ene/03 y Quiroga, *El Clarín*, 17/ene/03). A partir del acuerdo alcanzado, el 23 de enero del 2003 Argentina pagó 770 mdd al BID y 796.5 mdd al BM de vencimientos en mora saldando sus atrasos y reinstalando una línea de crédito por 3,500 mdd. El 5 de febrero del 2003 el BID aprobó un préstamo de emergencia por 1,500 mdd a Argentina y se analizaba una operación más por 1,000 mdd en el 2º semestre del 2003.

### 3.2.2. La conclusión del corralito

<b>Cuadro 150.- Cronograma del corralito</b>
3/dic/01.- Entra en vigor el decreto 1570 que deja acorralados los depósitos bancarios a la vista (cajas de ahorro y cuentas corrientes) y a plazos fijos.
1/feb/02.- Pesificación de los depósitos en dólares a 1.40 por dólar.
7/feb/02.- Liberación de cuentas salariales, jubilaciones e indemnizaciones
31/may/02.- Firma del decreto 905 con el cronograma del canje de depósitos por bonos.
10/sep/02.- liberación de cuentas a plazo fijo hasta por 7 mil pesos.
31/oct/02.- A partir de noviembre se amplían a 2 mil pesos por mes las extracciones del corralito.
22/nov/02.- Anuncio de liberación de restricciones sobre cuentas a la vista a partir del 2 de diciembre.
2/dic/02.- Se liberan 21 mil mdp y quedan en el corralón 16 mil mdp.
Fuente.- Quiroga, <i>El Clarín</i> , 23/nov/02.

El nuevo gabinete económico se dio a la tarea de establecer un nuevo programa de bonos para terminar con el corralito. Este programa contemplaría un sistema mixto de bonos a cargo del Estado y de los bancos privados que serían canjeados a los ahorristas a cambio de sus plazos fijos (Afp..., *La Jornada*, 30/abr/02). Sin embargo, el 8 de mayo los bancos se negaron a garantizar los bonos conjuntamente con el Estado (Calloni, *La Jornada*, 9/mayo/02) y el 11 de mayo la banca extranjera amenazó con abandonar el país si avanzaba el plan de Lavagna sin cambios. Además de negarse a garantizar los bonos que serían entregados a los deudores las bancos

también exigían préstamos baratos del banco central y alargar el periodo para eliminar totalmente las restricciones de los retiros. El 15 de mayo del 2002 Anne Krueger, número dos del FMI, declaró que no debiera ser abierto el corralito y se debía regresar a la Ley

Bonex donde los bancos no garantizaban los bonos de deuda (Calloni, *La Jornada*, 16/may/02). Finalmente el 31 de mayo se firmó el decreto 905 que contenía el cronograma.

El 2 de junio del 2002 el gobierno dio la opción a los ahorristas de decidir si quieren que sus depósitos, ya pesificados, continuaran ajustándose por la inflación o si aceptaban bonos denominados “cedros” que servirían para comprar acciones, pagar impuestos, revender en el mercado, comprar automóviles, construcción de viviendas, entre otros usos (Calloni, *La Jornada*, 3/jun/02). Posteriormente el 14 de junio el Banco Central dio a conocer una circular que implementaría a partir del martes 18 de junio el canje voluntario de depósitos dentro del corralito (Afp..., *La Jornada*, 16/jul/02), hecho que generó un desacuerdo con el FMI para quien el canje debía ser obligatorio. Explica Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 al 2006- que el equipo económico de Roberto Lavagna decidió encarar la solución al corralito de la manera lo más voluntaria posible a fin de que los depositantes recuperaran la confianza en el sistema financiero. En cambio, sigue Katz, el FMI recomendó exactamente lo contrario: la entrega compulsiva de un bono a los depositantes argumentando que el canje voluntario podría generar una “resaca monetaria” que terminaría con hiperinflación. Para el gobierno esta medida hubiera generado una pérdida de confianza definitiva en el sistema bancario alentando el cierre de entidades. De esta forma, el FMI presentaba una solución ortodoxa que implicaba una reducción del circulante y del mercado interno a través de la obligatoria reprogramación de los certificados de depósito mientras que el gobierno prefería una solución heterodoxa mediante medidas gradualistas consistentes en sucesivos canjes voluntarios (con información de Nielsen, 2006: 2). Días después, el 29 de junio, el Clarín presentó un estudio de acuerdo con el cual los argentinos perdieron ahorros por 66,300 mdd a causa de la devaluación, la pesificación de sus depósitos y la desvalorización de los títulos de deuda pública y privada.

Desde que el corralito inicio muchos fueron los depositantes que impugnaron esta medida ante tribunales y consiguieron sentencias y medidas cautelares favorables; de hecho, el sistema financiero perdió más de 22 mil mdp en los primeros 6 meses del 2002 por los amparos (Afp, *La Jornada*, 20/ago/02). Es por ello que en principio Domingo Cavallo prohibió a los banqueros acatar medidas judiciales. Posteriormente, el 24 de julio del 2002, el gobierno argentino suspendió por 120 días las sentencias judiciales que

permitían a los ahorristas retirar los depósitos “acorralados” de los bancos. Incluso Roberto Lavagna amenazó diciendo que toda persona que retirara dinero por vía judicial más vale que estuviera al día en sus impuestos. Con todo, finales de julio y principios de agosto fueron buenos días para el sistema financiero que aumentó sus depósitos en 66 mdp (18.3 mdd) y en 40 mdd pese a que seguía vigente el corralito (Afp, *La Jornada*, 20/ago/02).

El 22 de noviembre del 2002 se hizo saber que a partir del 2 de diciembre ya no existirían topes para retirar dinero de cuentas corrientes y cuentas de ahorro aunque se mantienen las restricciones para las cuentas de plazo fijo (el corralón) (Calloni, *La Jornada*, 23/nov/02). Explica Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política de 2004 a 2006- que el FMI recomendaba que no se hiciera la apertura del corralito, no estaba de acuerdo particularmente en la secuencia que, al final, fue un factor que consolidó la recuperación de la actividad económica a fines del 2002 ayudando a romper la cadena de no pagos. Varios meses después, el 26 de octubre del 2004, la Suprema Corte declaró constitucional el proceso de pesificación de los depósitos bancarios.

### **3.3. Las plataformas electorales, la elección, la información de los votantes y el mandato del 2003: el gobierno de Néstor Kirchner**

En principio Eduardo Duhalde debía completar el periodo presidencial abandonado por Fernando de la Rúa por lo que estaría en la presidencia hasta diciembre del 2003. Sin embargo, en su arribó y posteriormente, el 6 de febrero del 2002, Duhalde anunció su intención de dejar antes la presidencia. La realización de elecciones generales estaba proyectada para el 14 de septiembre del 2003 (Afp, *La Jornada*, 6/feb/02), no obstante, el 2 de julio del 2002 Eduardo Duhalde adelantó las elecciones para el mes de marzo del 2003 y quien resultara electo asumiría el cargo el 25 de mayo de ese año mientras que el congreso se renovarían hasta diciembre del 2003. Finalmente, el 19 de noviembre tanto Duhalde como 26 gobernadores más firmaron un acuerdo postergando las elecciones presidenciales hasta el 27 de abril del 2003.

Llegamos a las elecciones presidenciales del 2003 con partidos políticos sumamente desprestigiados hacia el exterior y divididos al interior. La Alianza había desaparecido y luego de las elecciones la UCR parecería también desaparecida ya que sólo obtuvo poco más del 2% de los votos. Tras una modificación a la ley electoral y la cancelación de las

primarias justicialistas el 27 de enero del 2003, el peronismo llevó a las elecciones a tres contendientes (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá) pulverizando el voto, forzando una segunda vuelta y resultando competidores de esa segunda vuelta dos integrantes del peronismo: Menem y Kirchner. Como explica Isidoro Cheresky (2004: 27) la personalidad y la capacidad de armar un dispositivo que los hiciera competitivos y creíbles ante la opinión pública fue el elemento que articuló esta elección, aunque no se puede pasar por alto el apoyo que el aparato político de Buenos Aires a cargo de Eduardo Duhalde le dio a Néstor Kirchner.

### **Programas políticos de Menem y Kirchner.**

Carlos Menem presentó una plataforma electoral que proponía disminuir el déficit público achicando el gasto burocrático y los privilegios estatales. Su política económica incluía: restaurar los equilibrios macroeconómicos y financieros con una moneda fuerte y estable y competitividad del mercado con crédito abundante y accesible, pleno empleo y salarios altos. Los instrumentos para la política económica serían monetarios, fiscales, comerciales y laborales. La competitividad de mercado implicaba el establecimiento de todas las seguridades institucionales necesarias para el reingreso de capitales al sistema económico mediante dos fuentes: la sustentabilidad monetaria y fiscal y la inviolabilidad del derecho de propiedad mediante el acatamiento total de los fallos judiciales (PJ, 2003: 6-13).

Otros objetivos eran: la consolidación del sistema bancario y de la autonomía del Banco Central con un nuevo marco regulatorio e incluyendo entidades globalizadas; reconstruir el mercado de capitales; establecer el equilibrio fiscal y un superávit primario permanente; descentralizar la recaudación; negociar el pago de la deuda pública consiguiendo mayores plazos, una rebaja de intereses y terminando con el default y eliminar exenciones injustificadas del sistema tributario (PJ, 2003: 15). En cuanto al desempleo el plan incluía: simplificar, corregir y eliminar las distorsiones que afectan la creación del empleo y facilitando la contratación (flexibilización laboral); la capacitación laboral; y orientar los fondos de pensiones al financiamiento de actividades productivas y de construcción de vivienda (PJ, 2003: 16). La política social descansaba en un plan nacional de emergencia alimentaria y sanitaria.

Explica Isidoro Cheresky (2004: 29 y 2004a: 48) que Carlos Menem trato de establecer un planteo distinto en el plano económico pero, al mismo tiempo, acreditando como positiva su gestión durante los 90. Menem puso en primer plano grandes promesas distributivas como el incremento del 30% de los salarios (bajando los aportes sociales, manteniendo los planes de jefes y jefas del hogar, sumando una beca escolar y bajando el IVA) o el pleno empleo. Una parte importante de su propuesta era el reestablecimiento del orden y de la seguridad haciendo uso de la mano dura e incluso del ejército (aplicándose lo mismo a las riñas futboleras, los delitos comunes o las protestas sociales). La campaña funcionó parcialmente y Carlos Menem se puso a la cabeza de las encuestas a la par que sectores empresariales lo veían como una oportunidad de regresar al modelo de apertura y desregulación. Sin embargo, y como veremos más adelante, Menem seguía siendo el político más repudiado por lo que 7 de cada 10 ciudadanos nunca lo votarían: estaba condenado a perder una segunda vuelta.

Por su parte, Néstor Kirchner compitió en las elecciones desde una organización construida *ex profeso* y denominada Frente para la Victoria (FPV). En su escueta plataforma política el FPV proponía: la necesidad de reformular el papel del Estado como arbitro de las relaciones sociales mediante una reforma que redefiniera los roles y funciones del Estado y de las provincias; dar prioridad al Mercosur como medio de inserción al mundo; reconstruir la pirámide fiscal reformulando el sistema impositivo en función de la capacidad contributiva y haciendo de la progresividad y el impuesto directo los ejes del nuevo modelo; y la necesidad de establecer un plan neokeynesiano de obra pública que genere un aumento del empleo y la producción con ejes en la construcción de vivienda, redes de agua potable y caminos.

Explica Claudio Iglesias (4/abr/06) que en principio Néstor Kirchner intentó presentarse como un gobernador exitoso pero gobernaba una provincia alejada de los medios de difusión y del conocimiento público por lo que no fue una buena estrategia. Posteriormente convirtió la elección en un plebiscito contra Carlos Menem y contra la política económica de los 90 presentándose como la alternativa que podía vencer a Menem y establecer una Argentina del futuro. Para ello, explica Isidoro Cheresky (2004: 33-34 y 2004A: 48-49), realizó una campaña muy cercana al peronismo clásico en nombre de los sectores populares y de los medios postergados designando como enemigo al capital

financiero. Mantuvo un perfil productivista, nacionalista, anticorrupción, antifrivolidad y antiimperialista aunque lo dominante en su discurso no fue la formulación de un programa articulado sino la convocatoria al rechazo. Promoviendo el voto retrospectivo Néstor Kirchner se ponía en sintonía con el humor social que efectivamente parecía propenso a un voto sanción respecto de lo realizado anteriormente. Tal vez los elementos más articulados en su discurso en torno a la política económica fueron tres: la expansión del mercado interno, de la obra pública y la reducción de la deuda. Junto a la campaña hubo dos operaciones de adición que reforzaron la credibilidad de Kirchner: la designación de Daniel Scioli como compañero de fórmula y, sobre todo, el anuncio de que el ministro de economía Roberto Lavagna (que había encarnado una posición menos sumisa ante el FMI, había logrado reestablecer ciertos equilibrios y reactivación económica) continuaría en el cargo de ganar la elección.

#### **La elección presidencial del 2003: el triunfo de Néstor Kirchner.**

Llegamos así a la elección del 27 de abril del 2003 donde el voto se pulverizó en 5 competidores encabezados por Carlos Menem con el 24.45% de los votos seguido de Néstor Kirchner con el 22.24% (cuadro 151), estos dos candidatos se supone disputarían una segunda vuelta el 18 de mayo del 2003.

<b>Cuadro 151.- Elecciones presidenciales del 2003</b>			
FORMULAS PRESIDENCIALES	ALIANZAS	VOTOS	%
<b>MENEM – ROMERO</b>	<b>AL. FTE. P / LEALTAD</b>	<b>4,740,907</b>	<b>24.45%</b>
<b>KIRCHNER – Scioli</b>	<b>AL. FTE. P / VICTORIA</b>	<b>4,312,517</b>	<b>22.24%</b>
LOPEZ MURPHY - GOMEZ DIEZ	AL.M.F. P / RECREAR	3,173,475	16.37%
RODRIGUEZ SAA – POSSE	AL.FTE. MOV. POP.	2,735,829	14.11%
CARRIO – GUTIERREZ	AL. A. R. I.	2,723,574	14.05%
MOREAU – LOSADA	U. C. R.	453,360	2.34%
FUENTE.- Ministerio del Interior			

<b>Cuadro 152.- Votos blancos, nulos y abstenciones en las elecciones de 1999, 2001, abr 2003 y dic 2003</b>				
	1999	2001	Abr. 2003	Dic. 2003
En blanco	3.57	9.4	0.99	12.74
Anulados	0.94	12.5	1.73	1.26
Abstención	17.72	24.53	21.78	28.50
Fuente.- Ministerio del Interior, Escolar..., 2002: 27 y Cheresky, 2004A: 64-65				

Dos de los puntos más llamativos son: la estrepitosa caída del radicalismo que únicamente logró el 2.34% de los votos y la disminución del voto en blanco, nulo y de la abstención. Explica Isidoro Cheresky (2004: 29) que tan

sólo cuatro meses antes de la elección una de las principales consignas de la crisis social de finales del 2001 –que se vayan todos- seguía siendo ampliamente convocante. Más aún, las encuestas anunciaban un voto bronca de alrededor del 40%, hecho que no sucedió pese a que no se había producido la renovación política que la ciudadanía exigía a golpe de cacerolas. Sin embargo, el abstencionismo y los votos en blanco volverán a crecer en la elección legislativa de diciembre del 2003 (cuadro 152).

Otro elemento a mencionar sobre la elección presidencial del 2003 es que, con respecto a los votos emitidos en 1999, el grueso de los votos por la Alianza y por Acción por la República en 1999 son recuperados por López Murphy, Rodríguez Saá y Elisa Carrió, mientras que Carlos Menem retiene el 59% de los votos del PJ y Néstor Kirchner el 37% (cuadro 156). En lo que hace a la transferencia de votos con respecto a la elección del 2001, la mayoría de los votos por el descontento (nulos y blancos) los recuperó López Murphy y Elisa Carrió, Menem se mantiene como principal receptor de los votos peronistas con Kirchner en segundo lugar pero Kirchner recuperó el mayor porcentaje de votos provenientes de la Alianza (cuadro 153).

<b>Cuadro 153.- Transferencia de votos en el 2003 y desde el partido emisor</b>											
Respecto del 2001									Respecto de 1999		
	PJ	Alianza	ARI	DER.	IZQ.	PROV.	Nulo	Blanco	Alianza	PJ	APR
Menem	<b>49</b>	<b>28</b>	2	0	6	47	0	9	5	59	0
Kirchner	<b>34</b>	<b>37</b>	2	0	10	18	15	15	18	37	2
López M.	2	6	22	48	24	21	<b>44</b>	<b>30</b>	27	1	35
Saá	10	27	21	10	17	8	13	12	23	2	28
Carrió	6	2	39	29	33	5	<b>20</b>	<b>29</b>	23	1	26
No estimado	0	0	13	12	9	0	8	7	5	0	9
TOTAL %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente.- Calvo y Escolar, 2005: 220-221.

La segunda vuelta entre Carlos Menem y Néstor Kirchner no se llevó a cabo; todas las encuestas daban una amplia ventaja a Kirchner<sup>12</sup> a la par que Carlos Menem era peor calificado en materia económica y social<sup>13</sup> (cuadro 154). Los números pronosticaban una

<sup>12</sup> Equis: Kirchner 61.7%, Menem 20.6%; OPSM-Zuleta Puceiro: Kirchner 65.3%, Menem 26.1%. Fuente: Afp..., *La Jornada*, 05/may/03

<sup>13</sup> En cuanto a corrupción y justicia la mayoría de los votantes pensaba que ninguno de los dos era capaz de solucionar los problemas y en seguridad sí bien Kirchner tiene la mayoría con el 33% de los encuestados, el índice “ninguno de los dos” obtuvo 32%

clara derrota para el menemismo por lo que Carlos Menem se negó a participar en la segunda vuelta quedando Néstor Kirchner como presidente.

<b>Cuadro 154.- Capacidad de los candidatos a presidente para aplicar cada una de las siguientes políticas. Resultados nacionales, mayo del 2003</b>				
	Menem	Kirchner	Ninguno	NS-NC
Combatir la desocupación	22.9	<b>42.7</b>	25.6	8.7
Mantener la estabilidad económica	31.0	<b>43.1</b>	17.2	8.7
Promover el desarrollo económico	24.8	<b>47.1</b>	18.1	10.1
Terminar con la corrupción	14.3	35.3	<b>39.3</b>	11.1
Asegurar una justicia autónoma y confiable	15.5	33.8	<b>36.0</b>	14.7
Asegurar un buen nivel de salud y educación	19.0	<b>43.7</b>	25.5	11.8
Inaugurar nuevas formas de hacer política	15.7	<b>36.9</b>	33.8	13.6
Defender los intereses del país frente a los organismos de crédito internacional	22.1	<b>41.0</b>	25.7	11.2
Resolver las demandas de los movimientos sociales	21.7	<b>40.8</b>	25.3	12.2
Brindar seguridad frente a delitos	21.8	<b>33.6</b>	32.0	12.6
Generar acuerdos políticos que permitan gobernar	26.0	<b>42.4</b>	20.1	11.6

Fuente.- Encuesta nacional realizada por OPSM

### La información de los votantes y el mandato entregado

<b>Cuadro 155.- Imagen Duhalde. Evaluaciones positivas</b>	
Abril del 2002	18
Agosto del 2002	8
Noviembre del 2002	9
Febrero del 2003	18
Mayo del 2003	25

Fuente.- Ipsos-Mora y Araujo

Luego de una crisis económica iniciada en el segundo semestre de 1998 con una debacle en el segundo semestre del 2001 y primero del 2002, la recuperación económica comenzó a sentirse en el segundo semestre del 2002. Paralelamente, las evaluaciones positivas del entonces presidente Eduardo Duhalde comenzaron a mejorar aunque

estaban aún lejos de ser lo deseable llegando en mayo del 2003 a 25% de los encuestados (cuadro 155). Este índice es importante porque Néstor Kirchner se presentó a la elección como delfín del presidente Duhalde e incluso con la promesa de continuidad del ministro de economía, su apuesta era por la continuidad.

También mejoró la evaluación de la política económica llevada a cabo por Roberto Lavagna. Su antecesor había tenido 3.7 y 5.8% de menciones positivas

<b>Cuadro 156.- Evaluación de política económica</b>			
	Dic/00	Feb/01	Sep 2003
	Luis Machinea		Lavagna
Pésimo / Muy mal / Mal / (1-4)	67.2	58.5	41.7
Regular / (5-6)	20	28.0	33.8
Excelente / Muy bien / Bien (7-10)	3.7	5.8	19.2
NS / NC	9.1	7.6	5.3

Fuente: IBOPE-OPSM. Capital Federal

en diciembre del 2000 y febrero del 2001 mientras que Lavagna alcanzó 19.2% en septiembre del 2003 aunque con un alto 41.7% de menciones negativas (cuadro 156).

<b>Cuadro 157.- Evaluación retrospectiva del país en los últimos 3 años o desde el cambio de gobierno</b>		
	Feb** 2002	Mar* 2003
Mejoraron	1.2	6.6
Siguen igual	8.2	19.5
Empeoraron	<b>89.6</b>	<b>73.3</b>
No sabe.	0.9	0.6
Fuente: IBOPE-OPSM. * Capital Federal. ** Nacional		

En consonancia con lo anterior, la evaluación retrospectiva del país también había mejorado con la llegada del gobierno de Duhalde pasando del 89.6% de opiniones que aseguraban que las cosas habían empeorado en febrero del 2002 a 73.3% en marzo del 2003 (cuadro 157). De la mano del mejoramiento de estos indicadores está la creación de un mejor estado anímico durante el segundo semestre del 2002. Explica Ricardo Rouvier (2003: 34) que el hecho de que no se produjera la catástrofe económica pronosticada por

algunos analistas durante principios del 2002 y que, contrariamente a lo esperado, iniciara un proceso de estabilización de la situación económica con sensación de gobernabilidad ayudaron a mejorar el estado anímico poblacional en el 2003 (cuadro 158). Incluso las expectativas positivas del crecimiento económico pasaron del 14.2% en abril del 2002 a 30.5% en abril del 2003 llegando a 60.3% en junio de ese año.

<b>Cuadro 158.- Sentimientos que despierta la situación del país</b>			
	Julio 2001	Julio 2002	Julio 2003
Negativos	93.8	96.2	<b>51.5</b>
Ambiguos	--	--	<b>43</b>
Positivos	3.5	2	<b>5.5</b>
No Sabe	2.7	1.8	--
Fuente.- Rouvier, 2003: 39			

<b>Cuadro 159.- Evaluación de la situación actual de Argentina</b>				
	May* 2001	Feb** 2002	Mar* 2003	May** 2003
Muy mal / Mal	<b>91</b>	<b>90.5</b>	<b>86</b>	<b>79.6</b>
Regular	8.2	8.3	10.8	17.4
Muy bien / bien	0.8	1.2	2.9	3
No sabe.	0	0	0.4	0.0
Fuente: IBOPE-OPSM. * Capital Federal ** Nacional				

Sin embargo, la evaluación de la situación actual del país mejoró muy poco manteniendo calificaciones de mal y muy mal por encima del 79% de los encuestados (cuadro 159). De aquí una interesante contradicción, se calificaba como mala o muy mala la situación actual de argentina pero se votaba por un candidato que representaba el continuismo del modelo económico iniciado en enero del 2002.

<b>Cuadro 160.- Evaluación prospectiva de los próximos 3 años</b>				
	May* 2001	Feb** 2002	Mar* 2003	May** 2003
Mejorarán	31.7	<b>46.7</b>	<b>39.5</b>	<b>53.3</b>
Seguirán igual	24.0	19.7	29.1	24.4
Empeorarán	<b>36.0</b>	23.4	21.3	11.0
No sabe.	8.3	10.2	10.1	11.3

Fuente: OPSM. \* Capital Federal. \*\* Nacional

Finalmente, la expectativa de que las cosas mejorarían en los próximos tres años se mantiene en la mayoría de los encuestados alcanzando incluso el 53.3% en el mes en que debía llevarse a cabo la segunda vuelta de la elección presidencial (cuadro 160).

En el análisis de la cultura político económica vemos que se ha establecido la cultura estatista como la mayoritaria, especialmente se consolidó el segmento estatista anticorporativo que se opone a la relación corporativa del Estado tanto con los militares como con los sindicalistas pero que prefiere una mayor intervención estatal en diversos aspectos como la economía (cuadro 161).

<b>Cuadro 161.- Segmentos de preferencias institucionales</b>			
	1998	2000	2002
Corporativo	7	6	3
Estatista clásico	5	6	4
Estatista promilitar	7	8	17
Estatista anticorporativo	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>40</b>
<b>TOTAL ESTATISTA</b>	<b>45</b>	<b>51</b>	<b>64</b>
Desarrollista	9	5	1
Neoperonista	4	4	3
Neopinochetista	11	8	8
Liberal	<b>31</b>	<b>32</b>	24
<b>TOTAL PRIVATISTA</b>	<b>55</b>	49	36

Fuente. Mora y Araujo, 1991: 75-82; y 2002: 36-37

En cuanto al tema de la deuda, la consultora Analogías Research realizó una encuesta cuyos resultados fueron dados a conocer a mediados de noviembre del 2002. En dicho estudio se encuentra que el 31% de los encuestados continuaría pagando la deuda pero con una buena renegociación a favor de Argentina, el 37% cortaría totalmente los lazos con sus deudores y empezaría bajo la idea de vivir con lo nuestro, finalmente sólo el 6% continuaría negociando según los términos exigido ya que de otra forma nadie nos tomaría en serio (Afp..., *La Jornada*, 18/nov/02). Sobre este tema tanto la consultora Gallup como Hugo Haime tenían entre el 50 y 60% de los encuestados en desacuerdo con

<b>Cuadro 162.- Expectativas sobre la deuda (julio 2002)</b>		
	Gallup	Haime
Desacuerdo con dejar de pagar la deuda	50%	60%
De acuerdo con dejar de pagar la deuda	38%	34%

Fuente. Gallup y Hugo Haime. Cheresky, 2004A: 44.

dejar de pagar la deuda y entre el 34 y 38% de acuerdo con no pagar (cuadro 162). Por otro lado para Catterberg y Asociados el 68% de

los encuestados se manifestaba a favor de una política independiente del FMI, para Gallup el 46% sostenía que el país necesitaba ayuda internacional para salir adelante y una

proporción semejante opinaba lo contrario y para Hugo Haime el 52% estaba de acuerdo con negociar con el FMI y el 37% estaba en contra. Asimismo, para el 2002 se había dado un giro sobre la opinión pública en torno a la privatización de los servicios públicos donde el 65% se pronunciaba por la reestatización (Cheresky, 2004A: 44).

A partir de algunos de los datos mencionados, las expectativas de la economía, las variaciones en la cultura político-económica y el desacuerdo con el modelo económico se podría pensar que el voto en la elección presidencial del 2003 sería un voto contundente hacia la izquierda. Sin embargo, como bien observa Manuel Mora y Araujo (26/mar/06), esta conclusión sería apresurada. Si bien es cierto que todos estos indicadores nos dicen que hay algunas ideas un poco más hacia la izquierda, más estatistas con demandas sociales, también lo es que entre Carlos Menem y López Murphy tienen alrededor del 40% de la votación mientras que entre Elisa Carrió y Néstor Kirchner juntan el 36% de los votos a la par que la campaña de Rodríguez Saá tuvo una tendencia populista-conservadora. Con esta reflexión vayamos a la elaboración del mandato.

Un primer grupo de analistas afirman que por lo disperso del voto es imposible afirmar que hubo un mandato en la elección. En este sector se encuentran la mayoría de los analistas de la opinión pública (Manuel Mora y Araujo, 26/mar/06; Enrique Zuleta Puceiro, 5/abr/06; y Roberto Bacman, 20/abr/06). Con cierta distancia, para Gerardo Adrogué (31/mar/06) lo que ganó en 2003 fue una propuesta de creación de liderazgo y credibilidad política y no una propuesta programática específica. Y muy cerca Ricardo Rouvier (26/mar/06) opina que los argentinos fueron a las elecciones del 2003 con la expectativa de normalizar la situación institucional. De hecho la salida de la crisis como elemento imperativo de la elección es algo que se encuentra tanto en la explicación de consultores (de forma expresa en Enrique Zuleta y Roberto Bacman y de forma tácita en Ricardo Rouvier) como de integrantes del gobierno (Ricardo Rozemberg, 20/jun/06 y Sebastián Katz, 4/jul/06).

Para Claudio Iglesias (4/abr/06), y de alguna forma también para Manuel Mora y Araujo (2002: 28-31), las expectativas de la política económica posterior a la elección variaban según cada grupo de votantes. Explica Claudio González que los votantes de Carlos Menem querían seguir viviendo en los 90 con un peso apreciado y la fantasía de

vivir en primer mundo. Los votantes de Carrió y Kirchner se inclinaban más hacia un costado entre socialdemócrata y de re-nacionalización de la Argentina mientras que los votantes de Rodríguez Saá serían los que más claramente responderían al perfil clásico populista que quiere que a todo mundo le vaya bien. Por último, los votantes de López Murphy eran votantes liberales pero no menemistas, es decir, compartían en parte el credo de mercado pero objetaban la corrupción y el manejo político y financiero de la década de los 90. Para Manuel Mora y Araujo los votantes que encuadran en el grupo con recursos competitivos tenían como principal demanda mejorar su poder adquisitivo por lo que la modificación en el tipo de cambio les permitió adquirir mercancías hechas en el extranjero. En la elección este segmento se dividió en votantes hacia el centroderecha que preferían políticas económicas neoliberales y votantes de centroizquierda con políticas alternativas. El segmento poco competitivo conformaba la antigua base social de la UCR y ahora son votantes de Elisa Carrió, Rodríguez Saá o Néstor Kirchner. Y, finalmente, los votantes no competitivos tienen un conjunto de demandas poco articuladas aunque se concentran en la ayuda alimenticia y la baja inflación, son adherentes principalmente de Carlos Menem aunque también votantes de Rodríguez Saá

Un tercer grupo explica que más que un mandato lo que se juega en la elección del 2003 es la continuidad de un plan de acción que ya había sido puesto en marcha (es el caso de Marcos Novaro, 10/may/06; Sebastián Katz, 4/jul/06 y Ricardo Rozemberg, 20/jun/06). Mantener una política económica de apertura, tipo de cambio alto, equilibrio fiscal y control de la inflación es lo que Kirchner asumió como mandato y ha mantenido en su gobierno. Este punto se hizo evidente primero cuando Néstor Kirchner se convierte en el candidato de Eduardo Duhalde –a pesar de que posteriormente rompa con él- y luego cuando anunció que de ganar las elecciones mantendrá en su puesto a Roberto Lavagna.

### **3.4. Las decisiones de política económica 1: ¿el nuevo modelo económico?**

Néstor Kirchner llega a la presidencia de Argentina con un nuevo y muy favorable contexto económico. Luego de lo que Sebastián Katz (4/jul/06) denomina la crisis trilliza integrada por un default de la deuda pública, la devaluación de la moneda colapsando el régimen cambiario anterior y la crisis bancaria que llevó al corralito y al corralón se creó una situación de desorganización económica generalizada. Sin embargo, para mediados del

2002 este cuadro comenzaba a estabilizarse bajo nuevas reglas. Explica Carlos Acuña (24/may/06) que durante los 90 hubo una economía abierta, baja inflación, un dólar muy bajo y un salario internacionalmente alto, todo ello junto destruyó las capacidades de producción local frente a la oferta externa. En cambio, a partir del 2002 se combina la apertura económica, un dólar alto, relativamente baja inflación y una fuerte disminución salarial, difícil combinación que se logró en parte por la tremenda devaluación y en parte por la recesión que acompañó esa devaluación duplicando los niveles de pobreza de Argentina. A estas nuevas condiciones económicas se suman: una substancial mejoría en los precios internacionales de dos de los principales productos de exportación argentinos (soja y petróleo), un default de poco más de 3 años que dio más recursos al Estado, el mantenimiento del superávit fiscal y una renegociación de la deuda con una importante quita (Roberto Bisang, 4/may/06 y Rubén Giustiniani, 4/may/06).

El 25 de mayo del 2003 Néstor Kirchner dio a conocer su plan de gobierno denominado “Una Argentina con todos y para todos”. Esta plan contiene políticas de inclusión social, lucha contra la corrupción, no al pago de la deuda a costa del hambre del pueblo, un plan de obras públicas como motor de la economía, la construcción de un capitalismo nacional, la construcción de la movilidad social ascendente y la revisión de la política económica con el argumento de que este es el punto de solución de la pobreza y no sólo la política social (Calloni, *La Jornada*, 26/may/03).

#### **Política de inversión: explicando la rápida recuperación de 2002-2004**

Explica Ricardo Rozemberg (20/jun/06) –director del Centro de Estudios para la Producción de la secretaría de industria- que en 2002 y 2003 pensar en la inversión era casi una utopía. Por ello, una de las principales metas de Kirchner, antes que la reconstrucción de la inversión, fue la reconstrucción del poder ya que Kirchner fue un presidente que asumió con poco más del 20% de los votos. Esta reconstrucción del poder incluyó la elaboración de lazos con grupos económicos, ciertos militares y cierta parte de la sociedad. Incluso el hecho de que la inversión no jugara en su primer año de gobierno le permitió tener una “mala educación” con los inversores extranjeros sin pagar ningún costo<sup>14</sup>. Es en

---

<sup>14</sup> Explica Rozemberg que en medio de la crisis del 2002 algunos economistas planteaban como agenda: pagarle al FMI, reestructurar la deuda, ordenar los servicios públicos, reconstruir el sistema financiero, las reformas de segunda y tercera generación y recrear el clima de inversión. Para Kirchner y Lavagna estos

este contexto que Néstor Kirchner prefirió comenzar a trabajar con los grupos nacionales y productivos, conforme se dieran señales de orden macroeconómico, de salida ordenada de la crisis y la capacidad productiva se colmara sin quedar recursos ociosos, entonces habría una preocupación por la inversión extranjera. Así, el 16 de junio del 2003 Néstor Kirchner anunció que se obligaría a los capitales que entren a Argentina a permanecer al menos 180 días debido a que en los tres meses anteriores casi se había duplicado el monto de fondos especulativos que ingresaron a Argentina. Esta limitación no sería aplicada a capitales productivos (Niebieskikwiat, *El Financiero*, 17/jun/03).

Tanto para Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política de 2004 a 2006- como para Martín Abeles (7/jun/06) –subsecretario de programación política en el 2006- la política de fomento a la inversión en un primer momento consistió en el reordenamiento y consolidación macroeconómica. La configuración que caracterizó a la política económica y ayudó a la salida de la crisis está constituida por: 1) compromisos con la disciplina fiscal, hubo una expresa decisión por restaurar la disciplina en las cuentas públicas que se facilitó con el default de la deuda pero también se contuvieron las demandas del gasto público de diversos sectores (como las solicitudes de seguros de cambio). 2) Junto con la política fiscal restrictiva hubo una política monetaria expansiva facilitando la recuperación. 3) La decisión de ir hacia una reestructuración muy responsable de los compromisos externos. Y 4) Señales claras de precios relativos. Luego de la devaluación no hubo un traslado a precios (fenómeno típico de Argentina que había provocado la hiperinflación en 1989) por lo que los precios relativos habían quedado en un nivel muy distinto del que había regido durante la convertibilidad y juntos, el tipo de cambio y los precios relativos, eran muy favorables a la producción tranzable. Con este marco más una economía casi sin crédito y el freno a la fuga de capitales y a las conductas más precautorias de los agentes, la economía comenzó a reactivarse con una inicial sustitución de importaciones. Si bien la demanda interna durante todo el 2002 siguió cayendo hasta el último trimestre, la composición de la oferta varió a favor de la producción local.

---

puntos no eran los principales ya que sabían que no tendrían la respuesta deseada. Por ejemplo, se podría arreglar el tema de las tarifas subiéndolas y pagando el costo político por ello pero existía la presunción de que las empresas privatizadas no invertirían más en esos años; para qué apurarse a arreglar el tema de la deuda si no van a venir más capitales, para qué tratar bien a los inversores extranjeros si nadie va a venir a la Argentina en estos momentos.

En consonancia con lo anterior, explica Ricardo Rozemberg (20/jun/06) –director del Centro de Estudios para la Producción de la secretaría de industria- que la inversión durante el 2003 y 2004 viene de empresarios nacionales de pequeña y mediana envergadura sumado a algunos grandes provenientes especialmente de Brasil que compran algunas empresas de capital extranjero que estaban de salida. Los dueños de estas empresas de capital nacional primero, con un ahorro externo en dólares, se encuentran que con la devaluación son más ricos y luego, con el cambio del contexto económico, se agrega que producen con menor costo y venden más por lo que invierten para acompañar el crecimiento de la demanda. Esta es la primera inversión chica, mediana y alguna inversión de grandes y de transnacionales que quieren acompañar por lo menos el ritmo de crecimiento. Para Eduardo Basualdo (28/jun/06) una de las principales razones de la reactivación económica fue la detención de la fuga de capitales. Durante los 90, explica Basualdo, se obtenía renta financiera que se fugaba al exterior haciendo incompatible el modelo de valorización financiera con la producción. En cambio, a partir del 2002 comenzó a retenerse el ahorro interno que funcionó como autofinanciamiento para reactivar la economía. De esta forma tenemos que a la caída de 4.4 y 10.9% del PIB en el 2001 y 2002 vino un crecimiento que rondó o superó el 9% entre 2003 y 2005. A esto se sumó el aumento en la inversión bruta interna fija, en el crecimiento industrial, en las reservas internacionales y en el índice Merval (cuadro 163).

<b>Cuadro 163.- Datos del crecimiento económico de 2001 a 2005.</b>							
AÑO	PIB 1	Inversión Bruta Fija % 2	Inversión 3 pública (mdp)	Inversión 3 privada (mdp)	Crecimiento industrial 1	Reservas 1 Internacionales	Índice 4 Merval
2001	-4.40	-15.66	2,939	38,811	-7.60	18,398	367.27
2002	-10.90	-36.45	1,833	24,700	-10.50	10,500	399.65
2003	8.70	38.17	3,183	33,476	16.20	14,119	732.41
2004	9.00	34.50	--	--	10.70	19,646	1107.67
2005	9.20	32.70	--	--	7.70	28,077	1492.63

Fuente.- 1.- Ministerio de Economía. 2.- Ferreres, 2005. 3.- INDEC. 4.- www.bolsar.com

Finalmente explica Martín Abeles (7/jun/06) –subsecretario de programación política en el 2006- que el gobierno nacional considera que este entorno favorable debe ser complementado con políticas activas con el fin de asegurar un crecimiento sostenido de la participación de la inversión en el PIB. En particular, se ha recurrido a incentivos fiscales y regímenes sectoriales que han contribuido a estimular la inversión privada. Entre los

instrumentos empleados destaca: la devolución anticipada del IVA sobre bienes de capital, la amortización acelerada de la inversión, la devolución del IVA técnico contra realización de nuevas inversiones y el arancel cero para la importación de bienes de capital (y bono compensatorio para los productores locales). Por su parte, se aprobaron leyes sectoriales para la promoción de la industria del software y autopartes, encontrándose en trámite legislativo las correspondientes a los sectores de biotecnología (que ha sido aprobada por el senado) y biocombustibles. Asimismo se han llevado a cabo iniciativas dirigidas a reducir el costo empresario de las inversiones a través de estímulos fiscales, se ha complementado la inversión privada con una mayor y mejor infraestructura y, en el plano financiero, el banco central estableció una batería de medidas monetarias destinadas a extender los plazos crediticios, en especial para las Pymes. No obstante, explica Eduardo Basualdo (Basualdo<sup>C</sup>, s/f), que el grueso de los recursos públicos destinados a subsidiar al sector privado ha sido canalizado hacia las grandes empresas.

Mediante la Ley No. 25,924 se llamó a un concurso del Régimen de Promoción de Inversiones. Como resultado de dicho concurso, los 10 primeros proyectos aprobados absorbieron el 96% del total de los beneficios fiscales concedidos (más de 1,100 mdp). Se trata de firmas de grandes dimensiones, con tendencia exportadora, altos niveles de productividad y competitividad<sup>15</sup> (Basualdo<sup>C</sup>, s/f: 1). Estas características de las empresas conlleva que se trate de producción intensiva de capital lo que implica una reducida creación de empleo a través de esta estrategia de incentivar la inversión y, por ende, un alto nivel de subsidio por ocupado (subsídios que van de los 3.4 mdp a los 538 mil pesos por ocupado) (Basualdo<sup>C</sup>, s/f: 3). Más aún, pese a la convertibilidad estas empresas siempre tuvieron altas tasas de ganancia por lo que, con la devaluación, estas empresas se encontraban en la posibilidad de realizar las inversiones que pactaron pese a la inexistencia de los subsidios públicos.

### **Negociación con las empresas privatizadas**

Uno de los conflictos heredados de la presidencia de Eduardo Duhalde es la negociación del incremento de las tarifas de las empresas privatizadas. El 16 de junio del 2003 Néstor Kirchner anunció que se revisarían todas las privatizaciones (teléfonos, aguas, gas,

---

<sup>15</sup> Entre las compañías más importantes Eduardo Basualdo menciona las siguientes: Aluar, Siderar, Peugeot-Citroen, Cargill, Siderca, Louis Dreyfus, YPF, Fate, Volkswagen, Aceitera General Deheza y General Motors.

electricidad y peajes entre otras) y prometió que no habría aumento de tarifas hasta dentro de 90 días (Niebieskikwiat, *El Financiero*, 17/jun/03). Así, la principal confrontación con las empresas privatizadas se da entre el uso de los recursos políticos del Estado y la negativa del capital por aceptar ese recurso: la regulación del capital y, por ende, de la tasa de ganancia. Tres son los temas de importancia en este punto: las tarifas, la regulación de la prestación del servicio y las inversiones.

En cuanto al primer punto explica Daniel Azpiazu (15/may/06) que la actitud inicial de Néstor Kirchner fue demostrar dureza frente a las empresas privatizadas aunque esta actitud se desarrolló en medio de una fuerte presión internacional y ciertas contradicciones. Lo cierto es que a pesar de todas las presiones, en los usuarios residenciales no hubo aumento de tarifa alguna entre el 2003 y el 2006 por lo que, explica Américo García (11/may/06), Néstor Kirchner preservó bajas tarifas para sectores de bajos ingresos a través de su congelamiento, de la generalización de algunos sistemas de tarifas sociales y de la creación de una tarifa diferencial para sectores de bajos ingresos como en el caso del agua. El 25 de marzo del 2004 Kirchner decidió racionalizar las exportaciones de gas, a través de la resolución 265 de la secretaría de energía publicada el 26 de marzo en el Boletín Oficial, tratando de aminorar la dura crisis energética que podría afectar al país y también asegurar el consumo de luz y gas. En este mismo acto Kirchner decretó que no habría más aumentos a las tarifas de gas y acusó a los productores de petróleo y gas de haber ganado miles de millones de dólares y no haber invertido desde 1996 (Calloni, *La Jornada*, 26/mar/04). Por su parte, las empresas privatizadas argumentan que el aumento de 8.7% del PIB durante 2003 y el mantenimiento de este crecimiento en lo que va de 2004 ha generado un incremento en la demanda de gas y electricidad que implica mayores sumas de inversión por lo que hay un riesgo de caer en una situación de emergencia.

En cuanto a la regulación de la prestación del servicio, hubo un interesante enfrentamiento al interior del gobierno en torno a la elaboración de un nuevo marco regulatorio de las empresas privatizadas. En principio la elaboración de dicho reglamento quedó en manos de la FLACSO-Argentina (Área de Economía y Tecnología). En el proyecto de reglamento se enfatizaban los siguientes puntos: la restitución del rol de Estado en la prestación de los servicios públicos haciendo patente que dichos servicios son un bien social de interés público y no un bien de mercado; la especificación de que la prestación del

servicio público quede en manos de organismos sin fines de lucro y de cooperativas; se da un rol importante al Estado en la definición de las inversiones así como en la formación de proveedores locales; se prohíbe que el Estado garantice tasas de retorno o de ganancia; se establece un sistema tarifario con subsidios cruzados y tarifas solidarias que permitan, entre otras cosas, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa; se establece un sistema cruzado de control para realizar concesiones, incrementos de tarifas, rescisiones y otros actos relacionados con los servicios públicos, que incluye la participación de organismos reguladores, asociaciones de usuarios y de trabajadores; y se establece la obligación a cargo del prestador del servicio de brindar toda la información que le sea solicitada y que esté relacionada con la prestación. Este proyecto de reglamento causó molestia no sólo en el sector empresarial sino incluso en el gubernamental. Frente a este proyecto los ministros de Planificación Regional y Economía, Julio de Vido y Roberto Lavagna, presentaron una propuesta alterna. No obstante, Néstor Kirchner prefirió ir con el proyecto elaborado por la FLACSO-Argentina, el cual fue presentado y rechazado por el Congreso.

Uno de los puntos que contenía el proyecto de reglamentación de la prestación del servicio público fue posteriormente recuperado por el gobierno: el régimen de inversiones. La nueva ley que crea el fondo para la obra pública permitirá afianzar la capacidad de intervención estatal en torno a las inversiones en la prestación del servicio público. Esta ley, aprobada por el congreso el 27 de abril del 2006, facultó al ejecutivo para fijar un cargo a los usuarios de electricidad y gas para extender la red del servicio. El principal argumento gubernamental es que se acabarían los aumentos indiscriminados de las tarifas que nunca se destinaron a la obra pública. De esta forma, el Estado anticipaba los fondos que se iban a utilizar para cierta obra a la par que determinados usuarios permitían recuperar ese fondo a través de una extensión de la tarifa que se administraría en un fideicomiso. Para la realización de las obras el rol del Estado era protagónico en el armado del fideicomiso, la contratación de la obra y el aporte de fondos (Candelaresi, *Página 12*, 28/abr/06). Con esto Néstor Kirchner ha logrado una mayor injerencia estatal en la definición de los planes de inversión a través de los fondos estatales que se crean: el Estado ahora puede decidir dónde y en qué se invierte a la par que recupera espacios de decisión.

La dureza del gobierno en la negociación con las empresas privatizadas se centra en un punto legal y legítimo de mucha fuerza y resonancia política: el cumplimiento de los

contratos de privatización en todos sus términos. Como antes habíamos visto, muchas de las privatizaciones se llevan a cabo sin un marco regulatorio previo, luego se genera un marco que les favorece e incluso ese marco se incumple. Explica Ricardo Rozemberg (20/jun/06) –director del Centro de Estudios para la Producción de la secretaría de industria- que al llegar Néstor Kirchner al poder los términos en que asume la negociación son: “se acabo la joda de las privatizadas, no me vengas a discutir más porque vos me ganaste un montón de plata durante todos estos años”. Acá un punto importante, la declaración es: no me importa tu ganancia operativa, me importa tu riqueza. En este sentido nos dice Alberto Cantero (16/may/06) –diputado justicialista-kirchnerista de 2005 a 2009- que la exigencia es que cumplan los contratos de privatización y, para quienes no los cumplen, se rediseña otro tipo de políticas, por ejemplo tratando de incorporar capitales locales<sup>16</sup> e incluso capital del propio Estado.

Lo cierto es que no hubo grandes estatizaciones en este proceso de revisión. Al respecto nos dice Daniel Campione (15/may/06) que no hubo revisiones en todas las líneas por lo que no se convirtió la revisión de las privatizaciones en una política de Estado. En cambio si ha habido alguna revisión en términos judiciales de las condiciones en que se realizó determinada privatización para deslindar responsabilidades y castigar acciones corruptas. Particularmente hubo dos muy sonados procesos de reestatización: el correo<sup>17</sup> y la empresa de Aguas Argentinas<sup>18</sup>. Hubo también una serie de anulaciones e intentos de

---

<sup>16</sup> Para Eduardo Basualdo (28/jun/06) esta es una línea ambivalente porque la burguesía nacional prácticamente no existe dentro de las grandes firmas hoy en la Argentina. El sector nacional realmente existente son capitales locales transnacionalizados (tienen más de 100 mil mdd afuera de Argentina). Estos capitales fueron la base de la dictadura militar y de Duhalde y tienen una menor incidencia económica que los grupos extranjeros dentro de las grandes firmas.

<sup>17</sup> El correo fue tardíamente privatizado en la segunda mitad de los 90 y había sido antes reducido a un mercado muy limitado a la par que la empresa que lo compró lo hizo por compromisos políticos más que por una expectativa de ganancia. La empresa dejó de pagar el canon y acumuló una deuda importante con el Estado y no obtenía las ganancias esperadas por lo que Kirchner apuntó contra esta empresa como muestra de la colusión entre el empresariado y el gobierno de Menem y de privatizaciones fraudulentas. Finalmente el grupo Macri, que se quería salir del correo, perdió la concesión al no pagar 400 mdd al gobierno y en mayo del 2003 el correo volvió al Estado e incluso comenzó a obtener ganancias (Daniel Campione, 15/may/06).

<sup>18</sup> Para el caso de Aguas Argentinas, en manos de la empresa francesa Suez, la empresa y el gobierno habían tenido una serie de conflictos fundados en el incumplimiento de los subcontratos de inversión y de tarifas. Esta serie de incumplimientos llevaron a la rescisión del contrato y reestatización de la empresa que fue convalidado por el congreso el 5 de abril del 2006. Inmediatamente después, a través de un decreto de necesidad y urgencia, se creó la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA) usando la figura de la sociedad anónima con el total de las acciones en manos del Estado. De hecho, el utilizar esta figura fue uno de los principales argumentos de debate por la oposición ya que se podría, sin ninguna traba legal, vender las acciones a particulares por lo cual en el decreto se agregó que las acciones en manos del Estado eran

reestatización pequeños y poco publicitados en el espacio aéreo satelital, en las líneas aéreas a través de una empresa que se llamó Lapsa y que fracasó siendo vendida finalmente a Lan Chile, algunos ferrocarriles con un manejo muy desastroso que prestaban un servicio muy deficiente donde se revirtieron las privatizaciones pero luego las empresas o se volvieron a privatizar o existe el plan de privatizarlas. En sentido semejante explica Américo García (11/may/06) que el proceso de renegociación de los contratos llevado a cabo por Néstor Kirchner fue la continuidad del proceso iniciado en el 2002 consistente en modificaciones a la legislación a fin de recomodar los contratos a la nueva situación económica y fundamentalmente cambiaria y tarifaria donde incluso algunas empresas privatizadas lograron algunas concesiones como un menor cumplimiento de sus compromisos o el freno algunos procesos de liberalización de los mercados como el caso de las telecomunicaciones. El punto es que la mayoría de las privatizaciones se mantienen a la par que el 12 de febrero del 2005 el gobierno argentino, a través del ministro del trabajo Carlos Tomada, hizo saber que pese a las ganancias observadas en el correo luego de su reestatización, no hay una política tendiente a revertir las privatizaciones de los servicios públicos (Afp, *La Jornada*, 13/feb/05) y un año después, el 1º de abril del 2006, el secretario de planificación Julio de Vido recalcó que no había una política de estatización sino de renegociación habiendo logrado 19 acuerdos, 4 contratos rescindidos y 5 muy cerca de resolver (Wainfeld, *Página 12*, 2/abr/06). Se podría decir que la privatización es una de las grandes líneas del modelo económico de los 90 que siguen plenamente vigentes en la Argentina (Campione, 15/may/06). Lo anterior pese a que, como observa Roberto Bacman (20/abr/06) hay una tendencia social a favor de que el Estado se haga cargo de los servicios públicos. Hay un importante cuestionamiento de las privatizaciones y se está a favor de estatizaciones específicas<sup>19</sup>.

Para Marcos Novaro (10/may/06) la política de privatizaciones llevada a cabo por Carlos Menem le permitió tener negociaciones y otorgar premios y castigos a distintos

---

intransferibles (Redacción, *Página 12*, 6/abr/06). Luego de la reestatización el secretario de planificación Julio de Vido hizo saber que no habría un aumento de tarifas en AYSA ya que la empresa facturaba casi 800 mdp al año con gastos fijos por 450 mdp y utilizaba otros 200 mdp en obras de mantenimiento y pequeñas expansiones por lo que quedaba un saldo positivo de 144 mdp (Wainfeld, *Página 12*, 2/abr/06).

<sup>19</sup> Por ejemplo, el 70% de la gente está de acuerdo con la reestatización de Aguas Argentinas y el 60% por ciento quiere que Repsol-YPF vuelva a manos estatales (“!cómo perdimos eso?, cómo vendimos las joyas de la abuela?;). Sin embargo que el Estado se haga cargo en algunos casos no necesariamente quiere decir reestatización como es el caso de la Entel donde la gente no quiere regresar al viejo servicio telefónico.

actores económicos. Algo semejante pasa ahora con la política de revisión de privatizaciones de Néstor Kirchner donde la principal diferencia será que el Estado va a intervenir cada vez más en el modo en que se asignan los premios y castigos reservándose más poderes de intervención. Bajo esta lógica el martes 19 de julio del 2005 Kirchner instó a las empresas privatizadas a retirar las demandas ante el Centro Internacional de Arreglo de Disputas de Inversiones (CIADI) luego de que las españolas Telefónica, Gas Natural y Endesa (energía eléctrica) así como la estadounidense AES hicieron pública su decisión de renunciar a sus reclamos por 3 mil 100 mdd ante el tribunal del Banco Mundial. Argentina tiene 31 juicios y 30 denuncias ante el CIADI por unos 15 mil mdd. Telefónica litigaba disputas por 2 mil 834 mdd, Enersis por 1,800 mdd y AES por 750 mdd. En dicho tribunal también se encuentra la disputa de Aguas Argentinas por 1,700 mdd. Particularmente a Telefónica el retiro le permitió renegociar su contrato de concesión en el país (Afp, *La Jornada*, 20/jul/05).

### **3.5. Las decisiones de política económica 2: la relación de Argentina con sus acreedores**

Relata Guillermo Nielsen (2006: 5-6) –secretario de hacienda de 2002 a 2005- que desde principios de marzo del 2002 Argentina comenzó a enviar cartas a sus tenedores de títulos para abrir líneas de comunicación. De acuerdo con *The Economist* se calcula que la cuarta parte de los bonos de deuda soberanos que circulan en el mundo son argentinos (Vernengo, *Reforma*, 21/dic/01). El 3 de julio del 2002 el presidente Duhalde anunció su dimisión y convocó a elecciones anticipadas por lo que quien resultara nuevo presidente se haría cargo seis meses antes de lo proyectado disminuyendo el tiempo para lanzar una negociación con los acreedores. Incluso desde la perspectiva de los bonistas la decisión de Duhalde eliminó toda razón para reunirse con el actual gobierno, más aún, el representante de los bancos italianos prefirió buscar un acuerdo con Carlos Menem que, de acuerdo con él, ganaría las elecciones.

La premonición del representante de la banca italiana no fue atinada llegando a la presidencia Néstor Kirchner quien, antes de asumir, el 22 de mayo del 2003, declaró que no aceptaría la imposición de ajustes del FMI ya que el país ha demostrado que puede vivir sin el acuerdo con ese organismo. Argentina tenía vencimientos por 3 mil mdd para septiembre del 2003 con el FMI (Calloni, *La Jornada*, 22/may/03). Por su parte, el 29 de mayo del

2003 Heidi Cruz, directora para América Latina y el Caribe del Tesoro de EU, dio a conocer lo que sería su agenda durante el gobierno de Kirchner: las reformas estructurales como imperativo para el crecimiento, la renegociación de la deuda pública, la reestructuración de la banca, la reforma de los servicios públicos, la restauración de los derechos de los acreedores, un sistema de quiebras funcional y la liberalización comercial.

Para finales de julio Néstor Kirchner viajó por Europa y Estados Unidos reuniéndose con George Bush el 23 de julio con el objetivo de negociar un nuevo programa de 3 años con el FMI que le mantenga abierto el crédito internacional, intentando llegar a un acuerdo antes del 9 de septiembre, cuando expira un vencimiento de 2 mil 900 mdd. Incluso la situación se vuelve nuevamente tensa, parecida a la de diciembre y enero del 2002-2003, cuando el 8 de septiembre el gobierno argentino informó que no liquidaría el martes 9 el pago correspondiente al FMI si éste no acepta la propuesta de acuerdo financiero que presentó el país sudamericano. En el debate del refinanciamiento hay tres puntos de conflicto: el aumento de las tarifas de los servicios públicos que se encuentran congeladas, la compensación a los bancos por los efectos negativos de la devaluación de la moneda local y el superávit primario para el 2004 (Afp..., *El Financiero*, 9/sep/03). Finalmente el 10 de septiembre del 2003 se logró un acuerdo con el FMI para postergar por 3 años los vencimientos de 12,300 mdd. En el acuerdo se estableció un superávit fiscal primario de 3% en 2004 y durante los 3 años argentina pagaría intereses al FMI equivalentes a 2 mil 100 mdd. Se debe tomar en cuenta que esto se logró sin firmar el cronograma de aumento de tarifas de servicios públicos y sin incluir la compensación demandada por los bancos. El acuerdo operaría de septiembre del 2003 a septiembre del 2006 por lo que el FMI devolvió el pago de 2 mil 900 mdd que se había realizado el 11 de septiembre (Afp..., *La Jornada*, 12/sep/03). Lo cierto es que con la economía andando Argentina mejoró también sus niveles de recaudación e ingreso durante 2003 y 2004 a la par que contuvo el gasto público por lo que logró con facilidad el superávit fiscal primario acordado tanto en 2003 como en 2004 e incluso superó lo pactado con el FMI (cuadro 168). De hecho parte de las siguientes controversias con el FMI se basaron en el destino que debe darse a ese superávit: gasto público para aumentar el consumo y ampliar el mercado interno fomentando la producción o pago a los acreedores externos.

Cuadro 164.- Finanzas Públicas del 2001 al 2004.					
Año	Recaudación % del PIB	Ingresos totales % del PIB	Gastos totales % del PIB	Resultado primario % del PIB	Resultado financiero % del PIB
2001	19.64	23.80	30.83	-1.96	-7.03
2002	17.84	23.99	24.80	1.84	-0.81
2003	21.10	26.96	25.37	3.96	1.59
2004	24.21	29.58	25.75	5.64	3.83

Fuente.- Ferreres, 2005: 516.

Resuelto el acuerdo con el FMI el gobierno de Kirchner se da a la tarea de recomponer su deuda con los 500 mil acreedores privados tenedores de bonos argentinos. El 22 de septiembre del 2003 Argentina ofreció pagar sólo una cuarta parte de los 94 mil 300 mdd que les debe; en la oferta inicial los montos reestructurados no incluyen los intereses atrasados, alrededor de 18 mil 700 mdd en pagos de capital e intereses no cumplidos desde enero del 2002 que Argentina no esta dispuesta a negociar (Afp..., *La Jornada*, 23/sep/03). La propuesta argentina contemplaba los siguientes tipos de bonos: 1) los que conservan el capital original pero extienden el plazo de pago entre 20 y 42 años con una tasa de pago de interés de entre 0.5 y 1.5% anual; 2) los que implican una muy pequeña reducción del capital, alrededor de un 30%, pero con una tasa de interés de entre 1 y 2% y un plazo de 20 a 42 años; y 3) aquellos en donde la reducción del capital es de alrededor del 75% de su valor nominal con un vencimiento de 8 a 32 años y una tasa de interés de entre 1 y 5% anual. También existe la posibilidad de elegir cualquiera de estos bonos con una tasa de interés menor pero con un cupón adicional ligado al crecimiento del PIB (Afp..., *La Jornada*, 29/oct/03). A esta propuesta inicial se le conoció como Las Pautas de Dubai. Explica Guillermo Nielsen (2006: 6-7) –secretario de hacienda del 2002 al 2005- que con este plan se aclaró la profundidad de la crisis sufrida por argentina y la necesidad de una quita tan agresiva como la propuesta. No obstante, con el plan se generó una atmósfera hostil en la comunidad inversora internacional donde el papel principal de “policía perverso” lo tuvo el FMI, especialmente el departamento de mercados de capitales de esa institución. Durante 2002 y 2003 –sigue Nielsen- el ministerio de economía celebró discusiones con prácticamente todos los bancos de inversión argumentando que la reestructuración eliminaría el mayor problema pendiente en el mercado de capitales, que ellos formarían parte de la solución y que esto iba a ser una mejora clave en sus negocios futuros en los mercados emergentes; también de marzo del 2002 a marzo del 2004 se

tuvieron 54 reuniones con acreedores de seis o siete países de acuerdo con el ministro de economía Roberto Lavagna (Afp..., *La Jornada*, 22/mar/04). Paralelamente en septiembre del 2003 el juez Thomas Griessa, con jurisdicción en Nueva York, emitió un fallo a favor de los estadounidenses que reclamaban el pago del 100% de los títulos de deuda que poseen. El plazo dado a Argentina para pagar venció el 31 de enero del 2004 por lo que a partir del 1 de febrero podrían comenzar los embargos sobre bienes argentinos (Calloni, *La Jornada*, 2/feb/04).

Argentina comenzó a acercarse al banco londinense Barclays y a la Unión de Bancos Suizos a fin de contratarlos para que se ocuparan de negociar la salida del conflicto con los mercados europeos y norteamericanos mientras que los Bancos Galicia, Francés (BBVA) y de la Nación se harían cargo del mercado argentino, con la excepción de los inversores institucionales locales que tratarían directamente con el gobierno. Una vez más la gerencia del FMI retrasó el proceso rechazando presentar la primer revisión del acuerdo logrado en septiembre ante el directorio en la reunión prevista para diciembre 2003, aunque por entonces la economía Argentina ya superaba la mayoría de los objetivos macroeconómicos que se habían establecido en dicho acuerdo. Con esta omisión se consiguió que las negociaciones para contratar a los bancos que se ocuparían de la reestructuración se complicara; con solo dos bancos europeos contratados, el proceso entero podría haberse colapsado si no hubiera sido por la invitación tardía a Merrill Lynch (Nielsen, 2006: 8).

Durante las negociaciones de la deuda se mantiene un alto nivel de confrontación verbal, el 17 de enero del 2004 Néstor Kirchner afirmó que la subdirectora del FMI –Anne Krueger- es una de las responsables del gran endeudamiento de Argentina mientras que Krueger había reprochado al gobierno su indecisión para promover una reforma fiscal que le permitiera alcanzar un superávit primario de 3% (Afp, *La Jornada*, 18/ene/04). Posteriormente, en la reunión del G7 en Boca Ratón el 6 y 7 de febrero del 2004, el equipo negociador de Argentina se reunió con Horst Kohler, Anne Krueger y un equipo de altos funcionarios del FMI en el Hotel Carlton en Coconut Grove donde quedó claro que los acreedores esperaban mayores concesiones y que el FMI estaba preparado para colaborar para tal fin: la delegación italiana tomó prácticamente el control de las relaciones del G7 con Argentina. Esta petición se presentaba con frases como: “negociaciones de buena fé” o

“negociaciones constructivas” (Nielsen, 2006: 9). Finalmente el 15 de febrero del 2004 el gobierno argentino hizo el anuncio oficial del contrato de los bancos La Nación, Francés, Galicia, Merrill Lynch, la Unión de Bancos Suizos y el banco londinense Barclays para preparar la reestructuración de la deuda con los poseedores de bonos argentinos. El lunes 16 de febrero llegó una nueva misión del FMI con el objetivo de: revisar el cumplimiento de metas de Argentina, destinar al pago de obligaciones externas un porcentaje mayor al convenido en septiembre del 2003 y mejorar la oferta de pago a los acreedores privados aduciendo que la recuperación económica ha sido considerablemente mayor a la prevista. Es también en febrero del 2004 cuando se dio el primer intento de embargo de cuentas argentinas por el juez Thomas Griessa congelando 19 mdd depositados en EU a nombre de la empresa de Correo Argentino S.A. Sin embargo dichas cuentas pertenecían al grupo Macri (que perdió la concesión del correo) por lo que el dinero no pudo ser embargado.

El 8 de marzo del 2004 vencía un nuevo pago de 3 mil 100 mdd al FMI que sólo sería postergado si se aprobaba la segunda revisión del acuerdo de septiembre del 2003 que el 7 de marzo aún estaba en suspenso. El FMI puso las siguientes exigencias: que se otorgue trato preferencial al comité global de tenedores de bonos argentinos, que la reestructuración se apruebe sólo si la aceptan 80% de los acreedores privados y que los bancos asesores de Buenos Aires no puedan retirarse hasta que las negociaciones den frutos. Finalmente, después de 30 minutos de conversación telefónica entre Anne Krueger y Néstor Kirchner, Argentina giró el martes 9 de marzo los 3 mil 100 mdd que debía pagar al FMI. Este pago se condicionaba a la aprobación de la segunda revisión del programa stand by, aprobación que dependía de la certificación por el FMI de que Argentina estaba negociando “de buena fe” con los acreedores privados. El dinero pagado sería reembolsado el 22 de marzo cuando la reunión del directorio del FMI aprobara las metas fiscales y monetarias de Argentina (Afp, *El Financiero*, 10/mar/04). Sin embargo, el 21 de marzo el FMI propuso un rendimiento adicional a los tenedores de bonos del 15% por el repunte de la economía y solicitó se incluyera el aumento del 8.7% del PIB de 2003 en los cupones de los títulos que serían emitidos a cambio de los viejos que están en default. En cambio, Argentina propuso tomar el aumento del PIB a partir del momento en que se haga el canje (esperado para el 2005) (Afp..., *La Jornada*, 22/mar/04). Finalmente el 22 de marzo del 2004 el FMI aprobó la segunda revisión del acuerdo y devolvió el dinero pagado.

Asimismo se acordó que entre el 24 de marzo y el 16 de abril habría reuniones con 25 grupos de acreedores.

Tanto el FMI como el BM insistieron durante todo abril del 2004 que Argentina reanudara el pago de su deuda en default y particularmente el FMI presionó al gobierno argentino para que elevara su superávit fiscal primario que ahora era del 3% del PIB, alrededor de 4 mil mdp en el primer trimestre del 2004, mientras que la meta establecida con el FMI era de mil 100 mdp para este periodo. Además el FMI buscaba que la diferencia se usara para saldar los créditos en mora mientras que Argentina prefería utilizarla para impulsar programas sociales, exentar a familias pobres del pago del impuesto al valor agregado en algunos bienes básicos y llevar a cabo planes de inversión como el megaproyecto de una empresa estatal de combustibles (González y Cason, *La Jornada*, 23/abr/04). Sobre este punto explica Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 al 2006- que para el FMI Argentina estaba ocultando capacidad de pago. En principio el ministerio se había comprometido a generar una tasa de crecimiento de 3.5% al año, una tasa modesta si se hacen las cosas bien pero a la vez muy ambiciosa si se revisa el crecimiento económico de los últimos 30 años, también el ministerio se comprometió a lograr un superávit primario de al menos 3% del producto; en cambio el FMI, después de firmado el acuerdo, buscaba superávits primarios de 5 o 6% del PIB en forma permanente y utilizarlo para el pago de la deuda, petición que es irresponsable a un país con las demandas sociales que tiene Argentina. Con esta posición explica Martín Abeles (7/jun/06) –subsecretario de programación política en el 2006- que el FMI impulsó un arreglo al default bajo el criterio de aceptabilidad indicando que una propuesta exitosa sería aquella que lograra un altísimo grado de aceptación pese a que la propuesta incluyese un monto superior a la capacidad de pago del país obligando a nuevas crisis y reestructuraciones e impediendo al país alcanzar un sendero de crecimiento sostenible. En cambio, el gobierno argentino optó por una reestructuración de la deuda pública con un criterio de sostenibilidad consistente en ofrecer un arreglo compatible con la capacidad de pago del país.

El 30 de mayo del 2004 Argentina realizó una nueva propuesta para salir del default la cual fue respaldada por el FMI y el BM. Esta propuesta incluyó el reconocimiento de los intereses vencidos, alrededor de 23 mil mdd, por lo que el total del endeudamiento a

canjear llegó a 104 mil mdd, 40 centavos por cada dólar en mora. También se incorporó un nuevo bono condicionado al crecimiento económico: si la economía crece más de 3.5% los tenedores recibirían dividendos de dicho crecimiento. De acuerdo con el Guillermo Nielsen la oferta gubernamental para los títulos en default fue de alrededor del 49 y el 51% del monto nominal con vencimientos que llegan al 2045. Sin embargo, esta propuesta también es rechazada por un sector de los acreedores privados –particularmente por los tenedores italianos y estadounidenses- que exigían 70 centavos por cada dólar y mayores tasas de interés (Afp, *La Jornada*, 31/may/04 y Reuters, *La Jornada*, 26/ago/04, Calloni, *La Jornada*, 13/ene/05).

El lunes 14 de junio del 2004 el FMI inició la tercera revisión del acuerdo stand by con Argentina concluyendo que si bien se cumplieron las metas fiscales, no se ha terminado de reestructurar la deuda en mora ni se retomó la reforma fiscal buscada por el FMI (Afp, *El Financiero*, 14/jun/04). El directorio del FMI postergó hasta septiembre la tercera revisión de las metas del acuerdo mientras que Argentina afrontaba vencimientos por 2 mil 248 mdd con el FMI de junio hasta finales del año 2004. El gobierno argentino decidió pagar sin renegociar dichos vencimientos y suspender las negociaciones con el FMI hasta diciembre del 2004 con el objetivo de evitar cualquier interferencia en el canje de bonos de sus acreedores privados (Afp..., *La Jornada*, 10/ago/04 y Reuters, *La Jornada*, 26/ago/04). Explica Guillermo Nielsen (2006: 9) – secretario de hacienda del 2002 al 2005- que para

<b>Cuadro 165.- Deuda argentina con organismos internacionales.</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Bonos públicos</b>	<b>Organismos multilaterales</b>	<b>Deuda con el FMI</b>
1994	47,421	11,894	4,464
1995	58,340	15,384	6,120
1996	68,841	16,367	6,279
1997	74,053	16,789	5,907
1998	78,211	19,122	5,419
1999	85,804	20,310	4,471
2000	93,078	21,763	5,052
2001	97,315	32,362	13,951
2002	--	30,358	14,253
2003	--	32,117	15,463
2004	--	30,600	14,071
2005	--	25,268	9,452

Fuente.- Ministerio de Economía.

tener éxito con el canje se debía acelerar el proceso y detener la filtración de información realizada por el FMI por lo que en agosto del 2004 se decidió continuar efectuando los pagos al FMI sin participar en las revisiones del programa. Durante el 2001 Argentina había aumentado la deuda adquirida con los organismos internacionales pero a partir del 2004 había logrado disminuir este renglón (cuadro 165) a la par que la suspensión de las negociaciones con el FMI le había funcionado para avanzar en el canje de bonos por lo que el

12 de enero del 2005 trascendió que Argentina formulaba un plan para independizarse del FMI cancelando la deuda y evitando renovar cualquier acuerdo después del canje (Calloni, *La Jornada*, 13/ene/05).

En este contexto se abre el canje de los bonos de deuda el 15 de enero del 2005 para cerrarse el 25 de febrero del mismo año teniendo un resultado mejor del esperado: hasta el viernes 4 de febrero del 2005 el 73.8% de los tenedores de bonos incumplidos habían ingresado en el canje (Reuters, *La Jornada*, 6/feb/05). El 9 de febrero, el congreso había aprobado la Ley Cerrojo que dejó en claro que esta iba a ser la última y única oferta para los tenedores de deuda privados. El 3 de marzo se dieron a conocer los datos finales: poco más del 76% de la deuda fue reestructurada mediante el canje de bonos quedando fuera poco menos del 24% de los bonistas que representan alrededor de 20 mil mdd. De acuerdo con los analistas el éxito del canje se debió a las condiciones internacionales con bajas tasas de interés, la visión de los grandes bancos de que era negocio comprar bonos en el

AÑO	Deuda (Mdd) 1	Deuda % del PIB 2	Pago de interes (mdp) 2
2001	132,143	54.03	10,787.90
2002	137,319	154.89	6,576.60
2003	178,820	140.52	6,986.20
2004	191,296	125.95	5,712.50
2005	128,629		

Fuente. 1.- Ministerio de Economía. 2.- Ferreres, 2005

mercado secundario e ingresar al canje y la firme posición de Argentina de mantener la propuesta. Así, Argentina se preparaba para emitir nuevos títulos por 35 mil 238 mdd que reemplazarían la deuda impaga de 102 mil 500 mdd lo que implicó un recorte nominal del capital de 65.62%. Como se

observa en el cuadro 166 Argentina ya había logrado rebajar su deuda como % del PIB de 154% en el 2002 a 125% en el 2004 y después del canje la deuda pasa de poco más de 191 mil mdd a 128 mil mdd.

	Argentina	Brasil	México	Venezuela
24-Dic-01	5083	898	308	1156
05-Jun-02	6037	1127	270	970
01-Jul-02	7030	1599	327	1134
08-Ene-03	6016	1259	293	1227
14-Abr-03	5541	880	264	1275
06-Jun-03	5049	727	228	970
07-Nov-03	6030	572	191	709
30-Mar-04	4829	550	175	653

Otro logro importante fue la mejoría del riesgo país argentino que se había mantenido con 6 y hasta 7 mil puntos entre el 2001 y el primer semestre del 2005 mientras que otros países de Latinoamérica tenían mucho menor puntaje. Luego del arreglo del default y la

19-Abr-05	6123	457	193	481
10-Jun-05	6603	428	172	488
13-Jun-05	910	422	170	482
30-Jun-05	464	411	169	466
09-Feb-06	382	242	114	242
17-Abr-06	336	239	136	197
Fuente.- Ministerio de Economía.				

emisión de los nuevos bonos que sacaron a los viejos títulos del mercado el riesgo país cae en junio del 2005 de más de 6 mil puntos a 910 bajando hasta 336 en abril del 2006 (cuadro 167).

De esta forma Argentina había logrado solucionar su default a la par que nuevamente se insertaba a la sociedad financiera internacional en principio con la emisión de nuevos títulos con los que se retiraba a los viejos bonos del mercado y llevando las tasas de interés que entre septiembre del 2002 y junio del 2003 habían alcanzado picos de 20 y hasta 29% a máximos del 7% en abril del 2005 (cuadro 168).

Fecha	BODEN 07 Rendimiento	BODEN 08 Rendimiento	
27-Sep-02	20.17%	--	
03-Ene-03	19.26%	--	
06-Jun-03	11.41%	29.71%	
03-Oct-03	11.21%	12.05%	
	BODEN 14 Rend.	DISCOUNT Rend.	PAR Rend.
08-Abr-05	---	7.50%	6.46%
11-Jul-05	5.41%	5.97%	5.87%
12-Jul-05	5.22%	5.77%	5.71%
29-Dic-05	3.96%	6.28%	5.40%
31-Mar-06	3.81%	6.01%	5.45%
Fuente.- Ministerio de Economía			

Junto a la salida del default, la mejoría del perfil de la deuda, la baja de tasas de interés y la baja del riesgo país se da la preparación de la puesta en el mercado financiero de un nuevo bono argentino en marzo del 2006. Para entonces el default de la deuda de largo plazo en moneda extranjera ya está en revisión por la calificadora Fitch mientras que la deuda extranjera de corto plazo y la deuda local de largo plazo ya tienen grado de inversión. De la misma forma, la emisión que se prepara es fácilmente calificada con el grado de inversión por parte de Standard & Poor's (cuadro 169).

Fecha	Fitch. Moneda			Standard & Poor's		
	Extranjera		local	Global		
	largo plazo	corto plazo	largo plazo	Largo plazo	Corto plazo	Nacional
Ene-05	D	D	B-			
Jun-05	DDD	B	B-			
Mar-06	RD	B	B-			
Mar-06				B-	C	raA
				B	B	raAA-
Fuente.- Fitch (2006) y Standard & Poor's (2006).						

Sin embargo, los embates de los bonistas en desacuerdo se mantenían y el 28 de marzo del 2005 el juez norteamericano Griessa, ante la solicitud del fondo Elliot de Manhattan, ordenó paralizar 7 mil mdd que fueron depositados en el Bank of New York para pagar el primer cupón a los tenedores de títulos de la deuda (Calloni, *La Jornada*, 29/mar/05). Además el 13 de abril del 2005 el FMI pidió a Argentina que resolviera la situación del 24% de los acreedores que no aceptaron la propuesta de reestructuración; incluso presentó este pedido como una condición para que hubiera nuevos fondos hacia Argentina. Por su parte, Néstor Kirchner se negó a reabrir el canje de la deuda y declaró que si no se llegaba a un acuerdo con el FMI pronto, podía dejar de ser considerado como acreedor privilegiado priorizando el pago a los bonistas (Afp, *La Jornada*, 14/abr/05).

En torno al arreglo de la deuda explica Ricardo Sidicaro (15/may/06) que los acreedores privados de Argentina estaban divididos en dos campos: había acreedores externos, jugadores internacionales que eran extranjeros y que habían sido bancos o individuos que habían comprado bonos de la deuda Argentina y acreedores internos, empresas argentinas o fondos jubilatorios argentinos que habían sido obligados por el gobierno a comprar bonos. Los acreedores internos tenían poco poder para oponerse al gobierno argentino, el punto más interesante es que los acreedores externos rebelaron tener también poca capacidad de oposición debido a que los bonos argentinos, de antigua colocación, ya estaban devaluados en los mercados internacionales y buena parte de esos bonos externos habían sido comprados por un precio más bajo del que el gobierno argentino proponía para la compra. Otro elemento a destacar de esta renegociación de la deuda lo pone en la mesa Daniel Campione (15/may/06) quien hace ver que con Néstor Kirchner hay indudablemente un discurso político diferente siendo la relación con los organismos financieros internacionales y la política de la deuda externa dos de los más claros indicadores que lo diferencian de Carlos Menem y de Fernando de la Rúa. Si bien había elementos para que una parte de la sociedad argentina considerara la deuda totalmente ilegítima y, por ende, no pagarla, lo cierto es que la política de los gobiernos anteriores había sido honrar los compromisos internacionales.

A partir del lunes 18 de julio del 2005 se emprendieron nuevas conversaciones con el FMI a fin de reactivar las líneas de ayuda suspendidas en el 2004 que estaban destinadas al refinanciamiento de deuda con el organismo. Para ello una misión argentina encabezada

por Guillermo Nielsen viajó a Washington a fin de acordar un programa de tres años refinanciando 1,750 mdd sin pedir dinero fresco. Por su parte, el FMI buscaba aumentar el superávit fiscal, lograr la libre flotación del peso, otorgar un aumento de tarifas a las empresas, aumentar las tasas de interés para disminuir el circulante e incluir en el canje a los “bonistas rebeldes” (Afp, *La Jornada*, 18/jul/05). Finalmente el 15 de diciembre del 2005 Argentina decidió pagar con sus reservas la deuda de 9 mil 810 mdd que tenía contratada con el FMI entre 2006 y 2008 obteniendo un ahorro de pago de intereses de casi 1,000 mdd. Néstor Kirchner afirmó que con esta medida el país recuperaba autonomía, soberanía y libertad (Calloni, *La Jornada*, 16/dic/05). El 3 de enero del 2006 se realizó el pago correspondiente aunque aumentó el temor de los empresarios de que la eliminación de la auditoria permanente del FMI implicara una intensificación de medidas “populistas” no ortodoxas y de controles más sistemáticos para detener la inflación. Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 a 2006- no estaba de acuerdo con la cancelación de la deuda al FMI mediante un pago único ya que había mejores opciones financieras a la par que se enviaba la señal de que el objetivo fue quitarse de encima la vigilancia y condiciones del FMI. Aunque, por otro lado, la decisión tuvo el valor político de recuperar márgenes de maniobra sin dejar claro para qué se iban a utilizar esos márgenes.

Luego del pago por adelantado de la deuda del FMI se comenzó a cuestionar el hecho de que a los acreedores privados se les aplicó una fuerte quita en sus bonos mientras que al FMI se le pagó la totalidad del adeudo. Al respecto explican tanto Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 a 2006- como Martín Abeles (7/jun/06) –subsecretario de programación política en el 2006- que después de las crisis del sudeste de Asia y Rusia se impuso la idea de que las medidas de salvación típicamente realizadas por el FMI terminaban generando condiciones para una crisis más profunda que los contribuyentes norteamericanos terminaban pagando, la doctrina impulsada por los republicanos en Estados Unidos era correctamente condensada por O’Neal, secretario del tesoro estadounidense: los plomeros y los carpinteros norteamericanos son los que terminan pagando el rescate de los financistas de Wall Street. Esto implicaba dos puntos clave: ya no hay más fondos frescos para las economías en crisis y hay que pagar la deuda a los organismos multilaterales constituidos como acreedores privilegiados. Esta teoría fue

conocida como *moral hazard* y delineó la actuación del FMI durante toda la negociación con los acreedores privados. Al ser Argentina un país pequeño en el escenario internacional no pone las reglas del juego, puede tener sus demandas y puede tener su punto de vista pero solo puede adaptarse a los paradigmas vigentes. Pese al pago total de la deuda del FMI para Daniel Campione (15/may/06) la actitud mostrada por Néstor Kirchner frente al FMI es uno de los principales cambios respecto a los dos gobiernos anteriores. El FMI tenía desde 2002 una serie de recomendaciones de las cuales casi ninguna fue tomada al pie de la letra: la privatización del sistema bancario nacional (el banco Nación y el Banco Hipotecario) la revaloración del peso, el aumento de tarifas de las empresas privatizadas o la reforma del sistema impositivo por mencionar algunas. Más aún, no sólo no se han seguido muchas de las políticas solicitadas por el FMI sino que Néstor Kirchner ha convertido en bandera de su gobierno la idea de ya no hacer más lo que el FMI manda.

Con todo, la idea de una ruptura total es inexistente. Explica Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) que el mensaje transmitido por Néstor Kirchner fue: “déjenme manejar esto a mi manera, voy a estar muy, muy duro pero finalmente vamos a arreglar las cosas.” Donde arreglar las cosas tenía mucho contenido y eso era un: “no rompas con el fondo, no te vayas a ir porque vas a dejar a la Argentina aislada”. Cuando finalmente paga la deuda con el fondo ya hay un consenso muy grande al respecto consistente en no pelearse para siempre con los organismos internacionales pero sí ponerse firme frente a ellos. Junto con el no rompimiento con el FMI explica Daniel Campione (15/may/06) que había contrapesos políticos como signos de amistad y entendimiento con EUA que incluyeron la participación de tropas argentinas en la misión de Haití.

### **3.6. Las elecciones legislativas del 2005: la gobernabilidad como un logro.**

Un elemento muy interesante es el alto nivel de aceptación social que Kirchner logró consolidar pese a haber llegado a la presidencia con un escaso 22% de los votos y como segundo más votado. Explica Isidoro Cheresky (2004: 24-25 y 2004A: 37) que la acción de gobierno del presidente transmitió un sentido de discontinuidad en varios frentes siempre desde la propia presidencia con un fuerte sesgo voluntarista y personalista de la política a lo que se suma una tensión por la dramatización provocada desde la propia presidencia en momentos clave como durante la negociación con el FMI y los acreedores argentinos.

<b>Cuadro 170.- Evaluación de la gestión de Néstor Kirchner (sep. 2003)</b>				
	Total	Nivel socio-económico		
		Alto	Medio	Bajo
Muy bien	16,90	13,20	18,20	16,80
Bien	50,90	48,00	51,50	51,60
Regular	22,60	22,80	22,40	22,60
Mal	4,00	10,40	1,80	4,00
Muy mal	2,20	1,20	3,40	1,00
Ns-nc	3,40	4,40	2,70	4,10

Fuente.- OPSM. Capital Federal

Esto le valió una rápida popularidad: para septiembre del 2003 el presidente tiene un porcentaje de aceptación (Muy bien / bien) de poco más del 67% subrayando el hecho de que esta evaluación esta repartida en los sectores socioeconómicos alto (61.20%), medio (69.7%) y bajo (68.4%) (cuadro 170). Con estos índices Néstor Kirchner enfrentó la negociación con las empresas privatizadas y con los acreedores de

Argentina<sup>20</sup>.

<b>Cuadro 171.- Imagen de Kirchner. Evaluaciones positivas</b>	
Junio del 2003	83
Nov/dic del 2003	78
Marzo del 2004	73
Julio del 2004	65
Abril del 2005	69
Febrero del 2006	76
Marzo del 2006	80

Fuente.- Ipsos-Mora y Araujo y Analogías

Luego de la negociación con las empresas privatizadas, el FMI y los acreedores externos Néstor Kirchner logró mantener altos índices de aceptación en sus primeros tres años de gobierno. De acuerdo con la consultora Ipsos-Mora y Araujo en febrero del 2006 el 76% de los encuestados aprobaban mucho y algo al presidente, el 12% se inclinaba a aprobar, el 7% a desaprobar y el 4% lo desaprobaban algo o mucho (total de aprobación 88%, total de desaprobación 11%). De conformidad con la consultora Analogías en marzo del 2006 Néstor Kirchner tuvo una imagen favorable del 80%, sin que nadie en Argentina tuviera esa imagen (cuadro 171).

Explica Roberto Bacman (20/abr/06) que Néstor Kirchner comenzó a construir un nuevo contrato social mediante prueba y error, mostrando principalmente algo que la gente necesitaba ver: no soy más de lo mismo; contrarrestando de esta forma una de las principales consignas de la crisis de finales del 2001 (“que se vayan todos”). Su actuación para controlar la inflación frente a las empresas gasolineras y particularmente el boicot a

<sup>20</sup> Interesantemente Gerardo Adrogué (Nov/04) observa que hay un desconocimiento casi absoluto sobre el contenido de la negociación de la deuda externa: 8 de cada 10 entrevistados no es capaz de mencionar alguno de los elementos que componen el canje y tan sólo el 11% mencionan una quita que va del 60 al 75% mientras que sólo 4% de los entrevistados sabe que habrá una emisión de nuevos bonos. Sin embargo, el 57% de los entrevistados aprueba la forma como el gobierno maneja la negociación, el 29% no tiene posición tomada y solo un 14% lo desaprueba. Con estos número Gerardo Adrogué se pregunta: ¿si no es el conocimiento de la propuesta, en qué se funda este favorable estado de animo? y se responde: en los valores que se transmiten a partir de la forma en que se llevó a cabo la negociación, es decir, sin una posición de sumisión y respondiendo al interés común.

Shell (“no le compren ni una lata”) –que se analiza adelante- tuvo un importante impacto mediante el cual la gente construyó alrededor de Kirchner una imagen de nuevo dirigente. Para Ricardo Rouvier (26/mar/06) y María Braun (28/mar/06) también la primer conquista de Néstor Kirchner más que económica fue política: lograr la gobernabilidad. Luego de la crisis del 2001, de 5 presidentes, de toparse nuevamente con el precipicio y la disolución de la certidumbre y de unas elecciones en el 2003, lo primero que logra Néstor Kirchner es la creación de una imagen de gobierno con mucha presencia en el poder, hablando todos los días, discutiendo e incluso peleándose y utilizando una política de contraste: no soy De la Rúa, no cedo al FMI; aunque sin convertirse en Hugo Chávez (nunca dijo nada en contra de George Bush).

Luego, por supuesto, está la economía que tuvo una importante mejora. Observa Gerardo Adrogué (dic/2004) que los argentinos aprueban o desaprueban la gestión de Néstor Kirchner considerando casi exclusivamente factores de la vida económica del país: la creencia de que la situación económica esta mejorando y va a mejorar, Argentina ha salido de la recesión y la aprobación del manejo de la deuda externa. La probabilidad de que un argentino apruebe la gestión de Kirchner asciende a 90% si tiene un juicio favorable sobre estos tres puntos. En contraste, el trabajo en el área educativa y la renovación de la justicia tienen un impacto significativo pero menos en la evaluación de la gestión y la inseguridad, los piqueteros, la relación con las fuerzas armadas, la política exterior o la lucha contra la corrupción tienen un impacto marginal. Explica Adrogué (2005) que en diciembre del 2005 la mayoría de los argentinos esperaba que la economía nacional siguiera creciendo y que culminara el 2006 con un incremento del PBI de entre 7 y 10% donde la agricultura, la construcción y las telecomunicaciones serían los principales motores del crecimiento. También la mayoría de los argentinos esperaba que hubiera estabilidad respecto al dólar en el tipo de cambio 3 a 1, que la recaudación impositiva siguiera creciendo y que el Estado no redujera su gasto. Las principales dudas de los argentinos en materia económica se encontraban en la inflación y el desempleo. Sólo 1 de cada 4 pensaba que la inflación acumulada sería igual o menor al 11% para 2005, que era la meta estatal. Incluso la mayoría de los argentinos estimaba que la inflación no cedería en el primer trimestre del 2006; con estos datos no es extraño que la inflación fuera uno de los principales temas para el gobierno de Kirchner luego de la elección de octubre del 2005. En

cuanto al desempleo dos tercios de los argentinos consideraban que el desempleo había crecido o se había mantenido igual, a diferencia de las cifras que el gobierno daba, y no había consenso favorable respecto de la evolución del desempleo en el próximo trimestre.

Algunos de los elementos que nos permiten entender los porcentajes de evaluación positiva son: 1) lo peor de la crisis sucedió en los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde; 2) a diferencia de la elección de Fernando de la Rúa que generó altas expectativas de cambio, la elección presidencial del 2003 generó bajas expectativas en el electorado; 3) la posibilidad de acción y de discurso por parte de Néstor Kirchner fue tanto más amplia como mejor empleada que lo realizado por Fernando de la Rúa; y 4) existía ya un proceso de reactivación y estabilización económica iniciado en el gobierno de Eduardo Duhalde que se consolidó con Néstor Kirchner.

<b>Cuadro 172.- Resultados de las elecciones legislativas del 2005</b>		
Empadronados	26,098,099	100
Partido	Votos	%
FPV y PJ aliado al gobierno.	6,808,305	40.4
UCR	2,342,795	13.9
PJ no kirchnerista	1,905,976	11.3
ARI	1,240,240	7.4
Izquierda	904,861	5.4
Socialistas	828,385	4.9
Otros	2,831,420	16.8
Votos positivos	16,861,982	64.6
Nulos y en blanco	1,667,669	6.3
Concurrencia	18,529,650	71
Abstención.	7,568,449	29
Fuente.- Realidad Económica, 2005: 135		

Como consecuencia de lo anterior también es explicable la victoria de Néstor Kirchner en las elecciones intermedias de octubre del 2005. Quien en principio era considerado el delfín de Eduardo Duhalde pronto se convirtió en un antagonista del expresidente. El 2 de julio del 2005, luego de varias semanas de dialogo, Néstor Kirchner dio por cerradas las negociaciones con los seguidores de Eduardo Duhalde por lo que el expresidente se quedaría con el nombre del PJ en la provincia de Buenos Aires y Kirchner iría con el Frente para la Victoria en las elecciones legislativas del 2005; en algunas regiones

el partido justicialista apoyaría al Frente y en algunas otras no. Pese a esto, Néstor Kirchner logró el 40.4% de los votos seguido por la UCR con el 13.9% y el PJ no kirchnerista con el 11.3%. Si bien el índice de abstención se mantuvo en 29% los votos nulos y blancos llegaron al 6.3% del total de los empadronados (cuadro 172). Más aún, el FPV logró dos triunfos simbólicos importantes: el de la senadora Cristina Fernández de Kirchner en la provincia de Buenos Aires pasando por encima de Hilda González de Duhalde que competía por el PJ y el de las senadurías de mayoría para el FPV en La Rioja donde si bien Carlos Menem logró un escaño al senado lo hizo como primera minoría.

Para esta elección, de acuerdo con Roberto Bacman (20/abr/06), y a diferencia de la elección presidencial del 2003, ya se puede hablar de la elaboración de un mandato con ciertas directivas que incluyen la recuperación del rol del Estado. Para Alberto Cantero (16/may/06) –diputado justicialista-kirchnerista designado en esta elección- el mandato estaba constituido por un apoyo muy sólido al rumbo que tiene el gobierno nacional y el rol del Estado en los temas centrales (salud, educación, trabajo, vivienda, generación de empleo y redistribución equitativa de la riqueza).

### **3.7. Las decisiones de política económica 3: salida de Lavagna, política antiinflacionaria, salarial y laboral.**

#### **Salida de Roberto Lavagna del ministerio de economía.**

Luego del triunfo electoral vino una medida que sorprendió a propios y extraños: el 28 de noviembre del 2005 Roberto Lavagna dejó su puesto en el Ministerio de Economía y fue suplido por Felisa Miceli. Explica Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 al 2006- que durante todo el año previo a la elección el área política del gobierno tuvo mucha dedicación que fue restada al equipo económico. Sin embargo, en el ministerio de economía, luego de ratificada la continuidad de la política del gobierno mediante una victoria electoral, se pensaba que vendría un año en el que se iba a aprovechar el capital político justamente para ratificar todo aquello que hacía falta para consolidar el proceso en que Argentina estaba involucrada. El elemento principal era que la economía fuera gradualmente convergiendo a una tasa de crecimiento económico sostenible a mediano y a largo plazo, pasar del 9% anual a un 5% sin tener en medio una recesión a fin de evitar que las tasas de crecimiento elevadas generaran cuellos de botella. Sin embargo esto no cayó bien en el ala política del gobierno.

De esta forma, con un programa económico post-electoral armado por el ministerio de economía, Néstor Kirchner se decidió a pedir la renuncia a Roberto Lavagna a partir de dos diferencias principales: 1) una discrepancia sobre si es necesario y en su caso cómo manejar la transición macroeconómica hacia una tasa de crecimiento más baja y 2) la forma en que Kirchner y Lavagna conciben la economía. La mirada de Néstor Kirchner es más política y, por ende, voluntarista y a veces conspirativa de lo que se puede hacer con la

economía mientras que la de Lavagna es una mirada más economicista que no desconoce que hay ciertas restricciones económicas provenientes del mercado (Katz, 4/jul/06).

### Control de la inflación

Cuadro 173.- Inflación	
2001	-1.10
2002	25.90
2003	13.40
2004	4.40
2005	11.70
Fuente.- Mecon.	

Una de las principales diferencias que comenzaron a hacerse notar luego de la elección del 2005 fue la política antiinflacionaria del ministerio de economía. Las tasas de inflación cercanas a 0 e inclusive negativas que se habían visto entre 1992 y el 2001 habían desaparecido y si bien el recuerdo de la crisis hiperinflacionaria de 1989 ya no era un determinante político como lo había sido en el primer quinquenio de los 90, lo cierto es que el aumento de la inflación a 25.9% en 2002 (cuadro 173) junto con la sistemática amenaza del regreso de la hiperinflación por varios “líderes de opinión” ponía nerviosa a mucha gente.

Ya desde marzo del 2005 –con Roberto Lavagna aún en el ministerio de economía– se perfiló lo que sería la política antiinflacionaria de Kirchner a partir del conflicto con la empresa Shell. El 10 de marzo del 2005 Néstor Kirchner llamó a un boicot nacional contra Shell (compañía anglo-holandesa) por los fuertes aumentos en los combustibles. Shell controlaba el 16.5% del mercado local de combustibles líquidos y dispuso aumentos entre el 2.6 y el 4.2%. Esso, Sol Petróleo y Repsol-YPF siguieron a Shell en la subida de tarifas por lo que el 12 de marzo del 2005 el gobierno de Kirchner analizaba las posibles sanciones a imponer a estas compañías privatizadas. Atendiendo al llamado presidencial, entre el 10 y el 14 de marzo las ventas de Shell habían caído en un 70% mientras que Sol Petróleo, perteneciente a la estatal uruguaya ANCAP, eliminó sus alzas por orden del presidente uruguayo Tabaré Vázquez y anunció que vendería su red de gasolineras por pérdidas de 26 mdd durante el 2004 (Afp..., *La Jornada*, 15/mar/05). Días después, el miércoles 6 de abril del 2005, Shell anunció una rebaja de 3.3% en el precio de la nafta en Argentina luego de que Esso hiciera lo propio el martes 5 de abril; sin embargo no hubo modificación del precio del diésel. Por su parte, el gobierno dispuso que sólo podrán importar gasolina sin impuestos aquellas empresas que vendan el combustible a precios vigentes el 28 de febrero del 2005 (Afp, *La Jornada*, 7/abr/05).

Otros dos elementos dibujaron la posición antiinflacionaria de Néstor Kirchner: durante la segunda quincena de marzo del 2005 se realizaron reuniones entre diversos sectores económicos y el gobierno a fin de frenar aumentos en productos como el pollo, la carne y los lácteos e incluso el ministerio de economía lanzó un activo control de precios en los negocios y supermercados debido a denuncias de consumidores de incumplimiento de los acuerdos. Asimismo, el primero de junio del 2005 el gobierno había acordado con empresarios y sindicatos aumentar de 450 a 630 pesos el salario mínimo; sin embargo, el jueves 16 de junio del 2005 unos 400 ejecutivos de las empresas más importantes coincidieron en expresar inquietud y en advertir sobre los peligros de inflación por la multiplicación de reclamos de aumentos salariales. A esto, el gobierno argentino respondió el sábado 18 de junio del 2005 a través del ministro del trabajo Carlos Tomada acusando a los empresarios de actuar con una lógica perversa por las amenazas de trasladar a los precios el costo de los aumentos salariales acordados con los trabajadores y disparar la inflación (Afp, *La Jornada*, 19/jun/05).

De acuerdo con Sebastián Katz (4/jul/06) las dos miradas distintas que había en torno a la economía por Néstor Kirchner y Roberto Lavagna se sintetizaban claramente en la política antiinflacionaria. Para el ala política, que fue la respuesta ganadora, el enfoque fue más voluntarista mediante acuerdos que incluían la no suba de los precios<sup>21</sup> mientras que para el ala más economicista estas medidas generaban desequilibrios que de algún modo u otro se iban a manifestar a la par que se dañaba los incentivos de inversión al intervenir en la tasa de rentabilidad<sup>22</sup>. Por otro lado, explica Claudio Katz (2005: 33) que existían recursos e instrumentos para actuar más efectivamente sobre los formadores de precios por medio de las leyes de abastecimiento que fueron sancionadas en la época de alta inflación, que contemplaban clausuras y decomisos de mercaderías y que se mantenían

---

<sup>21</sup> Desde el ala política se trata a la inflación como una conspiración empresaria en contra del gobierno; que no quiere decir –sigue Katz– que no haya empresarios conspirando contra el gobierno de Kirchner, los hay, pero el ala política le atribuye a esos conspiradores fenómenos que van mucho más allá de la voluntad de los actores (en sentido semejante se encuentra la explicación de Ricardo Rozemberg (20/jun/06) –director del centro de estudios para la producción del ministerio de economía– a la inflación).

<sup>22</sup> Para Katz había al menos cuatro factores que explicaban la subida de precios: 1) un ajuste pendiente de precios relativos que no ocurrió durante la devaluación; 2) la inflación importada, precios de los commodities altos que también empujan el precio de la canasta exportable, leche y carne esencialmente; 3) anclas que habían estado presentes y que comenzaban a relajarse como la segmentación del mercado de trabajo que aumentó el costo salarial de cierta mano de obra o la revisión de tarifas con respecto a las empresas aumentando los costos de producción; y 4) la política macroeconómica pro-cíclica que incentiva la expansión cuando debiera estar ayudando a moderarla.

vigentes. En cambio el ministerio de economía había preferido aceptar el argumento del posible desabastecimiento manteniendo la vigencia neoliberal de precios libres mientras que se utilizaban medidas heterodoxas como la negociación con las cúpulas empresariales.

Luego de la elección, y un día antes de la salida de Roberto Lavagna del ministerio de economía, el jueves 24 de noviembre Néstor Kirchner acusó a poderosos empresarios de planear cómo saquear el bolsillo a los argentinos. Se refería a la celebración en Mar del Plata de un coloquio de IDEA donde todos los años evalúan la economía. Particularmente Kirchner confrontó a Alfredo Coto, dueño de un centenar de supermercados con 18 mil empleados, quien vaticinó 12% de inflación para 2006 cuando el gobierno estimaba 8.7% (Afp, *La Jornada*, 25/nov/05). En esta tónica el 10 de diciembre del 2005 Kirchner ratificó la creación de una liga de seguimiento de precios y después de una reunión con Felisa Micelli, nueva ministro de economía, y los empresarios de supermercados, se alcanzó un acuerdo para bajar 15% los alimentos hasta el 31 de enero del 2006. Pero el principal conflicto estaba por venir: la prohibición de exportar carne.

El lunes 13 de marzo del 2006 Néstor Kirchner publicó un decreto mediante el cual suspendió por 6 meses las exportaciones de carne con el objetivo de “inundar” de carne el mercado interno y desconectar el alto precio internacional de la carne del precio local<sup>23</sup>. Si bien en los siguientes días hubo algunas negociaciones a solicitudes especiales de exportación, el 31 de marzo la presidencia hizo saber que no habría acuerdos ni negociación sobre la suspensión hasta que no bajen los precios de la carne en el mercado local. Más aún, luego de que el precio en los rastros comenzó a bajar, esta disminución del precio no tuvo ningún impacto en los precios del mostrador por lo que el ministerio de economía apuntó a los frigoríficos y anunció una serie de revisiones a la estructura de costos y a la cadena del mercado de la carne a la par que estableció, el 12 de abril, precios de referencia para ciertos cortes (Krakowiak, *Página 12*, 31/mar/06; Redacción, *La Nación*, 6/abr/06; Redacción, *Página 12*, 12/abr/06).

---

<sup>23</sup> Como ya antes había mencionado, la apertura económica en Argentina promueve actividades que no son las de uso intensivo de la mano de obra sino en recursos naturales: actividades agrícolas como la carne o el cereal y en el sur el petróleo. Esto produce un efecto negativo: no se mejora el empleo, no se mejoran los salarios pero sí aumentan los precios de los alimentos de exportación a precios internacionales por la apertura.

Días después llegó a la secretaria del comercio interior Guillermo Moreno, lo que fue visto como un apuntalamiento de la política antiinflacionaria por medio de medidas heterodoxas y cierto control de precios a través de acuerdos. A su llegada Moreno amplió el alcance del acuerdo de precios de la carne a la par que anunció una posible flexibilización de la restricción de las importaciones pero sólo si los consumidores tienen acceso a carne más barata, haciendo notar que de cualquier manera la apertura a la exportación de la carne se haría en fases. Las negociaciones de los precios siguieron durante abril y mayo. Primero se realizaron reuniones con grupos de empresario textiles locales (TN Platex, Alpargatas, Guilford, Foderami, y la cadena Carrefour) a fin de confeccionar una canasta básica de indumentaria de bajo precio que se mantendría hasta el 31 de diciembre del 2006. El 14 de mayo Guillermo Moreno puso un techo de 25% al margen comercial que pueden cobrar las marcas de ropa sobre el costo de producción –hecho que conlleva conocer los costos de producción de la empresa- en aquellos productos que integran la canasta básica indumentaria. Esto no agradó a los empresarios que suelen tener un margen comercial superior a 30% sobre el costo de producción, de acuerdo con los propios empresarios con un margen de 27% no ganan ni pierden pero con un margen de 25% pierden dinero. La respuesta del ministerio fue semejante a la dada a las empresas privatizadas cuando intentaron subir sus tarifas: "Ustedes ya vienen ganando suficiente dinero, de modo que ahora tienen que perder un poco". Lo cierto es que cada empresa aportaría no más de cinco o seis productos a precios rebajados que estarían entre el 10% y 15% de la producción total de cada empresa (Redacción, *Página 12*, 28/abr/06; Muscatelli, *El Clarín*, 15/may/06).

Algunos días después, el 17 de mayo del 2006, tocó el turno a los autoservicios chinos. Ya en diciembre del 2005 se había firmado un acuerdo para mantener por dos meses los precios de una lista limitada de productos, el convenio fue ratificado y ampliado en febrero del 2006 a 380 artículos y ahora se ampliaba a 1500 artículos y hasta el 31 de diciembre del 2006. El convenio se firmó entre los representantes de la Cámara de Autoservicios y Supermercados de Propiedad de Residentes Chinos (Casrech) y el secretario de comercio interior Guillermo Moreno en presencia de Néstor Kirchner (Redacción, *El Clarín*, 18/may/06). Al día siguiente, el 18 de mayo, las empresas cerealeras aceptaron exportar menos trigo a solicitud del gobierno a fin de bajar los precios del pan y otros alimentos que dependen del cereal. La ministro de economía Felisa Miceli reclamó

que los embarques de trigo en 2006 no superaran 7 millones de toneladas, un volumen 30% inferior al exportado en 2005 (Redacción, *El Clarín*, 19/may/06)

Así, el gobierno de Néstor Kirchner propone controlar la inflación trabajando sobre la oferta a través de un control de precios vía negociación y acuerdo político aunque la intensidad y estrategia de la negociación varían (el complot –Shell, la suspensión de exportaciones -carne y cereales, o el establecimiento de listas de productos y precios máximos -carne, textiles y supermercados). En todo caso, esta forma de control de la inflación implica una interferencia a la baja en la tasa de ganancia de los empresarios a diferencia de las medidas ortodoxas del control de la inflación que trabajan sobre la demanda mediante medidas monetarias. Para Guillermo Moreno –secretario de comercio interior- el control de la inflación era necesario para mantener el modelo económico propuesto por Eduardo Duhalde y continuado por Néstor Kirchner y esto debían entenderlo los sectores productivos que eran beneficiarios del modelo y habían acompañado al gobierno. La inflación baja conlleva evitar que suban las tasas de interés, no frenar el crecimiento económico y no dejar caer el dólar más allá de oscilaciones circunstanciales (Redacción, *Página 12*, 28/abr/06). Sin embargo, explica Daniel Campione que la política antiinflacionaria esta dando lugar a algunas de las primeras discrepancias serias entre los sectores empresarios –más ligados a la producción y al comercio- que desde el gobierno de Eduardo Duhalde respaldaron al nuevo modelo económico.

### **Política salarial y laboral.**

Muy cerca de la política antiinflacionaria de Néstor Kirchner tenemos a su política salarial. Explica Alberto Cantero (16/may/06) –diputado justicialista-kirchnerista del 2005 al 2009- que el control a la inflación se haría mediante acuerdos con la cadena de abastecimientos sobre precios y manteniendo pautas de crecimiento salarial por encima de la inflación para ir recuperando la participación de los trabajadores en la distribución de la riqueza. Al respecto explica Claudio Katz (2005: 30) que en la Argentina actual cada punto que subiera la inflación sin compensación salarial agregaría 125 mil nuevos pobres a la par que si el repunte inflacionario no tenía un contrapeso en sueldo y subvención a los desempleados era posible que medio millón de personas se agregara al 40% de la población que no podía cubrir sus necesidades básicas.

**Cuadro 174.- Cobertura de la canasta básica total de una familia con el salario mínimo**

Período		Canasta básica	Salario mínimo, vital y móvil	% de cobertura
		Pesos corrientes		
2000	Sep	446.20	200.00	44.8%
2002	Feb	488.67	200.00	40.9%
	Mar	557.99	200.00	35.8%
	Dic	677.34	200.00	29.5%
2003	Jul	649.63	250.00	38.5%
	Oct	660.64	280.00	42.4%
2004	Ene	669.80	350.00	52.3%
	Sep	684.82	450.00	65.7%
2005	May	725.70	510.00	70.3%
	Jun	733.88	570.00	77.7%
	Jul	738.00	630.00	85.4%
	Dic	786.58	630.00	80.1%
2006	Ene	791.53	630.00	79.6%

Fuente: Dirección Nacional de Programación Macroeconómica sobre la base de la Encuesta de Indicadores Laborales, MTEySS.

Como se observa en el cuadro 174, el salario mínimo tuvo su peor momento en diciembre del 2002 cuando sólo cubría el 29.5% de la canasta básica para tener su mayor poder adquisitivo en julio del 2005 cuando se lograba adquirir el 85.4% de la canasta básica llegando a 79.6% en enero del 2006. Si bien Kirchner limitó la tasa de ganancia del empresariado, también puso límites al reclamo de aumento salarial que para el año 2006 no debía ser superior a 16%, cuatro puntos arriba de la inflación esperada para ese año. De esta forma el gobierno de Néstor Kirchner

establecía un aumento salarial superior al propuesto por los empresarios (que era de 12%) pero muy inferior al que buscaban los gremios que iba más allá del 30%<sup>24</sup> (Basan, *Clarín*, 4/abr/06).

Explica Alberto Cantero (16/may/06) –diputado justicialista-kirchnerista del 2005 al 2009- que junto con el control de la inflación se intenta que los salarios estén sólo algunos puntos por encima de la inflación esperada, entre 4 y 6 puntos, para incrementar poco a poco el salario real junto con otras políticas de mejora laboral como pasar cada vez más

**Cuadro 175.- Pobreza e ingreso 2001-2005**

Año	Pobreza en GBA	Salario promedio nacional	Variación del salario promedio nacional
2001	34.10	100	--
2002	52.00	81	-19
2003	49.30	80.1	-0.9
2004	--	85.2	6.4
2005	--	89.2	4.6

Fuente.- Broda, 2006.

trabajadores de la economía informal a la formal y, por ende, otorgarles seguridad social, aportes jubilatorios, etc. a la par que se combate el desempleo. Sin embargo, la crisis del 2001 había sumado para 2002 18% más de pobres en Argentina a la par que la devaluación de la moneda había golpeado al salario con una pérdida de 19% de su poder adquisitivo (cuadro

<sup>24</sup> Las cámaras sindicales que agrupan a los bancos lograron un aumento salarial que va del 16 al 18% en 2006 a la par que los camioneros encabezados por Hugo Moyano, líder sindical cercano al presidente, alcanzaron una mejora salarial escalonada del 19% para ese año (Colonna, *La Nación*, 5/abr/06 y Schurman, *Página 12*, 6/abr/06).

175), sin dejar de mencionar que el salario venía ya cayendo desde 1974 y que sólo logró sobreponerse pocos puntos entre 1991 y 1994. De esta forma, si bien los 3 o 4 puntos porcentuales que se buscaba mejorar el salario por encima de la inflación son un avance, frente a las consecuencias de la crisis del 2001 parece insuficiente.

Además de la suba de los salarios por pocos puntos encima de la inflación, Néstor Kirchner también autorizó sistemáticos aumentos de las jubilaciones en abril del 2004 cuando también aumentó el salario de los trabajadores estatales; el 9 de agosto del mismo año elevó un 10% las jubilaciones públicas menores a mil pesos en la quinta alza de ingresos de los retirados beneficiando a 3 millones de personas (Afp..., *La Jornada*, 10/ago/04); el 24 de noviembre del 2004 otorgó una serie de pagos adicionales a jubilados y desocupados así como aumentos indirectos en los salarios de empleados públicos y privados<sup>25</sup> con el superávit fiscal del 2004 respecto del cual el FMI pretendía que fuera aplicado al pago de la deuda externa. Desde enero del 2002 hasta noviembre del 2004 se había aumentado la jubilación mínima de 150 pesos (50 dólares) a 308 pesos (102 dólares) (Afp..., *La Jornada*, 24/nov/04).

<b>Cuadro 176.- Consumo del 2001 al 2005</b>			
Año	Consumo total 1	Consumo total %1	Consumo con IVA de hogares2
2001	219,777	-4.39	-5.70
2002	190,391	-13.37	-14.40
2003	204,631	7.48	8.20
2004	220,222	7.62	9.50
2005	----	----	8.90

Fuente.- 1.- Ferreres, 2005. 2.- Mecon.

La recuperación económica y las ligeras mejoras en los ingresos llevaron a un aumento tanto del consumo total –con tasas del 7%– como del consumo en hogares que, luego de una caída de 5 y 14 puntos en el 2001 y 2002, creció con tasas de 8 y 9% entre el 2003 y 2005 (cuadro 176).

Junto a la política salarial el gobierno de Néstor Kirchner realizó una política de recuperación de derechos laborales. Casi desde el inicio de su gestión, el 29 de diciembre del 2003, Kirchner anunció que se estudiaba la eventual derogación de la ley de flexibilización laboral que había sido aprobada en el 2000 y, al día siguiente, envió el decreto presidencial correspondiente (Calloni, *La Jornada*, 30/dic/03). En 2004 se

<sup>25</sup> Estos aumentos consistieron en: un 50% a las asignaciones familiares (sumas fijas que cobran los trabajadores que tienen personas a su cargo) tanto para los trabajadores públicos como privados utilizando mil mdp (300 mdd); un pago extra que por única vez recibieron los beneficiarios del subsidio por desempleo (1.7 millones de jefes de familia) consistente en 75 dólares (cobran 150 por mes) el cual fue pagado en diciembre del 2004; y un pago extraordinario de 200 pesos a los jubilados (Afp..., *La Jornada*, 24/nov/04).

estableció una mínima garantía de indemnización por despido injusto de un mes de sueldo y un máximo de tres, se limitó a tres meses los contratos a prueba, se otorgaron incentivos a pequeñas y medianas empresas con menos de 80 empleados por el registro de nuevas contrataciones eximiéndolas del pago de contribuciones para cada nuevo empleado contratado, se fortaleció la inspección laboral para asegurar el cumplimiento de la ley y se amplió el alcance del diálogo social para fomentar la negociación colectiva. Asimismo, una de las medidas que había dictado Eduardo Duhalde frente a la crisis de finales del 2001 y principios del 2002 fue el establecimiento de una doble indemnización por desempleo, esta medida se había mantenido durante los 3 años de gobierno de Néstor Kirchner con la promesa de suspenderla una vez que la tasa de desempleo estuviera por debajo de los 10 puntos. Sin embargo, el 17 de mayo del 2006 el gobierno hace saber que mantendrá la doble indemnización aunque el desempleo bajara del 10% (Bermúdez, *Clarín*, 18/may/06).

<b>Cuadro 177.- Desempleo y subempleo, 2001-2005</b>		
Año	Desempleo	Subempleo
2001	18.30	16.20
2002	17.80	19.70
2003	14.50	18.30
2004	12.50	---
2005	10.10	---
Fuente.- INDEC. (a oct. de cada año).		

Pese a la contrarreforma laboral del 2004 y el mantenimiento de la doble indemnización para los despidos –que de acuerdo con la teoría neoliberal generaría un ambiente hostil a la inversión disminuyendo la generación de empleos- lo cierto es que la tasa de desempleo baja de 18.3% en el 2001 a 10% en el 2005 aunque la tasa de subempleo entre 2001 y 2003 no cesa (cuadro 177). Con estos resultados durante 2005 y 2006 se discuten cambios a la ley laboral que buscan atenuar la flexibilización laboral realizada en los 90<sup>26</sup>. Frente a esta posible reforma nueve entidades empresarias y siete delegaciones provinciales firmaron el miércoles 17 de mayo del 2006 un comunicado donde argumentan que los cambios a la legislación laboral afectarían seriamente la actividad económica general y el

<sup>26</sup> Algunas de las medidas que se intenta implementar son: habilitar al empleado para discutir la razonabilidad de un cambio individual de función o de lugar de trabajo decidido unilateralmente por la empresa, modificar las tasas indemnizatorias establecidas en 1991, pasar la prescripción de la acción laboral de 2 a 3 o 5 años, otorgar un certificado de servicios donde consten los aportes previsionales una vez al año, establecer un preaviso de despido que va de 1 a 2 meses dependiendo de si el trabajador tiene más o menos de 5 años de antigüedad, establecer el derecho de audiencia para acotar la discrecionalidad de las suspensiones, el cómputo de las licencias por enfermedad o por militancia gremial dentro del tiempo trabajado para pagar indemnizaciones, en casos de litigios con el empleador tomar en consideración el monto original del salario pese a que hubiese reducciones en los salarios en tiempos de crisis y un recargo de 30% de la indemnización por despido injusto (para mayo del 2006 estas reformas ya habían sido aprobadas por la cámara de diputados más no por la de senadores) (Montenegro, *Página 12*, 20/may/06).

desenvolvimiento de los pymes<sup>27</sup> e incluso, temiendo una suba de los costos de producción, los empresarios amenazan con paralizar la contratación de personal (Redacción, *Clarín*, 18/may/06 y Montenegro, *Página 12*, 20/may/06).

### **Confrontación con grupos económicos: ¿Hacia donde va Kirchner?**

La negociación con el FMI y los acreedores externos, la revisión de las privatizaciones, la política antiinflacionaria, salarial y laboral de Néstor Kirchner nos permiten preguntarnos dos cosas: ¿la presidencia kirchnerista ha abandonado el neoliberalismo? y ¿la actual presidencia va hacia un choque contra los grupos económicos argentinos? Desde el gobierno nos dice Ricardo Rozemberg (20/jun/06) –director del Centro de Estudios para la Producción del ministerio de economía- que Kirchner como presidente no es muy distinto a lo que fue como gobernador. A la cabeza de la provincia y como presidente Néstor Kirchner ha sido muy fiscalista cuidando el orden macroeconómico y ese es su lado ortodoxo: no gastar más de lo que se tiene (a diferencia incluso de Carlos Menem que es puesto como ejemplo de neoliberalismo). Pero, por otro lado, descansa mucho en la obra de infraestructura y obra pública junto con una mayor intromisión en el ministerio de economía asignando un más importante papel al Estado como interventor en la economía. En sentido semejante explica Alberto Cantero (16/may/06) –diputado justicialista-kirchnerista de 2005 a 2009- que en cuanto al rol del Estado durante la década del 90 y en el gobierno de la Alianza prácticamente se dejó a las fuerzas del mercado las decisiones estratégicas del rumbo económico del país. En cambio, en la presidencia de Néstor Kirchner se da al Estado un papel de facilitador, de orientador y una presencia más activa tanto en las prioridades como en las grandes decisiones de política macroeconómica que antes estaban fundamentalmente derivadas al rol de los organismos multilaterales de crédito o a la lógica que imponían las reglas del mercado generalmente dominadas por las corporaciones financieras de mayor poder. En cuanto al choque contra los grupos económicos y todavía desde el gobierno, para Sebastián Katz (4/jul/06) –subsecretario de programación política del 2004 al 2006- las pautas de la política económica de Néstor

---

<sup>27</sup> Firmaron el comunicado: la Asociación Empresaria Argentina (AEA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Asociación de Bancos Privado de Capital Argentino (ADEBA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Asociación de Supermercados Unidos (ASU), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara de Comercio, la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) y la Federación Argentina de Entidades Empresariales de Autotransporte de Cargas (FADEEAC).

Kirchner sí pueden leerse como una confrontación con los grupos económicos debido al punto de vista voluntarista y conspirativo con que afronta la economía. En cambio, para Alberto Cantero (16/may/06) la confrontación no es lo que está buscando el gobierno sino una complementación para generar una estrategia donde todos ganen: las empresas, la calidad de vida y la concepción de país en un juego económico más equitativo.

Para Carlos Acuña (24/may/06) si bien puede existir cierta confrontación, lo cierto es que en la misma hay distintas prioridades: la prioridad número uno es el control de la inflación. En este momento la política antiinflacionaria ordena gran parte de las decisiones que se toman en presidencia lo que coordina gran parte de las negociaciones que se hacen con las privatizadas y con los exportadores. El objetivo económico es claro: mantener un dólar alto sin que esto signifique un aumento de la inflación, ese es un equilibrio difícil de mantener. De esta forma sí hay una confrontación pero sólo con aquellos exportadores cuyos productos pueden afectar la inflación y, por lo tanto, los niveles de salario real. En cambio, con el capital financiero no hay una confrontación explícita porque este tipo de capital fue el perdedor del nuevo modelo y ha mantenido un perfil bajo. La mayor confrontación con el capital financiero se dio inmediatamente después de la crisis y la sufrió fundamentalmente Eduardo Duhalde; a Néstor Kirchner le tocó la parte final de esa confrontación en la negociación de la deuda externa pero, luego de la negociación, este capital ha mantenido un perfil sumamente bajo sin jugar un papel central. En sentido semejante explica Ricardo Sidicaro (15/may/06) que con algunos sectores económicos sí hay una tendencia a la confrontación, pero la heterogeneidad de los poderes económicos hace que también pueda tener aliados. A través de la política de obras públicas gana apoyos en algunos holdings dedicados a este tipo de obras, algunos sectores empresarios con cierta capacidad de operar hacia el mercado interno en condiciones de expansión económica o expansión de ingresos también le dan apoyo. Lo cierto es que en este momento el mundo corporativo argentino está totalmente desestructurado luego de que durante el neoliberalismo el verdadero actor era el capital financiero internacional.

Paralelamente para Eduardo Basualdo (28/jun/06) no puede hablarse de una confrontación abierta pero tampoco de un gobierno totalmente dependiente. Si bien es cierto que efectivamente hay una creciente incidencia del Estado en la economía que conlleva restricciones al capital dominante también lo es que en muchos casos esta

intervención trae beneficios al capital. Ahora bien, en cuanto a la política antiinflacionaria que busca dominar al capital claramente hay perjuicios para el sector empresarial, lo que está conformando una contradicción básica de la política económica: el gobierno se está diferenciando de la base económica que apoyó a Eduardo Duhalde y a Kirchner.

En una interpretación muy parecida a la del grupo cercano a Roberto Lavagna cuando salió del ministerio de economía explica Juan Carlos Torre (24/may/06) que en la política de Néstor Kirchner se mantienen muchos de los pilares construidos durante los 90 pese a la retórica que los impugna. No se han revertido las privatizaciones, no se ha cerrado la economía, hay cosas que han permanecido e incluso la bonanza de esta época tiene que ver con efectos retardados de decisiones tomadas en la época de Carlos Menem en materia de política agrícola. Sin embargo sí hay un cambio en materia de regulación. El de Kirchner es un gobierno que tiene una visión política de la economía, esto es, al interior de la economía hay fuerzas económicas que se deben vencer, atraer o convencer, en cualquier caso hay que actuar sobre ellas. Por ejemplo, el efecto de la devaluación no es necesariamente la inflación por regla del mercado, la inflación aparece porque hay grupos económicos que quieren aprovechar la coyuntura para aumentar su riqueza.