

## ARRUINAR ARGENTINA

La protesta popular hizo erupción en las calles de Argentina a lo largo de las calurosas noches de diciembre de 2001<sup>1</sup>. Grandes multitudes provenientes de los barrios de chabolas asaltaron tiendas y supermercados; enormes manifestaciones –los *cacerolazos*<sup>2</sup>–, compuestas principalmente por mujeres de clase media, marcharon sobre el centro de la ciudad golpeando todo tipo de cacharros de cocina; los *piqueteros*, grupos organizados de desempleados, se dedicaron a tirar adoquines en autopistas y puentes. Veintisiete manifestantes murieron, cinco de ellos matados a tiros por la policía bajo las grandes fachadas barrocas de la Plaza de Mayo de Buenos Aires. El detonante de esta furia fue la suspensión por parte del FMI de los créditos para Argentina sobre la base de que el gobierno del presidente Fernando de la Rúa no había cumplido con sus condiciones de recorte del gasto público. La demanda de fondos en los bancos empezó a dispararse, a medida que los depositantes corrían a sacar su dinero y a convertir sus pesos en dólares. El ministro de Economía de De la Rúa, Domingo Cavallo, impuso un *corralito*, un «pequeño cerco», para limitar la cantidad de efectivo que se podía retirar, dejando los ahorros de mucha gente retenidos en bancos en quiebra. El 20 de diciembre, con la intensificación de las protestas, De la Rúa dimitió, abandonando la Casa Rosada en un ruidoso helicóptero y dejando tras de sí grandes nubes de gas lacrimógeno.

La caída de el gobierno de De la Rúa –a diferencia de lo sucedido con tantos otros cambios de gobierno no programados en la historia de Argentina– no resultó en un golpe militar. Aunque el país pasó por cinco jefes de Estado nominales en el transcurso de diez días, todas las transiciones observaron las normas legales. A finales de diciembre, el gobierno de tres días de duración de Rodríguez Saá abandonó el tipo de cambio fijo que equiparaba el peso al dólar, al que Cavallo se había aferrado

---

<sup>1</sup> Me gustaría dar las gracias a los compañeros de la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires por su ayuda, aunque no son responsables de las opiniones expresadas en este artículo.

<sup>2</sup> Todas las palabras que están en cursiva aparecen en castellano (o, más bien, en la variante argentina del castellano) en el texto original [N. de la T.].



(provocando un hundimiento de la moneda que la llevó hasta un tipo de cambio de 4 pesos el dólar, antes de estabilizarse en torno a 3,60), y repudió formalmente la deuda del país, que ascendía a más de 130.000 millones de dólares. Se trataba del impago más grande de la historia<sup>3</sup>. La economía sufrió una abrupta contracción, con una caída récord del PIB de un 16,3 por 100 en el primer trimestre de 2002 y una disminución del rendimiento industrial de casi un 20 por 100.

De los 37 millones que conforman la población de Argentina, el 52 por 100 –alrededor de 19 millones de personas– cayó entonces por debajo del umbral de pobreza oficial, mientras que el 20 por 100, 7 millones y medio, ya no podía permitirse una cantidad suficiente de comida. Empezaron a llegar noticias de que había niños muriendo por inanición en la empobrecida provincia rural de Tucumán. El desempleo se elevó hasta alcanzar a un 23 por 100 de la fuerza de trabajo, con un 22 por 100 más «subempleado» en puestos de trabajo a tiempo parcial y en búsqueda de más trabajo. Los servicios públicos se desintegraron: los hospitales ya no podían atender a los enfermos; las escuelas cerraron o renunciaron a toda tentativa de enseñar. Las pensiones estatales y los salarios de los trabajadores del sector público dejaron de pagarse. La industria de la construcción se detuvo. Ante la disminución de las rentas públicas, el gobierno federal había empezado a repartir bonos «Lecop» en lugar de salarios. Las provincias siguieron el ejemplo, encabezadas por Buenos Aires con sus *patacones*, y, hacia principios de 2002, había ya en circulación bonos por un valor de cerca de 4.000 millones de pesos.

El 1 de enero, el Congreso nombró al senador de Buenos Aires Eduardo Duhalde para que cumpliera con lo que quedaba de la legislatura de De la Rúa. El gobierno volvió, pues, a manos del Partido Peronista Justicialista, que había ocupado el poder durante toda la década de 1990 bajo la legislatura doble de Carlos Menem. Los sondeos de opinión no concedían a Duhalde más del 10 por 100 del apoyo popular. Su reputación de cacique provincial de los de antaño (presuntamente ligado a la delincuencia, a la corrupción y al tráfico de drogas en ese cinturón suburbano del Gran Buenos Aires en rápido crecimiento) no le beneficiaba en absoluto. El electorado ya le había rechazado cuando se enfrentó a De la Rúa hace dos años. Como presidente de transición, Duhalde debía afrontar la tarea de conducir el país a través de una depresión económica sin precedentes, arrostrando las exigencias del FMI y atajando la revuelta generalizada.

Finalmente, las violentas protestas que habían sacudido el país en diciembre disminuyeron tras la caída de De la Rúa; pero el descontento ha

---

<sup>3</sup> Para detalles pintorescos de la carrera de Rodríguez Saá –que incluyen su propio secuestro, dentro de una conspiración que contaba con la connivencia de su querida–, véase Miquel WIÑAZKI, *El último feudo. San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saá*, Buenos Aires, 1995.

seguido hirviendo a fuego lento. En Buenos Aires, los *cacerolazos* se convirtieron con el tiempo en *asambleas populares* –encuentros abiertos, con frecuencia celebrados las tardes de domingo, para organizar los servicios locales, las escuelas y las cooperativas de comida–. El Bloque Piquetero Nacional coordina cortes de las autopistas en diferentes partes del país, en cooperación con otros grupos, entre los que se encuentran los sindicatos radicales de la Confederación de Trabajadores Argentinos. En mayo de 2002, los sindicatos convocaron una huelga general de un día. A finales de junio, la policía provincial asesinó a dos *piqueteros* en Avellaneda, uno de los viejos centros industriales del Gran Buenos Aires. El gobierno intentó en aquella ocasión atajar las protestas que estallaron con la promesa de proporcionar dinero en efectivo de urgencia. De forma semejante, el gobierno federal concedió un crédito de emergencia de 12 millones de pesos –unos tres millones y medio de dólares– a la pequeña provincia occidental de San Juan: el 25 por 100 de su población activa estaba desempleada y los fondos públicos sustentaban al 30 por 100 de aquellos que todavía se aferraban a algún tipo de puesto de trabajo. En mayo de 2002, instituyó un subsidio para los pobres: 150 pesos al mes (que, para entonces, valían menos de 50 dólares), pagados en bonos federales a los cabezas de familia desempleados. En el plazo de dos meses, más de tres millones de personas habían solicitado la subvención y 1,75 millones la estaban percibiendo. Con frecuencia, el gobierno permitía que las organizaciones locales de *piqueteros* se hicieran cargo de los fondos, en un intento de debilitar sus actividades<sup>4</sup>.

Las súplicas que Duhalde hiciera al FMI para conseguir apoyo financiero y una bombona de oxígeno para su sistema bancario se toparon con un duro rechazo. El Fondo insistía en que su gobierno tenía primero que acabar con los subsidios a las provincias, proteger los negocios privados de una judicatura presuntamente corrupta y revocar la Ley de Subversión Económica –en cuyo nombre se estaba persiguiendo a altos representantes de la banca por sacar dólares al extranjero ilegalmente–, así como otras leyes de excepción, que obstaculizaban la venta a extranjeros de las empresas argentinas en quiebra. Cuando Duhalde consiguió hacer aprobar estas medidas en el Congreso, el FMI endureció sus condiciones. Empezó a exigir la conversión obligatoria de las cuentas de banco bloqueadas en bonos a largo plazo, un plan que se encontró con una oposición casi total de la clase media argentina, ya que privaba de hecho a los titulares de las cuentas del acceso a su dinero. El gobierno debía, asimismo, hacer todavía más recortes en el gasto público, lo cual acarrearía tasas de desempleo aún más elevadas.

---

<sup>4</sup> En partes del Gran Buenos Aires, «los subsidios cayeron en manos de organizaciones no gubernamentales controladas directamente por un partido político o por un grupo *piquetero*»: *La Nación*, 2 de abril del 2002. Véase también *Clarín*, 18 de abril de 2002 y 18 de julio de 2002.

## Fortunas de la belle époque

Sin embargo, aún en 1997, *The Economist* podía escribir que la prosperidad del país «a algunos les recuerda a la época dorada, hace un siglo, cuando la Pampa suministraba trigo, carne de vaca y lana a la Gran Bretaña imperial y Argentina era uno de los diez países más ricos del mundo»<sup>5</sup>. En periodos posteriores, menos afortunados, los argentinos nunca olvidaron que en su día habían estado muy por encima del resto de América Latina como creadores y consumidores de riqueza. En el medio siglo anterior a la Primera Guerra Mundial, se establecieron en Argentina como agricultores, peones y tenderos alrededor de tres millones de emigrantes de la Europa mediterránea. Inversores, banqueros e ingenieros de ferrocarriles, fundamentalmente provenientes de Gran Bretaña, contribuyeron a financiar y construir la infraestructura de una economía de exportaciones agrícolas extraordinariamente rica. Durante décadas, Argentina emuló la prosperidad de Canadá y Australia; Buenos Aires se convirtió en una de las ciudades más ricas de las Américas. El país parecía destinado a cumplir los sueños de visionarios liberales de mediados del siglo XIX como Domingo Sarmiento, cuyas campañas en pro del desarrollo, la educación y la inmigración europea pretendían forjar Argentina cual segundo Estados Unidos. El liberalismo, tanto político como económico, disfrutaba de una influencia en el país más fuerte que en ninguna otra parte del mundo, lo cual se hacía patente en el consenso casi perfecto en torno al libre comercio y al apoyo a las instituciones representativas federales. Argentina, tal y como declarara en su día el historiador Tulio Halperín Donghi, «nació liberal».

El cambio político y social acompañó el desarrollo económico. El ocaso del sistema de *caudillaje* de los terratenientes regionales que había surgido de la revolución de 1810 contra el dominio español empezó con la adopción de la Constitución federal de 1853 y con la aparición de un nuevo gobierno nacional en 1862. Desde el principio, el país estuvo marcado por fuertes desigualdades regionales, con la provincia de Buenos Aires eclipsando a todas las demás en riqueza y población, gracias a su acceso a la economía atlántica. En 1880, finalmente, una coalición de gobernadores y de miembros de la alta burguesía de las provincias, unidos en el Partido Autonomista Nacional, consiguió subordinar Buenos Aires al control de la mayoría. Un elemento central del compromiso del PAN era la relación recíproca entre el presidente y los gobernadores provinciales, en la que aquél difundía formas de patrocinio y éstos le brindaban su apoyo político. Por regla general, los presidentes eran *provincianos* —proporcionados por las provincias interiores, encabezadas por Córdoba— mientras que los vicepresidentes provendrían de Buenos Aires: esto es, serían *porteños* o *bonaerenses*. Se trataba de una fórmula que pondrían en entredicho los dos movimientos populares del siglo XX, el *radicalismo*

<sup>5</sup> *The Economist*, 14 de junio de 1997.

y el *peronismo*, ambos dirigidos por *bonaerenses*: Hipólito Yrigoyen y Juan Perón.

Hasta la crisis de Baring de 1890, nada interrumpió el desarrollo de la economía de exportación. Atraída por unas políticas gubernamentales favorables a la inversión, la firma londinense había canalizado enormes sumas de dinero hacia la República Argentina y había garantizado su rendimiento. Cuando los tipos de interés británicos subieron, la situación resultó insostenible. El Banco de Inglaterra organizó un paquete de medidas urgentes para los Hermanos Baring, pero la desinversión provocó el hundimiento de la economía argentina, la suspensión de los pagos de la deuda externa y una dura depresión. Si las analogías con la crisis del 2002 son sorprendentes, las diferencias quizá sean aún más instructivas. Tres condiciones facilitaron la recuperación de la década de 1890: el gobierno argentino consiguió negociar una moratoria del pago de la deuda con sus acreedores británicos; un peso devaluado rápidamente restableció el equilibrio de pagos, estimulando las exportaciones y restringiendo las importaciones, y, por encima de todo, las condiciones del mercado exterior crearon una demanda exterior de bienes argentinos que enseguida restituyó el crecimiento basado en las exportaciones. Finalmente, había conseguido prevalecer una moneda no convertible.

La crisis de Baring tuvo un resultado adicional. La debacle de la vieja clase política sirvió de acicate de campañas por la democracia popular y condujo al ascenso del *radicalismo*, que era un movimiento completamente nuevo<sup>6</sup>. La expansión económica de la *belle époque* había creado potentes electorados de clase media y obrera, que se contaban entre los más amplios de América Latina. La clase media *porteña* mantenía un fuerte carácter *rentista* y de dependencia del Estado, reflejo del subdesarrollo de las manufacturas y de la importancia de los puestos de trabajo comerciales, profesionales y burocráticos típicos de las sociedades periféricas. La clase obrera, originariamente compuesta por inmigrantes de Europa meridional, estaba asimismo concentrada en su mayoría en el transporte y en los servicios, no en la industria. Las condiciones de trabajo con altos niveles de explotación y la vivienda de mala calidad provocaban el frecuente estallido de disturbios –entre otros, la huelga general de 1902, encabezada por los anarquistas–, a los que se hacía frente con una violenta represión.

Surgido de los trastornos económicos de la crisis de Baring, el naciente Partido Radical recabó un fuerte apoyo de la clase media en sus campañas por la democracia popular. Su dirigente, Yrigoyen, se hizo con la presidencia en 1916, tras arrasar en las primeras elecciones de sufragio amplio. Los radicales desviaron el flujo de patrocinio estatal que hasta

---

<sup>6</sup> Hasta ahora, pese a los *piqueteros* y a las *asambleas populares*, el impulso político parece mucho más débil en 2002.

ahora había discurrido hacia manos de los gobernadores provinciales para dirigirlo hacia su base metropolitana. El creciente gasto gubernamental-federal financió la expansión de la educación universitaria y un enorme crecimiento de los puestos de trabajo administrativos (para los partidarios radicales). El gobierno de Yrigoyen instauró asimismo una tradición de trabajo con sindicatos colaboradores con las instituciones. Hasta cierto punto, la represión cedió el paso a la cooptación, el clientelismo y la política de aparatos; aunque sin que se perdiera la disposición a desplegar la violencia estatal contra los movimientos obreros menos dóciles, tal y como se demostró en la oleada de huelgas de enero de 1919, desarticulada durante la Semana Trágica. Derrocado por los militares en 1930 –con posterioridad a la conmoción del *crack* de Wall Street–, el radicalismo siguió siendo hasta los tiempos de De la Rúa sinónimo de defensa de una amplia y heterogénea clase media argentina que no ha acabado nunca de despojarse por completo de sus antecedentes rentistas.

Durante la época en la que se impuso una economía liberal de exportaciones, el agrarismo capitalista había desplazado a los tradicionales *estancieros* y *gauchos* de la Pampa. Hasta la Primera Guerra Mundial, miles de italianos zarpaban cada año rumbo a Argentina para trabajar como jornaleros durante las cosechas y la provincia oriental de Santa Fe había desarrollado una clase rural comparable a la de Estados Unidos o Canadá. La inmigración europea tuvo también un efecto significativo en regiones occidentales y meridionales como Mendoza y Río Negro. En el interior, especialmente en el noroeste, las condiciones mantuvieron un cariz más típicamente latinoamericano: enclaves tales como la provincia azucarera de Tucumán producían para el mercado interior, mientras que las *haciendas* y las comunidades *campesinas* de la época colonial sobrevivían todavía en el resto de la zona. Como sociedad agraria, Argentina desarrolló un carácter dual, que contenía tanto el sistema capitalista basado en altos salarios de la Pampa como la estructura campesina indígena del *interior*.

### *Estancamiento e inestabilidad*

El desarrollo basado en las exportaciones llegó a su fin con la década de 1930. La caída de los precios de las mercancías durante la Gran Depresión condujo a un abrupto descenso de los beneficios y los bloqueos navales de la Segunda Guerra Mundial cortaron el acceso a los tradicionales mercados europeos, hasta el extremo de que los ferrocarriles argentinos empezaron a utilizar maíz como combustible. En el periodo de posguerra, el proteccionismo, los subsidios agrarios y la productividad agrícola en alza del Mercado Común dejaron de facto fuera a las importaciones argentinas. Lo que en su día había sido una economía rural dinámica cayó en declive; las exportaciones, gran motor del crecimiento económico, se estancaron. Durante décadas, Argentina había prosperado como componente informal del Imperio británico al que los diplomáticos británicos hacían referencia con satisfacción como el «sexto dominio». El predominio

de Estados Unidos a partir de la década de 1940 tuvo un impacto desastroso en Argentina, que carecía del acceso a los mercados norteamericanos que en su día había disfrutado en Europa.

¿Cuál era la solución para el estancamiento de décadas que vino a continuación? Desde mediados de la década de 1930, un programa de sustitución de las importaciones creó numerosas industrias ligeras de bienes de consumo que durante la guerra exportaron sus productos a los mercados latinoamericanos vecinos. Después de 1945, bajo Perón, el acento se desplazó hacia el mercado nacional y hacia el suministro de bienes de consumo al alcance de los salarios para una clase obrera urbana en rápida expansión. Durante un breve periodo, Argentina parecía haber hecho una transición dolorosa, pero con éxito, de la economía agraria a la economía industrial. Millones de personas empezaron a desplazarse en grandes riadas del campo a la ciudad; sobre todo a Buenos Aires y, por consiguiente, al Gran Buenos Aires, la gran conurbación que rodeaba el núcleo urbano de la capital federal y que pronto hizo que éste pareciera diminuto en comparación. La clase obrera y los sindicatos se presentaron como los principales actores políticos, reforzados por los procesos de urbanización y de industrialización incipiente. Una amplia capa de población –compuesta en gran parte por inmigrantes internos– experimentó mejoras sustanciales en su nivel de vida, a medida que la economía basada en salarios altos de la época de la producción orientada hacia las exportaciones se ampliaba para incluir las ayudas sociales peronistas.

Durante la década de 1950, sin embargo, las manufacturas siguieron al sector de la producción agrícola para la exportación en su proceso de estancamiento. Aunque el flujo de población hacia la ciudad no se interrumpió, los inmigrantes ya no encontraban trabajo en las fábricas, sino que pasaban a incorporarse a una población marginal en rápida expansión, en su mayor parte localizada en los barrios de chabolas del Gran Buenos Aires. Los esfuerzos periódicos por reconquistar mercados de exportación a través de la devaluación crearon una espiral inflacionista y condujeron a una parálisis social de larga duración. Las tendencias políticas existentes reforzaron la situación de punto muerto. Llevado al poder por un golpe dirigido por altos cargos del ejército en 1943, Perón efectuó, con su mezcla única de gobierno autoritario y apoyo plebeyo, un cambio social más profundo que ningún otro régimen desde el siglo XIX. Proclamando los ideales del coronel de «independencia económica» y «justicia social», el Estado tomó a su cargo el comercio exterior, las industrias estratégicas y los servicios públicos, redistribuyendo la renta en beneficio de los trabajadores y de la población urbana pobre. El apoyo de los sindicatos quedó asegurado gracias a los aumentos salariales y al gasto social. Perón consumó la liquidación (temporal) del liberalismo tanto político como económico, creando una nueva forma de sociedad «corporativista», basada en la pertenencia a asociaciones controladas por el Estado: la «comunidad organizada».



Las formas cuasi totalitarias de este movimiento desaparecieron con el derrocamiento de Perón en 1955, pero el sistema se mantuvo por lo demás inmune a todo intento de desbancarlo. Las instituciones corporativistas abarcaban no sólo al relativamente nuevo proletariado, formado por los programas de sustitución de las importaciones, sino también a la proliferante clase media urbana de Argentina. El peronismo, respaldado por los sindicatos, los militares y un sinfín de otras asociaciones, empezó a parecerse más a un movimiento orgánico de masas que a un partido. Los radicales, que en su día habían contado con una adhesión popular masiva, caían mientras en declive.

### *Una dictadura corporativista*

Durante dos décadas tras la caída de Perón, las efímeras juntas militares se alternaron con débiles gobiernos constitucionales, mientras las facciones peronistas rivales seguían luchando por el poder estatal. La inflación y la inestabilidad se impusieron. El objetivo de los militares era la despolitización de los poderosos sindicatos y una congelación salarial antiinflacionista como preludio del crecimiento. Hacia finales de la década de 1960, sus políticas represivas, que amenazaban a las clases media y obrera por igual, provocaron por el contrario una radicalización de la resistencia. En mayo de 1969, los estudiantes y trabajadores de Córdoba encabezaron la insurrección de masas que pasó a conocerse como el *cordobazo*. Después de aquello, la movilización popular se intensificó hasta desembocar en formas de lucha armada, dirigidas por los peronistas Montoneros y por otros grupos guerrilleros. Empezaron a aparecer entonces escuadrones de la muerte de derechas que tenían a estudiantes y trabajadores radicales por blanco, preparando el terreno para la guerra sucia.

En 1976, se reanudó la dictadura militar bajo su forma más sanguinaria. El «Proceso de Reorganización Nacional» hizo de miles de *desaparecidos* sus víctimas y acabó convirtiéndose en un ataque prolongado sobre la sociedad civil. Pero si bien logró destruir las guerrillas, este proceso bañado en sangre no construyó nada nuevo desde el punto de vista económico. Dominada por los reaccionarios de la línea dura, ligada orgánicamente al complejo corporativista, la junta obstruyó todo intento de reforma del ministro de Economía Martínez de Hoz que contradijera sus propios intereses. En consecuencia, el derroche y la corrupción medraron. El desempleo se mantuvo bajo, pero la inflación siguió siendo galopante. El contraste con el Chile de la década de 1970 era brutal. El régimen de Pinochet hizo pedazos la resistencia obrera, hizo que se aprobara una reforma en profundidad de todas y cada una de las esferas de la vida chilena y acabó consiguiendo reestructurar por completo las relaciones laborales y la economía. Los militares argentinos registraron un notable fracaso a la hora de imponer cualquier programa de estas características. Pese al bombardeo del que fueron objeto, las instituciones y prácticas corporativas salieron ilesas. Una hiperinflación del 344 por 100, la desin-

dustrialización, un crecimiento negativo y una deuda externa de 45.000 millones de dólares constituyeron el legado que esta tiranía de siete años dejó a Argentina cuando por fin se desplomó, inmediatamente después de la derrota en la guerra de las Malvinas.

Éste era el desastroso contexto en el que Raúl Alfonsín, el nuevo presidente radical, proclamó el renacimiento de la democracia en 1983. Los intentos iniciales de sacar la economía adelante –un retorno a los métodos peronistas, aunque en esta ocasión aplicados en función de los intereses de los electorados de clase media radicales– produjeron un efímero auge del consumo, seguido de una inflación en espiral, que se disparó de un 627 por 100 en 1984 a un 1.000 por 100 en 1985. Cambiando de rumbo, Alfonsín impuso entonces un paquete de medidas de estabilización, el Plan Austral, que combinaba una política monetaria conservadora con una congelación salarial y de los precios, provocando una oleada de huelgas generales protagonizada por los sindicatos peronistas. En el plazo de dos años, el plan se había hundido bajo el peso de unos pagos de la deuda que no dejaban de hincharse. Enfrentado a la rápida caída de las rentas públicas, exacerbada por la evasión fiscal generalizada, el gobierno no pudo más que emitir moneda y devaluar la divisa. La hiperinflación amenazaba de nuevo.

Alfonsín se enfrentaba asimismo a problemas políticos insolubles. Los militares amenazaban con sublevarse contra los recortes en los presupuestos de defensa –entre 1983 y 1989, los efectivos de las fuerzas armadas se redujeron de 175.000 a 95.000– y contra el juicio a los dirigentes del Proceso por violaciones de los derechos humanos. Alfonsín intentó amoldarse, introduciendo el año 1986 como fecha tope para abrir nuevos procesos; las Madres de la Plaza de Mayo respondieron con una campaña de masas, generando pruebas documentales de cientos de casos más de tortura y asesinato. En 1987, los comandantes disidentes organizaron un motín de Pascua que Alfonsín logró aplacar. Entretanto, la mayoría peronista en el Congreso saboteara el programa legislativo del gobierno, mientras grupos de clase media pedían a voces más seguridad económica. A finales de 1988, el gobierno introdujo un nuevo plan de estabilización, pero también éste fracasó. Lo que vino a continuación fue otra crisis aguda, con evasión de capitales, agotamiento de las reservas exteriores y oleadas de hiperinflación.

Entre 1981 y 1988, el PIB se había reducido más de un 5 por 100, o un 15 por 100 *per capita*. Los esfuerzos por controlar la inflación a través de los créditos y de las congelaciones temporales habían dejado de ser viables. Los profesionales del diseño político neoconservadores –que pronto habrían de ser recalificados de neoliberales– exigían reducciones permanentes del gasto público y la privatización de las empresas públicas. El gobierno de Alfonsín intentó de hecho vender ENTel, la compañía telefónica, y Aerolíneas Argentinas, no consiguiendo sino que los sindicatos y el Congreso peronistas le echaran abajo la iniciativa. En mayo de 1989,

una multitud de gente pobre, urgentemente necesitada de abastecimientos básicos, saqueó supermercados por todo el Gran Buenos Aires. Las elecciones aquel mismo mes vieron la salida de los radicales del gobierno; bajo el liderazgo de Carlos Menem, los peronistas estaban de nuevo en el poder.

### *Tras los pasos de Menem*

Los orígenes de Menem han de encontrarse en la clase de pequeños comerciantes de La Rioja, una pequeña provincia occidental en la frontera con Chile<sup>7</sup>. Al igual que muchos de sus miembros, este riojano descendía de inmigrantes otomanos, conocidos localmente como *turcos*. Aunque su mujer era musulmana, Menem renunció al islam, aparentemente con el objeto de hacer carrera política como peronista. Pronto se convirtió en un personaje destacado en La Rioja, cumpliendo varias legislaturas como gobernador durante las décadas de 1970 y 1980, y era de todos conocido en Buenos Aires, pese a carecer de conexiones con la denominada columna vertebral del peronismo entre los sindicatos metropolitanos. Al igual que muchos de sus compañeros, estuvo recluido y fue maltratado bajo la dictadura militar. Como gobernador durante la década de 1980, Menem se las daba de *caudillo* de nuestros días, ejerciendo una autoridad paternalista sobre su amplio electorado local y aprovechando la débil autoridad de Alfonsín sobre las provincias para alimentar su propia fama con ampliaciones del empleo público. Su reputación populista le valió la nominación como candidato peronista para presentarse a las elecciones presidenciales de 1989.

Pese al hundimiento de la economía y a la tasa de inflación mensual de un 200 por 100, la promesa de la campaña de Menem era el *salario*: un incremento importante del nivel de vida. Cortejó al electorado con el eslogan «Síganme», dando a entender que tal vez se rebelaría contra el pago de la deuda externa. Ante la noticia de su abrumadora victoria electoral, sin embargo, las ideas de Menem atravesaron una drástica conversión. «Somos pragmáticos», declaró. «Las empresas públicas se privatizarán en la medida en que tal acción satisfaga los intereses del gobierno»<sup>8</sup>. En otra parte habló de la necesidad de un «golpe de hipercredibilidad». Se adoptarían las políticas del Banco Mundial y del FMI. Menem fraguó estrechos

<sup>7</sup> En el siglo XIX, La Rioja había sido famosa como bastión de dos de los *caudillos* más pintorescos de Argentina, Juan Facundo Quiroga y Ángel Vicente Peñaloza. Fuerzas liberales enemigas mataron a Peñaloza y derrotaron el último cuerpo de caballería *gaucho*, la Montonera, en la década de 1860. La provincia se sumió entonces en un periodo de oscuridad, apartada y olvidada por la mayoría. Árida y subdesarrollada, sigue siendo una de las provincias más pobres de Argentina.

<sup>8</sup> *Latinamerica Press*, 25 de mayo de 1989. Respecto al contexto de las políticas de Menem, véase María Victoria MURILLO, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Nueva York, 2001.

vínculos con la elite local, colocando en su primer gabinete a miembros ejecutivos del poderoso conglomerado Bunge y Born, en manos de cuyo presidente, Jorge Born III, depositaría un gran poder. Se adhirió a los *liberales* neoconservadores que, en tanto que partidarios doctrinarios del libre mercado y adversarios del intervencionismo estatal, siempre habían sido archienemigos de los peronistas. Logró convencer al Congreso –Menem disfrutaba de mayoría en ambas cámaras– de concederle poderes extraordinarios para llevar la política económica por decreto.

Éste era, por supuesto, el momento del «consenso de Washington»: se proclamó que la supresión de aranceles y barreras al flujo de capital, la privatización de las industrias nacionalizadas, la flexibilización del mercado de trabajo, los recortes en las prestaciones de la seguridad social y otras medidas similares constituían los ejes del nuevo programa global para América Latina. En Argentina, estos objetivos se presentaron como única vía para salvar al país del caos hiperinflacionista<sup>9</sup>. Durante los primeros dos años de su presidencia, sin embargo, los intentos de Menem de aplicar este programa no tuvieron gran éxito. Hubo una nueva racha de hiperinflación a principios de la década de 1990, resistencia por parte de líderes sindicales radicales y problemas con los militares. Su gobierno recibió acusaciones de corrupción y severas críticas por haber concedido una remisión prematura de pena a los dirigentes de la junta encarcelados. El índice de popularidad del presidente cayó por los suelos.

La aparentemente mágica transición tuvo lugar en 1991, cuando Estados Unidos se vio sumido en la recesión y los fondos empezaron a salir hacia los «mercados emergentes»; el capital extranjero que hacía falta para llevar a cabo la revolución neoliberal en Argentina aparecía entonces milagrosamente. Los tipos de interés estadounidenses se mantuvieron bajos hasta finales de 1994, demarcando exactamente la duración del *boom* de Menem<sup>10</sup>. La entrada de inversión extranjera coincidió con la estabilización del gasto público y el aplacamiento resultante de la inflación. A principios de la década de 1990, Argentina se convirtió en el cuarto destinatario más importante de fondos extranjeros de todo el mundo. El aflujo de capitales ascendió de 3.200 millones de dólares en 1991 a 11.000 millones en 1992 y a 10.700 millones en 1993. A medida que la economía repuntaba, la reputación de Menem en el país experimentaba un cambio decisivo. Ahora había «una aceptación arrolladora por parte del público de sus drásticas medidas de reforma»; además, «la opinión pública parece

---

<sup>9</sup> Véase Felipe de la BALZE, *Remaking the Argentine Economy*, Nueva York, 1995; Robert SOLOMON, *Money on the Move. The Revolution in International Finance since 1980*, Princeton, 1999, p. 45; respecto a los sindicatos, véase María Victoria MURILLO, «Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism», en Douglas CHALMERS *et al.* (eds.) *The New Politics of Inequality in Latin America*, Nueva York, 1997.

<sup>10</sup> Véase Pablo BUSTOS (ed.) *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, 1995, p. 11.

convencida de que no hay otra alternativa»<sup>11</sup>. Las elecciones provinciales y al Congreso reflejaron esta misma tendencia.

A partir de aquel momento, Argentina se convertiría en un modelo de neoliberalismo y en una joya de la globalización. A principios de la década de 1990, unos índices de crecimiento anual que rozaban el 10 por 100 parecían disipar el estancamiento y la inestabilidad de décadas anteriores (véase la Figura 1).

FIGURA 1. Porcentaje de crecimiento del PIB per cápita, 1989-2002



Fuente: IMF World Economic Outlook Database, 2002.

Las importaciones alcanzaron cotas sin precedentes, costeadas por la afluencia de fondos extranjeros que compensaban el creciente déficit comercial. Las exportaciones también crecieron. A través de Mercosur, el gobierno buscó lazos más estrechos con Brasil; los aranceles más bajos establecidos bajo el Tratado de Asunción de 1991 pronto hicieron de este país el mayor mercado exterior de Argentina. En 1994, las exportaciones a Mercosur, encabezadas por los automóviles, habían aumentado en un 70 por 100; de hecho, ascendían a un 30 por 100 del total de exportaciones<sup>12</sup>. El gobierno perseguía vínculos más estrechos con las principales potencias occidentales, dando carpetazo a la disputa con Gran Bretaña sobre las Malvinas a fin de limar asperezas con la Unión Europea (durante su campaña electoral, Menem había fanfarroneado sobre volver

<sup>11</sup> Peter WALDMANN, «The Peronism of Perón and Menem: From Justicialism to Liberalism?», en Colin LEWIS y Nissa TORRENTS (eds.) *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)*, Londres, 1993, p. 98.

<sup>12</sup> ECLAC, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1994*, Santiago, 1995, p. 141.

a reinvasión de las islas). El ministro de Asuntos Exteriores Guido di Tella prometió «relaciones carnales» con Estados Unidos, explicando sin rodeos al abandonar el Movimiento de No Alineados en 1991: «el único centro de interés de nuestro gobierno es Estados Unidos. Como complemento a este interés, mantendremos relaciones con Europa occidental. El resto del mundo no existe».

### *La descentralización del Estado*

Mantenido a flote gracias al crecimiento económico y a la inversión extranjera, Menem emprendió su dominio de la política argentina, que habría de durar una década. Las estrechas relaciones con los gobernadores provinciales, que eran en su mayoría peronistas, permitieron al presidente cultivar apoyos en todo el país, al mismo tiempo que le pusieron las cosas fáciles en el Congreso. La difusión que efectuó Menem del patrocinio estatal del centro a las provincias guardaba un fuerte parecido con el sistema político de la época liberal bajo el PAN; la expresión «liga de gobernadores», acuñada en la década de 1870, volvió a ponerse en boga. Al igual que a finales del siglo XIX, los gobernadores empezaron a ejercer una influencia creciente sobre el Congreso, a través de lazos personales y en ocasiones nepotistas. Si Perón había hablado en su día de crear una «Argentina nueva», la «Vieja Argentina» caracterizaba mejor las aspiraciones de Menem.

El papel del gobierno federal se transformó. En lugar de actuar como un «Estado intervencionista», su función principal pasó ahora a consistir en recaudar los ingresos públicos y transferirlos a continuación a las provincias a través de un sistema conocido como la *coparticipación*. La responsabilidad de la salud y la educación también se descentralizó, colocando las reformas a más de 180.000 profesores bajo jurisdicción provincial. En el proceso, el gobierno federal suprimió más de 200.000 puestos de trabajo entre 1990 y 1992, aunque en torno al 40 por 100 de ellos quedaron transferidos a las provincias. La descentralización apenas suscitó críticas por aquel entonces; las provincias disfrutaron de un holgado acceso a los fondos de *coparticipación* y a los descuentos dobles de los bancos provinciales. Tal y como informaba un estudio del Banco Mundial en 1993: «las provincias son ahora las mayores responsables de [...] servicios sociales como la educación, la salud, la seguridad y la vivienda. Aumentar la eficacia de la prestación de estos servicios sociales provinciales podría ser una de las vías más efectivas para aumentar el nivel de vida en Argentina»<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> BANCO MUNDIAL, *Argentina. From Insolvency to Growth*, Washington, DC, 1993, p. 128.

## *Una privatización oligopólica*

La privatización dominó la agenda de Menem. Desde la época de Perón, el gobierno federal había dirigido un amplio abanico de corporaciones nacionalizadas y servicios públicos. Las presiones para que éstas se distribuyeran al capital privado habían empezado bajo Martínez de Hoz, pero fueron aumentando progresivamente bajo Alfonsín, fortalecidas por la afirmación de que los subsidios a las empresas estatales ascendían a 4.000 millones en 1989. Sus defensores sostenían que la privatización conduciría a tasas más elevadas de inversión, acceso a tecnología nueva y eficacia ampliada. Al reducir la necesidad de subsidios del Estado, eliminaría la principal causa de los déficit presupuestarios inflacionistas. Un próspero sector privado generaría nuevas fuentes de empleo, a medida que el crecimiento económico empezara a despuntar. Sus adversarios, entre los que se encontraban los restos nacionalistas de derechas de la junta, enfatizaban la necesidad de proteger los activos argentinos de su adquisición por parte de extranjeros y sus efectos nocivos sobre los puestos de trabajo. Pero la inestabilidad, el estancamiento y la hiperinflación de la década de 1980 habían sido tan acusados que en un principio Menem apenas encontró oposición. Contaba con el apoyo de los radicales y, en cualquier caso, estaba pertrechado de sus poderes extraordinarios. Tenía a los sindicatos apaciguados gracias a los planes de jubilación anticipada, generosos según los estándares de un país en vías de desarrollo, y a la concesión de participaciones accionarias en las empresas privatizadas.

Impuesto en su mayor parte durante los primeros tres años de Menem en el poder, el programa adquirió un amplio alcance, afectando a los sectores más básicos de la economía: petróleo, comunicaciones, electricidad, servicios públicos y medios de comunicación de masas. Entre 1990 y 1994, estimuló enormemente la afluencia de inversión extranjera, incluida la repatriación de algunos de los miles de millones de dólares que los argentinos habían depositado en el exterior. Muchos pequeños ahorradores se convirtieron también en accionistas de empresas recién privatizadas. La reforma de las pensiones, que introdujo la posibilidad de elegir entre un plan privado o uno público de la seguridad social, incrementó asimismo el número de microinversores, al mismo tiempo que abría un importante agujero en las finanzas públicas. Menem se vio cubierto de los elogios del FMI y del Banco Mundial, los cuales le proporcionaron mucha ayuda práctica. Las privatizaciones permitieron recaudar finalmente unos 31.000 millones de dólares, prácticamente en su totalidad antes de 1995<sup>14</sup>. Estos ingresos se utilizaron en su mayor parte para liquidar la deuda externa y eliminar el déficit presupuestario, aunque ambos logros no resultarían ser más que conquistas temporales.

---

<sup>14</sup> Luigi MANZETTI, *Privatization South American Style*, Londres, 1999, p. 93.

La aplicación del programa, sin embargo, desató una encarnizada controversia. Las quejas empezaron cuando Menem utilizó la legislación de excepción para iniciar el proceso de privatización por decreto y, a continuación, aprovechó sus poderes de nombramiento para el Tribunal Supremo con objeto de impedir investigaciones de fraude. Los gestores gubernamentales del proceso de privatización fueron acusados de despilfarrar los activos nacionales y de ignorar los criterios de eficacia o servicio. El ministro de Obras Públicas Roberto Domi no hizo ningún esfuerzo por crear organismos reguladores que se ocupasen de los monopolios privados recién formados. María Julia Alsogaray, hija de uno de los principales políticos liberales de Argentina del periodo de posguerra, responsable de la organización de la subasta de ENTel, está todavía enredada, una década después, en batallas judiciales sobre dineros presuntamente malversados en aquella transacción.

Entre los beneficiarios de la privatización se encontraban grupos financieros tanto extranjeros como nacionales. Como era de esperar, las corporaciones foráneas proporcionaron la mayor parte de los fondos y de los conocimientos técnicos, mientras que las argentinas contribuyeron con su conocimiento de las condiciones locales y con su acceso al gobierno. De los grupos nacionales, los más importantes eran Pérez Companc, Techint, Astra y el Grupo Soldati, todos objeto de sospecha por sus amplias relaciones con la dictadura militar de la década de 1970. Existía la creencia generalizada de que Menem les había ofrecido un oligopolio sobre el antiguo sector estatal a cambio de su ayuda durante la crisis de 1989-1991. Las adquisiciones de Pérez Companc incluían participaciones en las dos compañías telefónicas más importantes resultantes de la privatización de ENTel, secciones de la antigua compañía petrolífera (YPF) y de la industria eléctrica (SEGBA) y acciones en la conducción y distribución del gas. El Grupo Soldati tenía intereses similares en el petróleo, el gas y las telecomunicaciones, así como en el suministro de agua<sup>15</sup>.

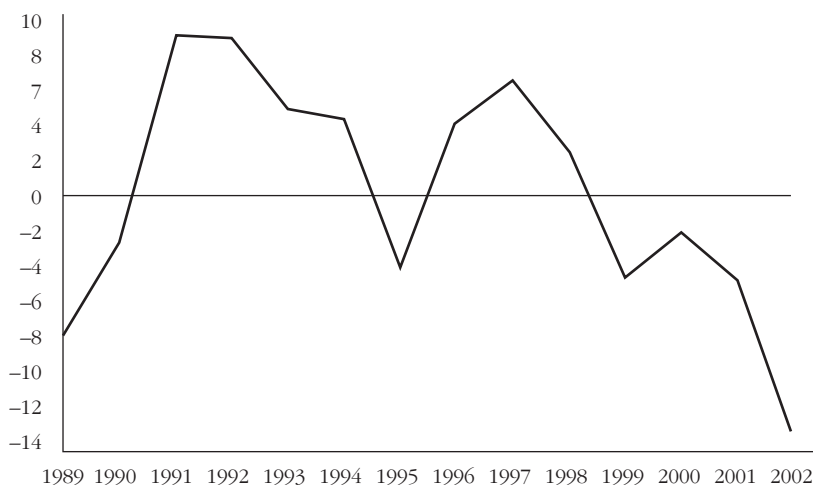
El efecto sobre el empleo fue dramático. Los puestos de trabajo en los ferrocarriles –por tomar un ejemplo extremo– se redujeron de unos 100.000 a sólo 10.000. Los despidos fueron menos graves en otros sectores, pero la mano de obra de las antiguas corporaciones nacionales se vio mermada en todos los casos (véase la Figura 2). Para los argentinos, el viejo sistema de propiedad estatal, por más que ineficiente, tenía por lo menos el mérito de mantener altos índices de empleo; los nuevos puestos de trabajo en los sectores de alta tecnología y alto crecimiento no acababan de materializarse. Es más, significaban la pérdida de instituciones que durante mucho tiempo les habían protegido de las sacudidas de la economía global. Con la privatización de Menem *à toute outrance*, advertía ya en 1993 un estudio del Banco Mundial, «las finanzas públicas ape-

---

<sup>15</sup> Daniel MUCHNIK, *País archipiélago. Las consecuencias del modelo político-económico del gobierno de Menem*, Buenos Aires, 1993, p. 54.



FIGURA 2. Porcentaje de desempleo en la población activa urbana, 1990-2002



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina (INDEC).

nas disponen de un colchón en el caso de que los supuestos económicos y políticos favorables no lleguen a verificarse»<sup>16</sup>.

### *Neodesarrollo*

¿Y qué fue del impulso del crecimiento y de la «nueva economía», cuyas exportaciones de alto valor espolearían el incremento de la riqueza y de los puestos de trabajo? En 1994 se había producido efectivamente una recuperación respecto a la contracción de la década anterior, pero sólo para llegar en torno a los niveles de principios de la década de 1970<sup>17</sup>. Se dieron algunos desarrollos en la industria pesquera, en la ingeniería forestal y en el gas natural, pero no puede hablarse de ningún cambio estructural de importancia en la economía. Las exportaciones en alza de automóviles, productos petroquímicos, acero y vino comprendían productos consolidados hace ya mucho. Argentina siguió siendo muy dependiente de las exportaciones agrícolas –tanto de antiguos productos como la carne de vaca y el trigo, como de otros nuevos como el sorgo–. La entrada de capital extranjero contribuyó a aumentar los índices de consumo, en lugar de incrementar la producción. La inversión estaba dirigida a las industrias

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Argentina*, cit., p. xii; véase también William SMITH, «Hyperinflation, Macroeconomic Instability and Neoliberal Restructuring in Democratic Argentina», en E. EPSTEIN (ed.) *The New Argentine Democracy*, Westport, 1992, p. 57. Para un punto de vista favorable: BANCO MUNDIAL, *Argentina's Privatization Program*, Washington, DC, 1993.

<sup>17</sup> ECLAC, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1994*, cit., p. 131.

de capital intensivo y a gran escala que figuraban en el programa de privatización de Menem. Las denominadas PYMEs (pequeñas y medianas empresas) no acabaron de despuntar; todavía faltas de acceso a crédito, tecnología, mercados y técnicas, apenas podían contribuir a absorber el creciente excedente de mano de obra. Los incrementos de productividad seguían estando a la zaga de los niveles europeos<sup>18</sup>.

Hubo algunas pequeñas excepciones a esta regla. Por ejemplo, las exenciones tributarias de la época anterior a Menem condujeron a un enigmático incremento de productos manufactureros modernos en la provincia occidental de San Luis; pero este tipo de transición pasó de largo en la mayoría de las demás regiones. La escasez, la indigencia, el desempleo y una desigualdad en aumento caracterizaron a la mayor parte de las provincias argentinas bajo Menem –una desigualdad intensificada por la excesiva confianza del gobierno en el Impuesto sobre el Valor Añadido–. En el campo, el campesinado sobreviviente subsistía gracias a las pequeñas parcelas conocidas como *minifundios* o se ganaba a duras penas la vida cogiendo fruta. Las economías locales perdieron subsidios importantes con la abolición de las comisiones de fijación de precios, creadas en la década de 1930; muchas de ellas, como era el caso de Tucumán, productora de azúcar, soportaban un declive continuado. En las áreas más pobres de Argentina –las provincias septentrionales de Salta, Jujuy y Formosa– la renta *per capita* entre los pobres había caído, a finales de la década de 1990, a los niveles de Bangladesh y Nepal. En varias de las principales ciudades provinciales, entre otras en Concordia (Entre Ríos), Resistencia (Chaco), Corrientes y San Salvador de Jujuy, prácticamente tres cuartos de la población vivían en una situación de necesidad extrema<sup>19</sup>.

La inversión llegó a Argentina en la década de 1990 bajo condiciones muy diferentes de las que existían en la *belle époque*. En aquel feliz periodo, los banqueros podían señalar el probado récord detentado por el país como exportador agrícola. Durante los años de Menem, el potencial de inversión se quedó en gran medida en la imaginación del equipo de imagen del presidente. Los subsidios a la agricultura en Europa y Estados Unidos hacían imposible el crecimiento rápido a través de las exportaciones agrícolas. Las perspectivas de una nueva prosperidad fraguada sobre la industria manufacturera parecían igualmente lejanas. Las naciones en vías de desarrollo estaban compitiendo por los mercados haciendo

---

<sup>18</sup> Bernardo KOSACOFF, «La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada», en P. Bustos (ed.) *Estabilidad*, cit., pp. 93-128.

<sup>19</sup> *Página 12*, en su número del 11 de enero de 1999, presenta las siguientes cifras de la renta *per capita* del 20 por 100 más pobre de la población (jurisdicciones argentinas en cursiva): Estados Unidos, 6.000 dólares; *Gran Buenos Aires*, 864 dólares; Bangladesh, 613 dólares; *Corrientes*, 510 dólares; *Salta*, 468 dólares; Nepal, 464 dólares; *Jujuy*, 400 dólares. Para las provincias, véase Alejandro ROFMAN, «Las economías regionales: un proceso de decadencia estructural», en P. Bustos (ed.) *Estabilidad*, cit., pp. 159-189.

bajar los salarios a los niveles más bajos posibles y los nacientes gigantes industriales asiáticos aseguraban que Argentina apenas tuviera posibilidades en la escena mundial. En la década de 1980, la industria argentina se había contraído en un 24 por 100; a principios de la de 1990 recuperó parte, aunque no todo, del terreno perdido. En 1994, el empleo en la industria manufacturera seguía sin rondar más del 75 por 100 de los niveles de 1980. La producción de bienes de consumo duraderos aumentó, gracias a Mercosur, pero la producción de bienes de equipo se contrajo con la entrada de importaciones. Pero, por encima de todo, la sobrevaloración crónica del peso a lo largo de gran parte del periodo dejó a los bienes argentinos en desventaja competitiva en la mayoría de los mercados de exportación<sup>20</sup>.

### *Estabilizar el peso*

El sistema de convertibilidad monetaria de Argentina no era, estrictamente hablando, un elemento del «consenso de Washington», aunque se había aplicado en otros lugares, por ejemplo, en Chile a finales de la década de 1970. La medida, que se hizo ley a principios de 1991, marcó la adopción de una divisa con una garantía de convertibilidad uno a uno respecto al dólar estadounidense. El arquitecto del sistema era Domingo Cavallo, un economista formado en Harvard que había sido anteriormente ministro de Asuntos Exteriores de Menem. Ligado a la *patria financiera*, la elite financiera liberal de Argentina, conjugaba una fama de competencia profesional con una personalidad formidable.

El sistema de Cavallo se parecía al patrón oro, extinto hace tanto tiempo –y utilizado antes de 1930 de forma intermitente en Argentina, así como en Europa occidental y en Estados Unidos–, en el sentido de que mantenía un tipo de cambio fijo y ajustaba la oferta de dinero a las reservas exteriores. La ley de 1991 establecía la independencia del Banco Central y declaraba que el gobierno electo ya no podría ordenar nunca más la emisión de moneda. Cavallo argüía que la convertibilidad fomentaría el ahorro nacional, dado que cada peso depositado en el banco valdría siempre el equivalente a un dólar; atraería la inversión extranjera y ayudaría a repatriar los fondos argentinos del extranjero, puesto que tener dinero en el país sería tan seguro como guardarlo en Estados Unidos. Esto contribuiría, por consiguiente, a crear un sistema crediticio duradero, permitiendo que un gasto de consumo más elevado estimulara la vivienda y la fabricación. Por encima de todo –y esto era lo que daba credibilidad a la medida–, pondría fin a la pesadilla de la hiperinflación.

---

<sup>20</sup> B. Kosacoff, «Industria», cit., p. 109; ECLAC, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1996*, Santiago 1997, p. 72. Para un punto de vista escéptico, véase Atilio BORÓN, «Argentina's Neoliberal Reforms», en Leslie ARMIJO (ed.) *Conversations on Democratization and Economic Reform*, Los Ángeles, 1994, p. 244.

Los críticos de Cavallo señalaban los peligros de garantizar la equivalencia peso-dólar. Cuando el dólar se revalorizara respecto a otras divisas, las exportaciones argentinas se volverían menos competitivas; al fin y al cabo, sólo un 10 por 100 de ellas iba a Estados Unidos. El patrón oro había funcionado bien en periodos de crecimiento, amplificando el crédito nacional cuando la balanza comercial exterior registraba un superávit, pero, por el mismo motivo, magnificaba los efectos de un déficit y, por lo tanto, aumentaba la prosperidad pero intensificaba la recesión. Las naciones «del centro» de la economía-mundo capitalista eran capaces de regular y reconstituir sus reservas exteriores incrementando los tipos de interés o controlando sus ingresos provenientes de las exportaciones. Durante los tiempos de recesión, bancos centrales fuertes, como la Reserva Federal estadounidense o, antes de la Segunda Guerra Mundial, el Banco de Inglaterra, podían utilizar con tino altos tipos de interés para atraer fondos del exterior. En cambio, los países deudores de la periferia, como Argentina, carecían de un control de este tipo sobre los flujos de capital a corto plazo. Cuando sus reservas exteriores disminuían, se veían obligados a restringir el crédito; si intentaban mantener el patrón oro, se verían inmersos en una espiral inflacionista: reducción del gasto, contracción económica y aumento del desempleo. En 1914 y en 1929, Argentina había abandonado el patrón oro, precisamente a fin de salir de este tipo de ciclos descendentes. Esto se había logrado a través de un decreto ejecutivo; la ley de 1991 era más rígida y exigía la intervención del Congreso para la suspensión o abolición de la convertibilidad<sup>21</sup>.

Cavallo hizo caso omiso de estas advertencias. En su defensa, señaló que los enormes déficit presupuestarios de la década de 1980 habían desaparecido, pese a que el gasto en salud y en educación estaba incrementándose; el desempleo todavía no superaba el 7 por 100. Lo que no mencionó fueron los bajos tipos de interés estadounidenses, que constituían la precondition de su éxito<sup>22</sup>. En todo caso, desde un punto de vista político, Cavallo se había convertido a estas alturas en el prisionero de su propia creación, al igual que acabaría convirtiéndose en su víctima. Una vez instaurada, la convertibilidad había empezado a contar con el apoyo de poderosos intereses creados. Las corporaciones recién privatizadas contrajeron deudas en divisas fuertes en el extranjero, seguras de que podrían pagarlas en un futuro. Los argentinos de clase media guardaron sus aho-

---

<sup>21</sup> La medida de 1991 no llegaba a la «dolarización» en tanto que dejaba espacio para una divisa nacional –al igual que el patrón oro, no requería el uso exclusivo de monedas de oro–. Esta situación a un paso de la dolarización permitía la inversión de reservas de dólares, reportando unos réditos conocidos como *señoreaje* [tipo de beneficio obtenido al emitir divisa, especialmente en el caso de divisas tasadas por encima de su valor intrínseco (N. de la T.)]. Véase también Alec Ford, *The Gold Standard 1880-1914: Britain and Argentina*, Oxford, 1962,

<sup>22</sup> Nissan Leviatan (ed.) *Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards*, Proposiciones para el debate del Banco Mundial 207, Washington, DC, 1993, p. 9.

ros en bancos locales o pidieron préstamos para comprar bienes raíces o automóviles. Hasta los pobres llegaron a acuerdos de compra a plazos a pequeña escala. A medida que el crédito y el endeudamiento se fueron ampliando, nadie quería acabar con la convertibilidad peso-dólar: esto implicaría reducir drásticamente los ahorros e incrementar las deudas. Este apoyo de base tan amplia perduró incluso una vez desatada la crisis de 2001. Cuando un peso era igual a un dólar, «muchos, muchos argentinos podían dormir tranquilos. Tan fuerte era el consenso en torno a la convertibilidad que incluso hoy [julio de 2002], nadie asume la responsabilidad de haber llevado a cabo la devaluación»<sup>23</sup>.

### *Transformaciones políticas*

A medida que reformaba la economía, Menem redibujó el mapa político de Argentina. Los cambios más impresionantes de la década de 1990 tienen que ver con el eclipse de los militares —una fuerza dominante del país desde el siglo XIX— y con el pronunciado declive de los antaño poderosos sindicatos. La reputación de los militares sufrió un golpe irreparable durante la guerra sucia de la década de 1970, agravada por la humillante derrota en las Malvinas; finalmente, se vieron expulsados del gobierno en 1983 rodeados de ignominia. Durante los años del gobierno Alfonsín, las facciones militares de la línea dura lucharon contra los recortes del presupuesto de defensa y los juicios a los antiguos dirigentes de la junta militar. Menem adoptó una política más sutil. Por un lado, proclamó una época de «reconciliación nacional»: 200 oficiales condenados por asesinato o tortura con pruebas concluyentes salieron libres gracias a la amnistía de octubre de 1989. Por otra parte, castigó severamente la resistencia de los *carapintadas* de extrema derecha. La última rebelión de los cuarteles se produjo en diciembre de 1990, tras la reanudación de las relaciones con Gran Bretaña por parte de Menem. La jefatura del ejército recibió el orden de aplastarla, a la cual ésta accedió. El cabecilla de la revuelta, el coronel Mohamed Seineldín, otro *turco*, fue condenado a cadena perpetua.

El servicio militar obligatorio quedó abolido. Con el sólido respaldo del FMI, el gobierno dispuso la privatización de sectores clave del complejo militar-industrial, incluida la productora de armas Fabricaciones Militares, liquidando a su vez algunas de las enormes propiedades inmobiliarias del ejército. En 1993, el número de integrantes de las fuerzas armadas se vio reducido ulteriormente a 65.000, mientras que el número de generales descendió de 70 en 1989 a 32 en 1995. La moral se mantuvo con la enérgica participación en las operaciones de «pacificación» de la ONU/Estados Unidos. Desde que Menem tomara la decisión personal de enviar dos barcos, dos aviones militares de transporte y 600 oficiales y suboficiales que se sumaron al bloqueo contra Irak en septiembre de 1990, las fuerzas

---

<sup>23</sup> Juan Carlos Torre, 24 de julio de 2002 (comunicación personal).

armadas argentinas han participado en operaciones en Croacia, Somalia, Chipre, Kuwait, Haití y Angola. «La marcha junto a las tropas estadounidenses en un desfile de bienvenida a las tropas de la guerra del Golfo –un evento seguido muy de cerca por los medios de comunicación argentinos– supuso un espectacular cambio de perfil para las tropas argentinas», observaba un periódico local en aquel momento<sup>24</sup>. Sin embargo, en lo relativo a la política doméstica, los militares se hicieron invisibles. En diciembre del 2001, De la Rúa ordenó la intervención armada contra los manifestantes en revuelta en Buenos Aires. Los mandos militares se negaron a obedecer a no ser que se lo ordenara el Congreso. La orden nunca llegó.

Desde la década de 1940, los sindicatos fueron una componente clave de la coalición populista. Su influencia –encarnada en las «62 Organizaciones» de la Confederación General del Trabajo– llegó a su ápice en 1973, cuando Perón comenzó su breve tercera legislatura como presidente. Sometido a una brutal represión por la dictadura militar, el movimiento obrero organizado se vio minado ulteriormente por las profundas recesiones que se produjeron a partir de 1975 y que socavaron la industria manufacturera. No obstante, llegada la década de 1980, los sindicatos dieron muestras de haber recuperado su vitalidad. Trece breves huelgas generales contribuyeron a la caída de Alfonsín a mediados de 1989. El *volte-face* de Menem tras su victoria causó consternación entre los jefes sindicales que habían apoyado su campaña de elección; sin embargo, no tomaron medidas de respuesta. El resultado fue una escisión en la CGT en octubre de 1989, entre los trabajadores del sector público y otros que habrían de pagar la factura de las prometidas medidas de austeridad, por un lado, y el grueso de los sindicatos del sector privado que continuaban privilegiando el «diálogo» con el gobierno, por otro. Los intentos de reunificación en 1992 tuvieron como resultado final la ruptura definitiva, tras la cual los sindicatos disidentes formaron la Confederación de Trabajadores Argentinos.

Menem compró a menudo sus apoyos, de ahí que los líderes sindicales recibieran generosas recompensas. Los *dialoguistas* Luis Barrionuevo, del sindicato del sector de la alimentación, y Jorge Triaca, jefe del sindicato de los trabajadores del plástico, fueron nombrados responsables de la Administración de la Seguridad Social y de la compañía de aceros nacional SOMISA respectivamente; aunque al final la magnitud de los cargos de corrupción que pesaban sobre ellos obligó a Menem a despedir a ambos. Los cambios operados por la privatización, la liberalización comercial y la contracción de las obras públicas tuvieron un impacto más profundo en la posición de la mano de obra. Los porcentajes de desempleo sin pre-

---

<sup>24</sup> «Argentina en el Desfile de la Victoria», *Cronista Comercial*, 11 de junio de 1991, citado en Wendy HUNTER, «State and Soldier in Latin America», capítulo 2, United States Institute of Peace, octubre de 1996: [www.usip.org](http://www.usip.org).

cedentes que acarrearón –de los que ya se hacía eco un informe del ECLAC en 1994, en la cresta de la expansión económica– disminuyeron el poder de negociación de los sindicatos<sup>25</sup>. La tendencia a largo plazo del paso del trabajo de fábrica al *cuentapropismo* –subempleo, marginalidad y desigualdad– se aceleró a lo largo de la década de 1990. Antaño, los trabajadores argentinos disfrutaban de niveles de vida comparables a los de los europeos occidentales. A finales del siglo, se parecían mucho más a los de aquellas que en su día fueron las naciones más pobres de América Latina.

No obstante –prueba de la continuidad del papel público del movimiento obrero organizado–, Menem fracasó en su intento de hacer que se aprobase la legislación sobre «flexibilización» que habría facilitado la contratación de trabajadores temporales, remuneraciones salariales por debajo del salario mínimo nominal y el abandono de los métodos tradicionales de negociación colectiva en favor de negociaciones empresa por empresa<sup>26</sup>. Entre tanto, la larga tradición de sindicalismo militante encontró una línea de continuidad en la minoritaria CTA, que organizó a los empleados públicos, los profesores, los trabajadores metalúrgicos radicales y otros. Bajo el liderazgo del sindicalista del sector público Víctor de Genaro, ha desempeñado un papel preponderante en los cortes de autopista de los *piqueteros* a lo largo del 2002. El sindicato de profesores CTERA ha sido uno de los grupos más activos dentro de la CTA, reflejando la oposición de sus miembros a la descentralización del sistema educativo argentino y a la grotesca insuficiencia de las subvenciones provinciales<sup>27</sup>.

Sin embargo, por más que los principales pilares del viejo bloque peronista se hayan visto disueltos o neutralizados, Menem demostró su habilidad a la hora de manipular nuevas formas de populismo que pasaran por encima de los grupos corporativos tradicionales<sup>28</sup>. Los peronistas reinventaron la política de aparato durante la década de 1990, utilizando las redes locales del partido para crear nuevos entramados de relaciones clientelares que recuerdan a los *comités* del Partido Radical de principios del siglo xx (destinados a mitigar los efectos de la economía liberal). En lugar de organizar a través de los sindicatos, tomaron en este periodo la decisión de acercarse a la gente en tanto que individuos, propietarios o consumidores. Las mujeres han desempeñado un papel importante en esta última generación de jefes del partido, organizando las *unidades básicas* o células del Partido Justicialista en el ámbito de la *manzana*. La lealtad se reforzaba a través del suministro de productos para los pobres,

<sup>25</sup> ECLAC, *Economic Survey 1994*, cit., p. 68.

<sup>26</sup> F. de la Balze, *Remaking the Argentine Economy*, cit. p. 109; M. V. Murillo, *Labor Unions*, cit., pp. 131, 170. En septiembre de 2002, el FMI continúa esperando las medidas de *flexibilización* que considera adecuadas.

<sup>27</sup> M. V. Murillo, *Labor Unions*, cit., p. 164.

<sup>28</sup> Jeremy ADELMAN, «Post-Peronist Argentina», *NLR* 1/203, enero-febrero de 1994.

pagados con fondos públicos pero dispensados por el partido. Actuando en los arrabales del Gran Buenos Aires, *Chiche* Duhalde, la mujer de Eduardo, se convirtió en una de las principales practicantes de este nuevo enfoque. Los neopopulistas resucitaron los métodos de tráfico de nombramientos públicos: los fieles del partido entraron en tropel en la burocracia, buscando la recompensa del cargo. La descentralización menemista añadió una dimensión suplementaria al proceso, que suponía el aprovechamiento por parte de los líderes provinciales del refuerzo de su papel de proveedores de sanidad y educación para crear nuevas formas de clientelismo<sup>29</sup>.

Mientras que el programa neoliberal abogaba por una reducción del gasto público, el neopopulismo y el *clientelismo* que acarreaba mitigaron hasta cierto punto esta tendencia. En la provincia de Buenos Aires –con mucho la más grande, con una población de 9 millones de personas– el gasto creció de forma bastante sistemática a lo largo de la década, como se muestra más abajo en el Cuadro 1 (una importante proporción de este gasto se recaudó en el ámbito local). En las provincias más pobladas, Córdoba y Santa Fe, predominó esta misma pauta. En ellas, los gobernadores presionaron para que aumentara el porcentaje de fondos de *coparticipación*. A medida que las tasas de desempleo empeoraban, empezaron a recibir fuertes presiones desde abajo. El gobierno federal, atado con grilletes al sistema de convertibilidad, batalló para reducir su capítulo presupuestario y reducir el déficit presupuestario. Se creaba así un escenario para un enfrentamiento que no tardaría en estallar en el momento en el que la economía comenzó a empeorar.

Sin embargo, por entonces la estabilidad política estaba asegurada. Menem logró reconciliar el neoliberalismo con las formas de la democracia representativa, minimizando –aunque no evitando completamente– el recurso a procedimientos autoritarios. Se convirtió en el primer presidente desde Perón en cumplir una legislatura de seis años; en 1995, tras haber modificado la Constitución, ganó la reelección por otros cuatro años.

---

<sup>29</sup> En 2002, los informes hablan de 1.360.000 funcionarios que trabajaban en las administraciones provinciales y nacionales (*Buenos Aires Herald*, 31 de mayo de 2002). Javier AUYERO, *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, NC 2000; Steven LEVITSKY, «Organization and Labor-based Party Adaptation. The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective», *World Politics* 54 (octubre de 2001), pp. 21-56.



Cuadro 1. *Gasto provincial de Buenos Aires, en millones de pesos*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Administración	1.146	1.654	1.990	2.369	2.223	2.375	2.179	2.448	2.492	2.588
Servicios de seguridad	545	618	712	726	839	811	1.036	1.277	1.288	1.262
Servicios sociales	2.219	2.818	3.650	4.035	3.970	4.418	5.536	5.901	6.283	6.205
– Sanidad	537	639	788	758	818	912	946	1.042	1.183	1.087
– Asistencia Social	70	147	288	445	330	416	600	627	620	533
– Seguridad social	250	275	248	227	186	228	257	222	257	236
– Educación/Cultura	1.153	1.609	2.023	2.280	2.255	2.527	3.252	3.423	3.816	3.915
– Ciencia/tecnología	7	8	10	10	10	11	12	12	12	15
– Programas de trabajos	–	–	–	–	–	–	63	171	120	146
– Vivienda/planificación	154	104	177	177	162	198	220	259	182	215
– Agua/aguas residuales	48	35	115	137	210	126	187	144	94	59
Servicios económicos	169	423	493	768	745	823	888	940	774	559
Deuda pública	22	162	145	151	150	290	230	215	260	385
<b>Total</b>	<b>4.101</b>	<b>5.674</b>	<b>6.990</b>	<b>8.049</b>	<b>7.927</b>	<b>8.717</b>	<b>9.869</b>	<b>10.731</b>	<b>11.097</b>	<b>10.997</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

### *Conmociones externas*

Sin embargo, cuando Menem daba comienzo a su segunda legislatura, Argentina volvía, tocada del primer gran golpe, a su modelo económico. En diciembre de 1994, una brusca subida de los tipos de interés estadounidenses provocó un *crack* en el mercado mundial de bonos y la devaluación del peso mexicano. La popularidad de los mercados emergentes cayó en picado. Los capitales huyeron de América Latina. Los precios de los valores bajaron bruscamente en la Bolsa de Buenos Aires a medida que el *efecto Tequila* se hacía notar. La economía argentina se precipitaba dando tumbos hacia la recesión, hasta el punto de que el desempleo se elevó del 12 al 18 por 100 en apenas seis meses. La fuga de capitales y el descenso de las reservas hicieron cundir los temores acerca de la supervivencia de la convertibilidad del peso. La consiguiente demanda de fondos bancarios –el 18 por 100 de los depósitos se perdieron en varias semanas– hizo crecer la ansiedad acerca del vigor del sistema bancario en

su conjunto, obligando a algunos cierres en bancos de provincia. El PIB se redujo en un 7,6 por 100 desde el último trimestre de 1994 al primer trimestre de 1996.

El *currency-board system* de Menem y Cavallo se mantuvo intacto. Se garantizaron los pagos de la deuda externa con las reservas del Banco Central, mientras el gobierno se comprometía a reforzarlas en caso de necesidad a través de medidas de privatización adicionales, por más que a estas alturas ya quedara poco por vender. Las amistades políticas –Pérez Compagnon y otros– se pusieron de acuerdo para respaldar al peso. Los especuladores declararon un alto el fuego. Alarmado por las repercusiones de la crisis mexicana, Estados Unidos bajó un poco sus tipos de interés. Parecía que Argentina había conseguido capear el temporal. Sin embargo, el coste de financiación del déficit presupuestario –que creció de 1.300 millones de dólares en 1995 a 5.600 millones en 1996, con una caída de los ingresos públicos y un aumento en el pago de los intereses de la deuda– colocó al país en el primer puesto de la espiral ascendente de la deuda que culminaría con la gigantesca declaración de impago de diciembre del 2001. Durante finales de la década de 1990, el alza de los tipos de interés exteriores condujo al aumento sostenido de los costes del servicio de la deuda, que a su vez acrecentó esta última, acarreado la imposición de tipos aún más altos al país en concepto de «prima de riesgo»; al mismo tiempo que se producía, tal y como señalábamos más arriba, un enorme aumento del monto total del déficit a resultas del sistema de convertibilidad. El pequeño agujero deficitario de los años anteriores, en gran medida resultado de la privatización parcial de la seguridad social, comenzó a abrirse<sup>30</sup>.

Sin embargo, durante un tiempo, la apreciación del real brasileño –Cardoso había subido los tipos de interés hasta casi un 65 por 100, en respuesta a la *Tequila crisis*– vino al rescate de la economía argentina, creando una fuerte demanda procedente de uno de sus principales mercados de exportación<sup>31</sup>. No obstante, la recuperación no pasó de leve. Las exportaciones argentinas siguieron consistiendo sobre todo en bienes primarios de escaso valor añadido. La mitad de los nuevos empleos creados en este tiempo eran temporales, con un marcado aumento del *cuentapropismo*. Asimismo, en este periodo, los problemas sociales del declive regional y del desempleo se estaban haciendo notar cada vez más. Las quiebras bancarias de 1995 tuvieron un efecto desastroso sobre las finanzas regionales de algunas partes del país, conduciendo a una caída en picado de los indicadores de la sanidad y la educación. Los dirigentes provinciales exigieron más recursos. A mediados de 1996, Cavallo dimitió tras una disputa en torno al gasto sanitario, ocupando su puesto Roque Fernández.

<sup>30</sup> Mark WEISBROT y Dean BAKER, «When “Good Parents” Go Bad: The IMF in Argentina», Centre for Economic and Policy Research, Washington, DC, abril de 2002.

<sup>31</sup> Manzetti, *Privatization South American Style*, cit., p. 85; Geisa Maria ROCHA, «Neodependencia en Brasil», *NLR* 16 (septiembre-octubre de 2002).

Los ingresos procedentes de la privatización estaban agotados. La inversión extranjera se estancó. Nuevas subidas de los tipos de interés estadounidenses multiplicaron los costes del servicio de la deuda, hinchando el déficit. Sin embargo, lo verdaderamente crucial fue que a principios de 1996 el dólar estadounidense también comenzara a subir. Su apreciación significó el punto de inflexión de la economía mundial en la década de 1990: «el toque de difuntos para las economías periféricas que habían atado sus monedas al dólar». Cada vez más, conforme se acercaba el final de la década, «Estados Unidos fue absorbiendo todos los capitales móviles del mundo. Ante esta situación, los países que habían apostado todo a la atracción de la inversión extranjera se vieron metidos en un atolladero»<sup>32</sup>. A principios de 1997, los tipos de interés volvieron a subir. La brusca subida de los pagos de la deuda externa hizo que se extendiera el pánico, la fuga de capitales y, poco después, el hundimiento de buena parte del sudeste asiático. Un año más tarde, en agosto de 1998, Rusia declaró el impago de su deuda. Para entonces, la economía argentina había entrado en recesión. En contra del cuadro que había pintado el FMI, el gobierno presentó un superávit presupuestario primario durante la mayor parte del periodo –sin embargo, el aumento de los costes de los intereses hizo que entrara en déficit (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2. *Gastos e ingresos públicos, en millones de pesos actuales*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2001
Ingresos totales	50.727	51.078	50.294	47.669	55.377	56.726	58.455	56.571	51.319
Gastos totales	47.996	51.364	51.667	52.933	59.653	60.800	63.224	63.362	59.429
- % del PIB	20,3	20,0	20,1	19,5	20,4	20,3	22,3	22,3	22,1
<b>Pago de intereses</b>	<b>2.914</b>	<b>3.150</b>	<b>4.084</b>	<b>4.608</b>	<b>5.745</b>	<b>6.660</b>	<b>8.224</b>	<b>9.656</b>	<b>9.630</b>
- % del PIB	1,2	1,2	1,6	1,7	2,0	2,2	2,9	3,4	3,6
<b>Déficit/ Superávit</b>	<b>2.731</b>	<b>-286</b>	<b>-1.373</b>	<b>-5.264</b>	<b>-4.277</b>	<b>-4.074</b>	<b>-4.768</b>	<b>-6.792</b>	<b>-8.110</b>
Gastos primarios	45.082	48.214	47.583	48.325	53.908	54.139	55.000	53.706	49.799
- % del PIB	19,1	18,7	18,4	17,8	18,4	18,1	19,4	18,9	18,5
<b>Superávit primario</b>	<b>5.645</b>	<b>2.864</b>	<b>2.710</b>	<b>-657</b>	<b>1.468</b>	<b>2.587</b>	<b>3.455</b>	<b>2.864</b>	<b>1.520</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Argentina.

Entretanto, las exportaciones continuaron dependiendo de la continua sobrevaloración del real, vinculado al dólar. En enero de 1999, el real sufrió un violento ataque especulativo. El gobierno de Cardoso se vio obligado a abandonar la seguridad del tipo de cambio del *Plano Real*,

<sup>32</sup> Robert Brenner, junio de 2002 (comunicación personal).

permitiendo la devaluación de la moneda. Parecía imperativo que Argentina sería la siguiente. El mercado brasileño estaba contrayéndose rápidamente. El sistema de convertibilidad, que ligaba el peso a un dólar al alza, tuvo un efecto devastador sobre las exportaciones. ¿Por qué Argentina no dejó que el peso cayera? Hubo sin duda una presión política por parte de la extensa clase media del país, que no quería ver cómo mermaban sus ahorros. No obstante, la decisión se vio reforzada por el apoyo del FMI y del Tesoro estadounidense. El país, tal y como lo expresara un alto funcionario del Fondo, había «aplicado fielmente» sus lecciones, hasta el punto de que sus «resultados obtuvieron el reconocimiento internacional, como atestigua la aparición del presidente Menem junto al presidente Clinton en la reunión anual del Fondo y del Banco en 1999»<sup>33</sup>. En esta etapa, Menem llegó incluso a proponer el reforzamiento de la paridad mediante la dolarización total.

Al mismo tiempo, las provincias arruinadas estaban empezando a dar muestras de agotamiento con las políticas neoliberales. Los parados *piqueteros* ya habían comenzado a realizar sus cortes de carreteras, contando con el apoyo del CTA y de grupos radicales como la Corriente Clasista Combativa. Frente al creciente descontento popular, las administraciones provinciales —encabezadas por Buenos Aires— aumentaron levemente su empleo en el sector público, que pasó de 1.223.000 personas en 1996 a 1.318.000 personas en 1999, en vez de llevar a cabo los despidos exigidos por el gobierno federal.

### *El retorno de los radicales*

El apoyo nacional a Menem estaba comenzando a resquebrajarse. El Partido Justicialista estaba tambaleándose por los conflictos internos vehiculados por las regiones, que enfrentaban al presidente con su claro sucesor, Eduardo Duhalde (vicepresidente a principios de la década de 1990, antes de convertirse en gobernador de Buenos Aires). Menem tanteó el terreno para una nueva reforma constitucional que le permitiera concurrir a una tercera legislatura, pero apenas encontró apoyos; antiguos cargos de corrupción y abuso de autoridad empezaban a resonar con mucha más fuerza.

En octubre de 1997, advirtiendo el agotamiento del *menemismo*, el más viejo de los partidos argentinos, el de los radicales, se unió con el FREPASO —uno de los más recientes— para formar la Alianza. Por su parte, FREPASO era una coalición de grupos de centro-izquierda que, al igual que los radicales, contaba con una composición predominantemente de clase

---

<sup>33</sup> Véase el discurso de la subdirectora ejecutiva del FMI, Anne KRUEGER, del 17 de julio de 2002, «Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina», en [www.imf.org/np/speeches/2002/071702.htm](http://www.imf.org/np/speeches/2002/071702.htm).

media. Sus principales zonas de influencia electoral residían en la ciudad de Buenos Aires. Su líder Carlos *Chacho* Álvarez, profesor y antiguo peronista, abandonó a los justicialistas en 1993 en protesta contra la descentralización escolar y la privatización. A pesar de su unidad contra Menem, los radicales, favorables al libre mercado, y los *frepasistas* progresistas mantenían orientaciones marcadamente opuestas entre sí. Álvarez, un hábil comunicador, sermoneaba contra la «globalización», mientras que otra de sus principales figuras, Graciela Fernández Mejide, defendía posiciones proteccionistas, lo cual constituía una herejía para los radicales.

Fernando de la Rúa, cabeza visible de la Alianza, era más conocido como conciliador y reclamo electoral que como un hombre de ideas sólidas. Veterano radical de Córdoba, contaba con un prestigio en el ámbito nacional, lo que permitía esperar un sólido apoyo de las provincias en las elecciones gubernamentales. En aquel momento, ocupaba el puesto de alcalde electo de la recién establecida Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde su historial, aunque no espectacular, también era un signo de posible victoria frente a unos peronistas divididos. Era considerado seguro, estable y no manchado por la corrupción.

De la Rúa y su compañero de viaje Álvarez empataron frente a la candidatura peronista encabezada por Duhalde en las elecciones presidenciales de octubre de 1999. Siguiendo los consejos de un hombre de Clinton, Dick Morris, la Alianza basó su campaña en la crisis que afectaba al país y ofreció una programa edulcorado de liberalismo moderado y gobierno limpio, con vagas promesas de mejora en la sanidad y en la educación. Bajo la dirección de Morris, De la Rúa hizo hincapié en su reputación personal como garantía de seriedad y estabilidad, declarando que se sentía «orgulloso de resultar aburrido». En la economía, José Luis Machinea, director del Banco Central con Alfonsín y uno de los miembros clave del equipo de De la Rúa, era un esforzado defensor de la convertibilidad (haciendo caso omiso de la posibilidad de que el FREPASO no aceptara esta orientación). Machinea veía con buenos ojos las propuestas de dolarización que lanzara Menem, pero sostenía que para ello era preciso llevar a cabo «reformas estructurales» previas, al objeto de eliminar el déficit público y «liberalizar» el mercado de trabajo<sup>34</sup>. Sin embargo, los márgenes de maniobra se estaban reduciendo rápidamente. Los ingresos públicos estaban cayendo, junto con la demanda y el consumo, mientras crecían los déficit, hinchados por la deuda. Conforme un ajuste llevaba a otro, la economía continuaba cayendo en picado.

Los justicialistas estaban divididos. Como *bonaerense*, Duhalde recibió poco apoyo de los gobernadores provinciales peronistas y absolutamente ninguno de Menem. Durante la campaña electoral, dejó advertir su disposición a llevar a cabo una devaluación e incluso a declarar el impago

---

<sup>34</sup> *Financial Times*, 12 de marzo de 1999.

de la deuda externa, lo que le valió acusaciones de que no estaba sino recompensando a sus amiguetes del Gran Buenos Aires, a los industriales y a los sindicatos que saldrían beneficiados en caso de reducirse la competencia que suponen los bienes importados. Los peronistas nunca consiguieron superar la oposición pública al abandono de la convertibilidad, mientras Menem continuaba agitando a favor de la dolarización.

La posterior victoria por escaso margen de la Alianza en diciembre de 1999 reflejó las divisiones del bando peronista antes que el apoyo a De la Rúa; los peronistas conservaron una amplia mayoría en el Congreso y en las provincias. El único objetivo del nuevo gobierno consistía en atraer más inversión extranjera y cumplir, a medida que la situación empeoraba, con las obligaciones de la deuda. Según Machinea, esto se traducía en el apuntalamiento de la paridad y en el apurado del déficit presupuestario, por más que éste no pasara de un modesto 2,4 por 100 del PIB. Sin embargo, los intentos de reducir los fondos de *coparticipación* para disminuir el gasto provincial se vieron frustrados por la intercesión de los gobernadores peronistas y del Congreso, de modo que la situación política entró en punto muerto. Se subieron los impuestos y se impusieron recortes, pero el ahorro presupuestario —un total del 2 por 100 del PIB— se vio eclipsado por el aumento de los costes del servicio de la deuda. Seguía sin haber signos de recuperación. Las medidas de flexibilización —que incluían la abolición de la negociación colectiva centralizada y de las contribuciones de los empresarios a las mutuas sanitarias dirigidas por los sindicatos— volvieron a encontrarse con resistencias en el Congreso. Circularon informes que hablaban de un intento de soborno de los senadores peronistas por parte del gobierno para comprar su apoyo a las nuevas medidas. Álvarez dimitió del puesto de vicepresidente, que había ocupado durante sólo nueve meses. De la Alianza quedaba tan sólo el nombre.

### *Tras la burbuja*

El tiempo se había acabado. A partir de abril de 2000, el deterioro de Wall Street marcó el final del auge económico estadounidense y el principio de un grave empeoramiento de la economía mundial. Los capitales huyeron del país a medida que aumentaban los pronósticos de que Argentina se enfrentaba a un «duro aterrizaje». El déficit empeoró, a pesar de los recortes del gasto. En noviembre de 2000, la declaración de impago era inminente. El gobierno se dirigió al FMI en busca de ayuda urgente. El Fondo impuso condiciones draconianas de austeridad presupuestaria. De cumplirse estas condiciones, se facilitaría un voluminoso préstamo de un total de casi 40.000 millones de dólares para respaldar el sistema de convertibilidad.

El duro recorte exigido por el FMI no hizo más que acentuar los efectos negativos de la deflación, ahondando la recesión, acelerando la fuga de capitales e incrementando la posibilidad de una declaración final de impa-

go. Exigir al debilitado gobierno De la Rúa que combatiera el gasto en los baluartes provinciales peronistas no era sino un modo de exacerbar los riesgos de derrumbe político. En un intento desesperado de aplicar los recortes del gasto, el gobierno aumentó la edad de jubilación de las mujeres y redujo la pensión mínima del Estado. El programa de obras públicas encaminado a reducir el desempleo y a estimular el consumo, anunciado a comienzos de 2001, no superó la etapa embrionaria. Machinea dimitió a principios de marzo, después de demostrarse incapaz de hacer que se aprobaran nuevas reducciones. Como era de esperar, Ricardo López Murphy, el economista neoliberal que le sustituyó, declaró la guerra a los programas de bienestar social y empleo de las provincias, pero se encontró con un sólido frente de oposición de los gobernadores peronistas de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. López Murphy fijó entonces su atención en la educación superior, sin duda porque esperaba encontrarse con un objetivo más fácil, pero lo único que consiguió fue provocar la furia de los estudiantes universitarios. Tres semanas después de su toma de posesión, dimitió.

De la Rúa recuperó para el gobierno al ministro de Economía de Menem, Cavallo, que –tras un primer intento de reducir los impuestos– trató de aplicar la vieja receta de austeridad presupuestaria y reducción del gasto. En junio, intentó negociar una moratoria del pago de los intereses de la deuda externa mediante un «megacanje» de aproximadamente 32.000 millones de dólares. En un intento encubierto de llevar a cabo una devaluación, Cavallo propuso entonces el reajuste de los términos de convertibilidad con arreglo a una tasa basada en una cesta de monedas europeas de cotización más baja; la operación no pasó desapercibida y fue rechazada por el Congreso. En julio, los radicales impidieron otro recorte de las pensiones.

A medida que los depositantes vaciaban sus cuentas bancarias y sus cajas de seguridad, De la Rúa parecía resignarse a la batalla del fin del mundo: «en esta batalla me va la vida», declaraba en julio de 2001, «nunca devaluaré»<sup>35</sup>. El FMI exigió entonces que el gobierno consiguiera el déficit cero como condición para un nuevo préstamo de 8.000 millones de dólares; en su punto de mira estaba el aumento del empleo público en las provincias –que llegó a crecer en unas 35.000 personas entre 1999 y 2000, con arreglo a las cifras del Fondo–, considerado como uno de los principales «problemas presupuestarios» y un síntoma de una «hinchazón del sector público». En octubre de 2001, las elecciones de mitad de legislatura pusieron de manifiesto la desorientación y desilusión de los ciudadanos. El voto a la Alianza se desplomó; los peronistas crecieron (colocando a Duhalde en el Senado), sin embargo, el salto fundamental lo dieron los cuatro millones de personas que votaron en blanco<sup>36</sup>. Las retiradas de

<sup>35</sup> *Financial Times*, 16 de julio de 2001.

<sup>36</sup> La ley argentina castiga con multas a los no votantes.

depósitos bancarios llegaron a alcanzar la cifra de 500 millones de dólares diarios a finales de noviembre, mientras que a primeros de diciembre ascendían a la impresionante cifra de 1.000 millones de dólares diarios. En tales circunstancias, Cavallo estableció el *corralito*. El respaldo a De la Rúa se esfumó por completo. Ya no era posible defender la convertibilidad. Las revueltas populares de diciembre del 2001 trajeron consigo la huida de De la Rúa, la devaluación y la histórica declaración de impago de la deuda.

¿Qué balance podemos hacer de la larga década de neoliberalismo en Argentina? Sin duda, las promesas de una nueva economía basada en el capital extranjero resultaron ser un espejismo. El desempleo creció vertiginosamente, mientras que los sectores de exportación de bienes de alto valor añadido no llegaron a materializarse. La privatización, gracias en parte al oligopolio de los conglomerados nacionales, ni siquiera trajo consigo eficacia, ya que como ha observado el *Financial Times*, Argentina ha sido uno de los lugares más caros para hacer negocios<sup>37</sup>. Se esperaba que los déficit descendieran con el fin de los subsidios estatales a las industrias nacionales; por el contrario, experimentaron una hinchazón por el aumento de los costes de la deuda externa. El sistema de convertibilidad de las divisas exacerbó drásticamente estos problemas a causa de sus efectos deletéreos sobre las exportaciones y los déficit. Si los puntos centrales del «consenso de Washington» produjeron desempleo, ruina regional y aumento de la desigualdad, sería el tipo de cambio fijo, con un dólar al alza, el que determinaría esa nueva vuelta de tuerca, esa gravedad extrema de la crisis argentina del segundo milenio.

El FMI respaldó el sistema de paridad con decenas de miles de millones de dólares hasta que se produjo el amargo final. Todavía continúa diciendo que la causa principal de la crisis argentina fue la mala gestión presupuestaria y que la insuficiente flexibilidad del mercado de trabajo era el verdadero problema que socavaba el régimen monetario. Se ha sentido particularmente ultrajado por las recientes medidas del Congreso, que ha prorrogado la prohibición de celebrar juicios por impago de hipotecas, así como del embargo de los coches de deudores; asimismo, ha reestablecido las cotizaciones de los empleados a un régimen de seguridad social dirigido por los sindicatos; ha declarado, por último, que las oficinas centrales de los bancos extranjeros deben ser responsables de los nuevos depósitos en sus sucursales argentinas. De ahí que ahora el FMI exija el «consenso político» —el garante fundamental— antes de llegar a cualquier acuerdo<sup>38</sup>.

Todavía no están claros cuáles podrían ser los eventuales contenidos de ese acuerdo. ¿Facilitará verdaderos recursos para reactivar la economía o

<sup>37</sup> *Financial Times*, 15 de febrero de 2002; 19 de marzo de 2002.

<sup>38</sup> *The Economist*, 7 de septiembre de 2002, p. 57.



se limitará a poner a Argentina bajo «un tipo de liquidación» en la que el crecimiento lento, los tipos de interés permanentemente altos y el peso insostenible de la deuda condenen al país a renquear pasando de una crisis a otra? Sería aconsejable que Argentina escogiera una alternativa no dictada por el FMI. La crisis del año pasado ya ha modificado las coordenadas de la economía. Una devaluación efectiva de alrededor del 72 por 100 ha hecho que el sector de las exportaciones haya mejorado enormemente su competitividad y, con el hundimiento de las importaciones, haya aumentado su participación en el conjunto de la economía del 11,5 al 37 por 100, lo que ha dado lugar a que, en la actualidad, haya un superávit por cuenta corriente. ¿Podría Argentina dar sus propios pasos hacia la recuperación, declarando una moratoria del pago de la deuda, estableciendo un amplio programa de obras públicas, trabajando directamente con los bancos privados brasileños, por ejemplo, para disponer de líneas de crédito que permitirían que las exportaciones crecieran más rápidamente?<sup>39</sup>

En julio de 2002, con los apoyos políticos escapándosele de las manos, Duhalde declaró que el país necesitaba un presidente electo en vez de uno designado, anunciando el adelanto de las próximas elecciones presidenciales a marzo de 2003. Los peronistas se disputan ahora la sucesión de Duhalde. Menem hizo un nuevo intento de volver a presentarse, pero recibió tal torrente de improperios que se vio obligado a retirarse de la lucha por la sucesión. Carlos Reutemann, gobernador de Santa Fe y antiguo campeón de fórmula uno, se ha negado a presentarse por el momento, una decisión que podría reconsiderar si contara con el apoyo del FMI. Entre tanto, el gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota, se ha ofrecido como el mejor recambio.

La congresista radical disidente Elisa Carrió se ha destacado como una alternativa de izquierda, habiéndose labrado una reputación de azote de la corrupción. Al igual que Leandro Alem, que salió a la palestra durante la crisis de Baring, Carrió ha logrado rodearse de un aura de integridad transcendente. Los sondeos de la primavera del año 2002 la presentaban como la política más popular del país, tal vez la cabeza de un movimiento de masas comparable con el *radicalismo* de hace un siglo. De considerar el paralelismo con mayor fidelidad, los seguidores de Carrió no desearían una exacta repetición de los acontecimientos de la década de 1890. Los radicales sufrieron entonces un fraude electoral, que les impidió llegar al gobierno hasta veintiséis años más tarde. Alem se reveló como un brillante retórico pero como un líder defecioso; su carrera terminó con su suicidio. Una vez más, la honestidad podría ser insuficiente a la hora de abrirse un camino para salir del abismo. No obstante, como paso preliminar, resulta esencial que los argentinos se den cuenta de cómo se les condujo a éste a lo largo de la década de 1990.

---

<sup>39</sup> Para esta propuesta, véase Alain CIBILS, Mark WEISBROT y Debayani KAR, «Argentina Since Default: The IMF and the Depression», Centre for Economic Policy Research, 6 de septiembre de 2002, [www.cepr.net](http://www.cepr.net).