

Capítulo 3

El gobierno de Raúl Alfonsín, 1983-89

El escenario

Alfonsín se hizo cargo del gobierno en diciembre de 1983, como consecuencia del triple fracaso que destruyó al gobierno militar: económico (medido por su deuda externa), político (cuantificable por sus violaciones de derechos humanos) y bélico (materializado en la decisión de invadir las Islas Malvinas y librar una guerra necesariamente perdedora). Por su parte, la conflagración había traído aparejada la cesación de pagos de Argentina, que a su vez desencadenó la gran crisis de la deuda externa latinoamericana.*

Así, el gobierno democrático asumió en medio de una severa crisis económica agravada por inflación, incertidumbre y especulación. A la deuda se sumaban un importante déficit fiscal y una economía estancada, cerrada e ineficiente, muy vulnerable a los ciclos externos. El Estado seguía técnicamente en *default* ya que sólo pagaba los servicios de la deuda, que consumían los ingresos del fisco. El flujo de capital se había cortado desde 1981 y las sumas adeudadas seguían creciendo por la acumulación de intereses. Los pagos se refinanciaban, pero a cambio el FMI exigía la adopción de políticas orientadas al aumento inmediato de la capacidad de pago de esos servicios.

Agotada una primera etapa en que Alfonsín intentó jugar una carta más confrontativa respecto de la deuda externa ilegítima, a mediados de 1985 se inauguró el Plan Austral, con devaluación, control de precios y salarios, y el lanzamiento de una nueva moneda. Hacia abril de 1988 éste había fracasado, comenzando entonces el deterioro que en 1989 habría de acelerar la entrega del poder al justicialismo de Carlos Menem con cinco meses de anticipación. La malhadada gestión radical comenzó con una deuda externa de US\$ 43.000 millones, que al momento de entregarse el poder a Menem había trepado a 63.000. De éstos, por los motivos que se señalaron en el último capítulo, 25.000 millones eran indocumentados.

Los mecanismos de violación de los DPM

Con la restitución de la democracia se consolidó el espiral involutivo en que el país estaba sumido desde por lo menos 1975. Desde el punto de vista de la violación de la dimensión económica del contrato social, el gobierno de Alfonsín no fue cualitativamente diferente de la dictadura que le precedió. Según el Banco Mundial, hacia 1987 el gasto en contratos públicos, nutriente de la patria contratista, representaba el 2% del PBI y más de la mitad del déficit fiscal no financiero.¹ Este cómputo excluye, por supuesto, las licuaciones de deuda privada y los subsidios otorgados a través de una vasta batería de mecanismos que describiremos abajo.

El libro de Cavallo es particularmente valioso para la documentación de las violaciones de los DPM durante estos años. Contiene denuncias categóricas, publicadas en su momento, que nos permiten comprender que durante esa gestión la patria financiera y

* Esta crisis regional en gran escala ya estaba latente debido a la caída de los precios internacionales de las materias primas exportadas por estos países. Posteriormente, hacia fines de la década, el gobierno norteamericano intentaría resolverla a través del Plan Brady, que condonó un 35% de las deudas a cambio de ciertas concesiones.

contratista continuó siendo el poder detrás del trono tal como lo había sido con el gobierno militar y anteriormente durante la administración de la viuda de Perón.

También es útil a estos efectos el volumen de Verbistky, un autor que no es sospechoso de querer relativizar las culpas de la dictadura, pero que no obstante coincide en esto con el economista.[†] Y por si esto no alcanzara, los trabajos de Machinea también contribuyen a comprender la medida en que los grandes grupos económicos ejercieron su poder de cabildeo para licuar deudas y distribuir subsidios al sector privado durante este período.

En los capítulos de Cavallo referidos al gobierno radical se continúa sosteniendo la paradójica idea de que mientras algunas licuaciones de la deuda privada son reprobables, otras son aceptables. Prosigue con sus propias propuestas de licuaciones “buenas”, que son un dato duro más que denota la cultura prebendaria y anti-liberal de los segmentos de la burguesía argentina a quienes se dirigieron esos escritos. Un artículo publicado originalmente el 27 de octubre de 1988, por ejemplo, comienza con el candoroso párrafo:

“La propuesta de refinanciación y licuación de pasivos que bosquejé en mi nota anterior incluye tres ingredientes que son más o menos convencionales y dos que son nuevos”.²

Como siempre, las licuaciones “buenas” eran las que no discriminaban entre deudores, no generaban hiperinflación y no aumentaban los gastos públicos futuros. En contraste, las del gobierno radical eran terriblemente “injustas” porque favorecían a algunos deudores, no a todos. Típico de esta demagogia frente al universo de deudores es el *anathema* con que el futuro ministro comenzara un artículo del 25 de octubre de 1988:

“El equipo económico está licuando pasivos privados a través de la aceptación de títulos de la deuda externa como pago de redescuentos, *on-lendings* y avales caídos de empresas privadas que fueron atendidos por el Tesoro Nacional. De esta forma los deudores ven reducidas sus deudas entre el 30 y el 75% de su monto, según cual sea la cotización a la que reciben los títulos de la deuda. (...) Los beneficiarios de este sistema son un grupo reducido de grandes deudores, elegidos por la Secretaría de Hacienda o por los bancos que tienen redescuentos con el Banco Central. Los cientos de miles de pequeños deudores industriales, agropecuarios, comerciales, así como quienes tienen deudas por construcción o compra de una vivienda, no tienen acceso a estas licuaciones”³

En verdad, la gestión de Alfonsín fue un festival de licuaciones que el libro de Cavallo contribuye a desenmascarar. A su vez, el matizado y discreto testimonio de Machinea

[†] Dice Verbistky: “La ilusión radical de relanzamiento productivo y reforma del Estado en asociación con (los grandes grupos económicos) se frustró por el incumplimiento de las metas de inversión privada comprometidas en las sobremesas de Olivos y los vuelos del avión presidencial. *Durante la presidencia de Alfonsín (esos grupos) tuvieron un crecimiento anual aún más espectacular que bajo la dictadura, mientras la producción, el consumo, el empleo y el salario seguían cayendo.* A partir de 1984 tradujeron ese poder económico también en influencia política, cuando dejaron caer a sus antiguos benefactores militares y participaron de las principales decisiones del gobierno de Alfonsín. (...) Reclamaron un cambio drástico (...). A cambio de desentenderse de los generales que habían realizado el trabajo sucio, lo convencieron de declarar la economía de guerra contra el salario.” H. Verbitsky, *op.cit.*, p. 27-28. El subrayado es mío.

ayuda a comprender la naturaleza de las presiones sufridas por ese gobierno de parte de poderosos empresarios privados. Escribía en 1990 para el Banco Mundial:

*“In a country where fiscal subsidies (...) and a closed economy had almost suppressed private risk for so many years, it was logical to expect that the reaction of the entrepreneurs to (...) the elimination or reduction of benefits (...) would be quite strong. (...) Quite surprisingly, this reaction enjoyed, at least at the beginning, the ‘sympathy’ of the population at large. Even more striking was the fact that some labor union leaders, together with the entrepreneurs, demanded tax reductions or tax exemptions.”*⁴

Es así como desde el principio de la gestión radical los seguros de cambio subsidiados fueron la regla y no la excepción.⁵ Y al poco andar, mediante las comunicaciones A-695, A-696 y A-697 del 1º de julio de 1985, el trámite de estatización de deuda privada comenzado por el gobierno militar terminó de ser consumado. Así (como denuncia Olmos) se reemplazó la deuda privada original por "Obligaciones del Banco Central".⁶ Es por ello que Machinea y Sommer reconocen que:

“La reducción de los pasivos externos del sector privado derivó, en la práctica, en la nacionalización de gran parte de esa deuda externa. La deuda externa del sector público, que era 53% de la deuda total en 1980, se incrementó a 70% en 1983 y a 83% en 1985”.

En nota al pie de página agregan:

“De allí en más el ‘síndrome de la licuación’ acompañaría a la política monetaria. Cada vez que las tasas de interés eran altas en términos reales, se generaban expectativas de que el gobierno tomaría medidas para reducir el endeudamiento del sector privado.”⁷

Las medidas de 1985 serían pues sólo el comienzo de los esfuerzos de la gestión encabezada por Alfonsín por poner fin a la crisis transfiriendo recursos públicos al sector privado.[‡] Se continuó así con el antiguo vicio que el gobierno de María Estela Martínez de Perón había acentuado hasta sus extremos actuales. Los mecanismos empleados fueron diversos:

1. La cancelación de avales del Tesoro caídos con títulos de la deuda externa – El sistema de otorgar garantías del Estado para financiar obras por parte de las empresas privadas, típico del régimen militar, continuó durante el gobierno democrático de Alfonsín. Como siempre, muchos avales, principalmente los de las empresas más poderosas, cayeron, y el Tesoro saldó las deudas privadas en el exterior. No obstante, los contratos que adjudicaron los avales establecían que en

[‡] Empleando los típicos eufemismos técnicos de los economistas, Damill y Frenkel explican el significativo logro del gobierno radical al reducir el déficit fiscal del 11,4% del PBI en 1984, al 4,7% en 1986, diciendo: “El mismo se alcanzó (...) sin embargo, *avanzando por las líneas de menor resistencia*. El ajuste se concentró en las erogaciones flexibles en el corto plazo, como los sueldos y jubilaciones (...). En cambio, fueron menos afectados o siguieron aumentando los subsidios impositivos, tarifarios y presupuestarios a las empresas privadas.” En este discurso, las violaciones del derecho de propiedad de las grandes mayorías quedan reducidas a un avalotativo “avance por las líneas de menor resistencia”. Véase Mario Damill y Roberto Frenkel, “Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta”, Documento N° 46, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 30-31. El énfasis es mío.

este caso las firmas beneficiadas quedaban endeudadas con el Estado argentino. Por ello, ya sea para evitar que dichas empresas tuvieran que pagar la totalidad de lo adeudado a un gobierno venidero que quizá no les fuera afín, o para congraciarse con este vector de poder antes de las elecciones, se promulgó el decreto 1003/88 por el que se aceptaban títulos de la deuda externa como pago por los avales caídos.[§] Como dichos títulos podían comprarse a un 25% de su valor nominal, la maniobra implicaba la condonación de la mayor parte de lo adeudado, consumándose una vez más una gruesa violación de los DPM.

Cavallo denunciaba esta maniobra en diciembre de 1988 y nuevamente en 1989, cuando desde la Cámara de Diputados clamaba:

“Se quiere utilizar este generoso sistema, sancionado por decreto a solicitud del Subsecretario de Hacienda, para dar por cancelados los avales caídos, recibiendo títulos de la deuda externa a cualquier valor. Sospecho que se van a recibir al 100% de su valor nominal, con lo cual se estará condonando el 80% de la deuda de estas empresas. *Y ellas son las que luego (...) aparecen como candidatas a comprar empresas del Estado*, en medio del supuesto proceso de privatización en que está embarcado el gobierno radical. ¡Comencemos por privatizar a las empresas privadas y estaremos haciendo algo creíble para el país!”⁸

- 2. Las quitas en las deudas al Banco Central de empresas deudoras de entidades financieras liquidadas** – Como ocurrió durante el gobierno militar y muy frecuentemente en la historia argentina, los deudores de los bancos liquidados fueron principalmente empresas vinculadas a los accionistas de los mismos bancos. Éstas quedaron como deudoras del Banco Central para luego arreglar quitas importantes. Este mecanismo fraudulento, que contribuyó a vaciar bancos con grandes beneficios para los “deudores”, estuvo limitado a empresas grandes con mucho poder de cabildeo, que durante este período se beneficiaron con las Resoluciones 441/84 y 497/84 del Banco Central.⁹
- 3. Regímenes de promoción industrial con diferimientos de impuestos, con y sin indexación** – Desde la década del ‘60, pero mucho más acentuadamente desde la gestión de la viuda de Perón, todos los gobiernos argentinos emplearon esta herramienta, que al igual que las demás transfiere riqueza desde los más hacia los menos. Pintorescamente, los voceros de las diferentes facciones políticas se tiran roña mutuamente, acusándose mutuamente del mismo delito de violar los DPM, pero apuntando a diferentes instancias puntuales.

En esta tónica, Cavallo denunció el caso de Papel del Tucumán en 1984 por montos sin indexación que oscilaron entre los 150 y los 250 millones de dólares.^{**} A su vez, un Informe de la Secretaría de Hacienda firmado por el secretario Mario Brodersohn y el ministro Juan Sourrouille destaca los regímenes de promoción industrial con

[§] El decreto establecía: “Autorízase a la Secretaría de Hacienda a cancelar anticipadamente aquella deuda externa del Estado Nacional comprendida en los regímenes de cancelación de préstamos y redescuentos otorgados por el Banco Central de la República Argentina, y de cancelación de operaciones avaladas y deudas con la Tesorería General de la Nación en concepto de avales caídos”.

^{**} D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 84. En el texto se menciona al funcionario responsable de la maniobra, conocido mío. Según el autor, ésta fue denunciada por él en 1984. El artículo corresponde a una alocución en la Cámara de Diputados del 7 de diciembre de 1988, reproducida en *La Voz del Interior* el 19 de diciembre bajo el título “Presupuesto 1988 y Plan Primavera”.

subsidios del anterior gobierno militar, que en vez de aparecer como gasto público se encubrían en reducciones de impuestos producidas por desgravaciones y diferimientos fiscales.¹⁰

Finalmente, citando un trabajo de Eduardo Basualdo y Daniel Aspiazu, Verbitsky contribuye información más completa. Entre 1980 y 1985 la inversión neta privada se desplomó de 3281 a 482 millones de dólares. En esos mismos años el monto de inversión privada beneficiada por el régimen de promoción industrial fue respectivamente de 366 y de 439 millones. Es decir que en 1980 apenas un poco más del 10% de la inversión neta se hacía mediante este sistema de subsidios, pero cinco años más tarde ya superaba el 90%. Por lo tanto, la inversión neta privada con capital propio fue de 2915 millones de dólares en 1980 y de apenas 43 millones de dólares en 1985. Concluye Verbitsky:

“No un partido de izquierda, sino el organismo de investigaciones económicas mantenido por las grandes empresas, sostuvo que ‘por cada austral invertido en el sector privado, el Estado contribuye con la misma suma a través de menores impuestos. De esta forma, en los hechos, los contribuyentes aportan la totalidad de los fondos invertidos’”.¹¹

4. **El sistema de “re-préstamos” u *on-lending*** - Este fue uno de los principales mecanismos de refinanciación de pasivos usados entre 1986 y 1988.^{††} Como tal, constituyó gasto público encubierto al servicio de empresas privadas. Según Cavallo:

“El Banco Central emitió dinero por más de 1000 millones de dólares para *figurar* pagando parte del capital adeudado por el sector público a los acreedores del exterior. A ese dinero los bancos acreedores lo ‘represtaron’ a plazos muy largos, con períodos de gracia y tasas a nivel internacional, cinco o diez veces más bajas que las que regían para los deudores comunes del sistema financiero argentino. Los receptores de los *on-lendings* fueron *elegidos* por la Secretaría de Hacienda. Aún hoy no se ha publicado la lista completa de esos beneficiarios.”¹²

Es decir que el Banco Central emitía, con esos australes compraba dólares en el mercado de cambios, y con los dólares cancelaba deuda con un acreedor externo, con la condición de que éste le “represtara” esos fondos a una empresa amiga del gobierno a una tasa tan baja como la que pagaba el Estado. A cambio de este beneficio, el Banco Central exigía la capitalización de los fondos, es decir, la inversión del dinero en la empresa.

El costo para la ciudadanía de este subsidio residía en primer lugar en la emisión misma, que implicaba la depreciación del dinero que la gente tenía en el bolsillo. Considérese que el Estado emitía para saldar una obligación antes de que venciera, con el único objetivo de que fuera una empresa privada amiga la que se beneficiara de tasas de interés internacionales, en vez del propio Estado. Además, había un subsidio en la diferencia entre el “représtamo” que recibía la empresa en australes, por un lado, y el pago que ésta efectuaba al acreedor externo cuando realizaba la

^{††} Por medio de la Comunicación "A" 1056 de julio de 1987, el Banco Central estableció un programa de conversión de deuda del sector privado bajo la forma de operaciones de représtamo. Cavallo registra la instrumentación de programas de este tipo desde 1986.

capitalización. Finalmente, las obligaciones cotizaban en el exterior a un valor sensiblemente más bajo que el de paridad. Y el régimen sufrió algunas modificaciones que indirectamente aumentaron el subsidio, como la aceptación por parte del Banco Central de solicitudes de capitalización sin que se cumpliera con el requisito de aportar fondos adicionales.^{‡‡} La participación de las empresas extranjeras representó un 41% del monto total.¹³

5. La capitalización de deuda externa privada¹⁴ – El primero de estos programas fue un régimen con seguro de cambio instaurado en septiembre de 1984. Permitía a las empresas cancelar en moneda local el equivalente al monto adeudado. Con moneda que emitía, el Banco Central les proveía las divisas correspondientes al endeudamiento externo, que compraba al valor vigente en el mercado único de cambios para venderlas a menor precio al beneficiario. Éste saldaba así parte de su deuda externa. A su vez, el acreedor debía capitalizar el crédito en la empresa que realizaba la operación de capitalización. De este modo, la operación no comprometía divisas en la cancelación de la deuda y la empresa que la realizaba recibía un subsidio del Estado en moneda local, equivalente, por cada dólar adeudado, a la diferencia entre el tipo de cambio del mercado y el que regía para el seguro.^{§§}

En otros casos un inversor podía comprar papeles de la deuda al precio de mercado, que en 1988 era apenas el 18% del valor nominal, para cambiarlos en el Banco Central por una cifra superior. Con estos pesos el inversor adquiría activos reales o financieros en el país, con un subsidio equivalente a la diferencia entre lo que había pagado por los bonos depreciados y lo que el gobierno argentino le había reconocido por los mismos.

Incluyendo los empréstitos tratados en el punto anterior, durante el gobierno radical se convirtieron títulos de deuda externa por un valor de poco más de 2.200 millones de dólares, de los cuales el 40,2% fueron capitalizados por 84 empresas extranjeras. Algunos de estos programas terminaron articulándose con la política de privatizaciones de empresas del Estado durante la primera mitad de la década del noventa.¹⁵

En lenguaje claro para un público lego, en 1989 Cavallo resumía la significación y consecuencias de estos programas de manera lapidaria:

^{‡‡} Para este tipo de operaciones se habían establecido diversos requisitos, como el ingreso de un dólar "fresco" por cada dólar represtado, la canalización de las inversiones hacia sectores industriales que posibilitaran el aumento de la capacidad productiva y exportadora local, la prohibición de repatriar aportes durante un mínimo de diez años y de remesar utilidades al exterior durante los primeros cuatro, etc. Pero estas condiciones fueron ignoradas al momento de instrumentarse el programa. Lo que no se dejó de cobrar fue una comisión para el Banco Central.

^{§§} El régimen fue establecido por la Comunicación "A" 532 del Banco Central. Véase el Volumen 11 de Andrés Cisneros y Carlos Escudé (directores), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: GEL/NuevoHacer, 1998-2003, p. 297. Como consta en la tapa del Tomo XI, los trabajos con que se elaboró dicho volumen estuvieron a cargo de Ana Margheritis, una de nuestras investigadoras principales en la producción de esa obra. El texto completo de los quince volúmenes está disponible en Internet a través de la página de "Iberoamérica y el Mundo" (<http://www.argentina-rree.com>), y también a través de la página de CEIEG/UCEMA, (<http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia.htm>).

“La ‘capitalización de la deuda externa’ (...) se ha instrumentado de dos formas: como financiamiento de nuevos proyectos de inversión o como cancelación de pasivos empresarios en el sistema financiero. En el primer caso es simplemente nueva emisión monetaria, parte de la cual se destina a subsidiar un proyecto de inversión privada. La otra parte sirve para financiar un pago de deuda pública externa que vence dentro de diecinueve años. Se trata de un generoso subsidio a la inversión, como lo fueron en el pasado los diferimientos fiscales con y sin indexación.”

Y respecto de la deuda interna, agregaba:

“En el caso de capitalización de deuda aplicada a la cancelación de pasivos empresarios en el sistema financiero, se trata de una transformación de deuda interna privada en deuda interna pública, destinada a licuar un porcentaje de la deuda empresaria.”¹⁶

El economista remata su denuncia: “Ustedes comprenderán porqué insisto en identificar los *on-lendings* y la capitalización de la deuda externa con los gastos que obligan al gobierno a cobrar más impuestos, aumentar tarifas, emitir deuda interna o emitir dinero. (...) Cuando los liberales de la *city* utilizan como ejemplo del despilfarro público el número de empleados, la financiación de viviendas o las crisis provinciales, y se olvidan de mencionar los *on-lendings* y la capitalización de la deuda externa”, traicionan su condición de liberales para convertirse en meros voceros de intereses corporativos.¹⁷

- 6. La capitalización de deuda externa pública** – Este programa incluía diferentes tipos de bonos y obligaciones externas emitidas por el Estado a partir de 1982. Por lo tanto, rescataba deuda externa originada tanto en el sector público como en el privado.^{***}

Al igual que los otros regímenes de capitalización, implicaba un subsidio estatal a las empresas privadas, determinado por la diferencia entre el valor de las obligaciones del Estado en el mercado internacional y el que el Banco Central reconocía a los bonos presentados por estas empresas en las licitaciones. Entre 1988 y 1989 fueron aprobadas presentaciones realizadas por 102 firmas. De éstas, 75 proyectos eran industriales, 28 de los cuales correspondieron a firmas extranjeras que concentraron el 69% de la inversión y el 64% del subsidio estatal destinado a proyectos industriales. Predominaron las empresas norteamericanas, con el 56% de la inversión, siguiéndoles las italianas (13%), belgas (8%), suizas (5%) y brasileñas (5%).¹⁸

Este es el largo listado de las violaciones de los derechos de propiedad de las grandes mayorías durante el gobierno de Alfonsín, según testimonios documentables de dos de los principales protagonistas de la gestión económica argentina, a los que se suman los de dos observadores de izquierda cuyas percepciones coinciden con las de los anteriores, sin ser mas radicalizadas.

^{***} El mecanismo de rescate de la deuda externa pública fue establecido mediante la Comunicación "A" 1109 del 27 de octubre de 1987. Fue el único que establecía la obligación de destinar los fondos a la inversión.

Con todas sus fallas, y a pesar de haber violado gravemente algunos derechos de minorías, el primer peronismo había instrumentado enormes transformaciones estructurales, mejorando la posición de grandes masas de población hasta entonces marginada. Pero a partir de 1975 el proceso se revirtió, también de la mano del Estado. Comenzó con el ministro Rodrigo y su asesor Zinn, en tiempos de la viuda de Perón; se agudizó con el régimen militar también bajo la tutela de mal llamados liberales, que usaron a los sanguinarios generales para beneficiar intereses que no estaban en la agenda de personajes de inteligencia limitada como Jorge Rafael Videla, y finalmente se consolidó durante la gestión democrática de Alfonsín, cuando se tiró a los generales a la basura sin que se modificara la estructura del poder detrás del trono.

La hiperinflación

Hacia abril de 1988 el cúmulo de violaciones de los DPM era ya de tal magnitud que al gobierno le resultaba políticamente imposible continuar con la misma política de reducir los salarios por vía de la inflación, para simultáneamente continuar subsidiando a las empresas privadas y honrando los compromisos de la deuda externa. Había que sacrificar uno de los factores de poder beneficiados por el populismo de derecha: las empresas privadas clientes o los acreedores externos, que a partir del endeudamiento producido por los militares se habían convertido por primera vez en actores cruciales de la vida política y económica argentina. Alfonsín optó por sacrificar a los segundos, cuyo poder de cabildeo interno era menor que el de las empresas locales. Por ello, decretó una moratoria en el pago de la deuda externa pública.¹⁹

Lo que había ocurrido se puede explicar también en la terminología neomarxista de Basualdo y Aspiazu:

“La reconquista de la democracia no alteró la centralidad del Estado como mecanismo de apropiación y reasignación del excedente por parte de las fracciones más concentradas del poder económico. En rigor, se trata de la emergencia de un nuevo Estado, proceso caracterizado por el hecho de que el endeudamiento externo y la estatización de la deuda externa privada, la reforma financiera y la licuación de la deuda interna, los regímenes de promoción industrial (...) y los abultados sobrepagos pagados por el Estado y las empresas públicas a sus proveedores, constituyen los principales mecanismos a través de los cuales un reducido núcleo de empresas oligopólicas tendió a consolidar su poderío económico y a condicionar de allí en más el desarrollo (...) de la Argentina en su conjunto, así como a reducir de manera sustancial y creciente los grados de ‘autonomía relativa’ del sistema político. No obstante, el proceso de reestructuración económica y social (...) no estaría exento de contradicciones entre los propios sectores beneficiados. Eso es lo que comienza a tornarse evidente (...) en la medida en que los ingresos del nuevo Estado no resultan suficientes para garantizar las crecientes transferencias de recursos desde el fisco hacia los grupos económicos y para cumplir, al mismo tiempo, con el pago de los intereses de la deuda a los acreedores externos.”²⁰

Por cierto, entre 1981 y 1989 (es decir, desde el fracaso del plan de Martínez de Hoz hasta el fin del gobierno radical) en concepto de intereses de la deuda externa se remitió al extranjero un 4,3% del PBI global del periodo. Simultáneamente, las grandes empresas se beneficiaron de subsidios equivalentes a casi un 10% de ese monto. La

segunda medida excluye los enormes sobrepuestos que permanentemente pagó el Estado a los proveedores privados, que no se pueden calcular ya que corresponden al ámbito de la corrupción convencional. Entre las firmas beneficiadas se cuentan, según el autorizado testimonio de Basualdo y Aspiazu, las controladas por Astra, Macri, Pérez Compagnon, Soldatti y Techint.²¹

Por otra parte, para que se tenga una idea de la magnitud de los sobrepuestos, resulta elocuente un dato provisto por Corrales. En 1988 Siderca, subsidiaria de Techint, le cobraba a YPF US\$ 51,06 por metro de caño estándar que vendía en el exterior por sólo 22,47. Y la “competencia” de Siderca como proveedora de YPF, en teoría la fuente de pujas de precios, era Propulsora Siderúrgica... otra subsidiaria de Techint.²²

Finalmente, en un nivel agregado, informes de principios de 1989 indican que por entonces las sobrefacturaciones de los grandes proveedores del Estado sumaban US\$ 2500 millones por año. Para aproximarnos al “subsidio” total habría que sumar otros 2200 millones en exenciones impositivas especiales. Esto equivalía al 6% de la economía argentina del momento, sin incluir las estatizaciones de deudas privadas.²³

Estos datos ilustran fenómenos importantes:

1. Por un lado miden un pedazo acotado de la monstruosa deuda de la burguesía argentina hacia nuestros compatriotas pobres, que serían mucho menos pobres de no haber mediado estas gruesas violaciones de los DPM. Esto es esencial para los objetivos que nos planteamos en este trabajo.
2. En segundo lugar, muestran que durante esos años las grandes empresas privadas locales fueron mucho más favorecidas por los mecanismos de transferencias de ingresos que los acreedores externos. Esto es relevante si hemos de entender:
 - a. La motivación de quienes de buena fe auspiciaron la privatización de empresas públicas para terminar con los abusos de empresas contratistas y funcionarios infieles. Instrumentadas con dolo, esas privatizaciones generarían nuevas violaciones de los DPM.
 - b. Las causas estructurales del boicot de la patria contratista a dichas privatizaciones, y
 - c. Las motivaciones subyacentes a las corridas contra el austral que, generando hiperinflación, algunos meses después provocaron la caída de Alfonsín.

En verdad, las privatizaciones de las empresas del Estado, que fueran propuestas por el gobierno radical pero en su mayor parte rechazadas por los legisladores justicialistas, los sindicatos²⁴ y los *lobbistas* de la patria contratista, eventualmente constituyeron la “solución” para superar el conflicto de intereses entre los acreedores y los grandes grupos económicos locales. Se viabilizaron sólo a partir del momento en que, ya en el gobierno de Menem, se concibieron en términos de una alianza entre estos sectores, garantizando una ecuación en la que ambos ganaban, a costa de nuevas violaciones de los DPM.

A su vez, la hiperinflación se desencadenó precisamente porque, en un momento de vulnerabilidad monetaria y temores generalizados por parte de los depositantes, bancos acreedores deseosos de terminar con un régimen que no los favorecía desataron una corrida contra el austral. Fue el famoso “golpe de mercado” que tantas veces denunció Alfonsín.^{†††} Las tasas de inflación semanal eran del 50%, totalizando un 190% mensual al momento del traspaso del poder a Menem. Mientras tanto, las reservas eran de apenas US\$ 500 millones en el Banco Central. Previamente, tres meses antes de las elecciones, el Banco Mundial había retirado su apoyo al gobierno radical precisamente porque éste no podía cumplir con la promesa de realizar “reformas estructurales”. La triste verdad es que Alfonsín ya no le servía al verdadero poder.

Por otra parte, aunque desencadenada con intencionalidad y saña, la crisis fue el producto de los abusos de un Estado colonizado por una burguesía prebendaria que reiteradamente violó los DPM en forma masiva, perpetrando los más graves delitos contra el pueblo y la Constitución. Para decirlo en forma clara: la emergencia fue mucho más la consecuencia de la acumulación de multimillonarias dádivas hacia las empresas privadas, que de la demagogia frente a la gente común, mucho más barata y humanamente menos censurable.

No obstante, las turbulencias monetarias y la moratoria de la deuda externa fueron exitosamente presentadas como consecuencias del Estado de bienestar y el populismo clásico, que son la otra cara de la moneda del populismo de derecha que verdaderamente las engendrara. A su vez, esta “maniobra ideológica” preparó el camino para unas privatizaciones que iban a profundizar las violaciones de los DPM, ya no a través de las estatizaciones de deudas privadas sino por medio de la privatización generosamente subsidiada de empresas públicas.²⁵

Por lo tanto, parece incontestable el diagnóstico de Verbitsky, cuando sentenció que hacia fines de 1988 un largo capítulo de historia había concluido. El Estado ya ni siquiera podía prestar servicios esenciales, porque no era posible extraer más recursos de la masa salarial para seguir afrontando las continuas transferencias a los grupos económicos, las empresas extranjeras y la banca acreedora, a través de subsidios a la producción industrial y el sistema financiero, mediante (entre otros mecanismos) los programas de capitalización, las licuaciones y estatizaciones de pasivos privados, las contrataciones dispendiosas y los sobrepuestos de los proveedores. “Las piezas del Estado ya estaban lo bastante flojas para comenzar su desguace.”²⁶

Carlos Saúl Menem ganó las elecciones el domingo 14 de mayo, y diez días más tarde algunas hordas estructuradas por las organizaciones de aquella nueva pobreza que desde hacía un lustro había proliferado por doquier, bajaron al conurbano bonaerense y a Rosario para saquear supermercados. Fueron manipuladas, como habrían de serlo en el futuro, por intereses ansiosos de apresurar los cambios políticos. Hubo catorce muertos, demasiados para la sensibilidad de la Argentina posterior a la dictadura, espantada por las matanzas de 1976-83.

Desesperado, el presidente renunció el 12 de julio, adelantándose a la entrega del poder a su sucesor. Pero todavía faltaba para el comienzo de la nueva etapa. El mandatario novicio había llegado al poder como un verdadero peronista con un programa populista,

^{†††} Así lo llamó también el diario *Ámbito Financiero* (véase por ejemplo el ejemplar del 15 de diciembre de 1989).

derrotando al radical Eduardo Angeloz, cuya plataforma estaba centrada, por el contrario, en la privatización de las empresas del Estado. En su presentación televisiva del 16 de mayo, posterior a la victoria, el presidente electo había defendido a esas empresas públicas frente a Bernardo Neustadt y Mariano Grondona. Para que Menem finalmente adquiriera el perfil que le conocimos sería necesario un segundo “golpe de mercado”, el de la hiperinflación desatada entre diciembre de 1990 y febrero de 1991.

Este segundo brote hiperinflacionario es inexplicable en términos estrictamente económicos. Los guarismos económicos eran satisfactorios y el nivel de las reservas el mejor en mucho tiempo.^{†††} Lo que aconteció sólo puede comprenderse en términos del boicot de la patria financiera y contratista, auxiliada en todo caso por una fuerte caída en la popularidad del gobierno. No obstante las altas reservas, la tasa de inflación saltó del 7,7% en enero al 27% en febrero. Y en marzo hubo una nueva corrida que casi desencadenó una tercera hiperinflación.^{§§§}

Pero para entonces la confianza de los poderosos había sido comprada, desactivando el peligro inmediato. Cuando en febrero Domingo Cavallo fue nombrado ministro de Economía comenzó un proceso de cooptación de los bancos acreedores, los contratistas y los principales dirigentes del Partido Justicialista, para que integraran la alianza que habría de transformar a la Argentina sin mejorarla. Se superaron los temores de que la privatización de las empresas públicas privara de sus sobrefacturaciones a los proveedores, porque éstos recibieron las seguridades de que compartirían la propiedad de las nuevas entidades. A la vez, los bancos acreedores ya no serían postergados como en tiempos de Alfonsín, compartiendo el botín. Y los políticos peronistas recuperarían una medida de control sobre el proceso, compartiendo las decisiones claves del proceso privatizador con el Poder Ejecutivo.

Recién entonces comenzó el “menemismo” tal como hoy lo recordamos. Allí dimos el salto natural exigido por la coherencia con nuestro pasado, de la crónica nacionalización de pasivos privados a la privatización subsidiada de activos públicos. Esto no ocurrió por los buenos motivos que la verdadera doctrina liberal endosa, sino como parte de un proceso patológico de succión del patrimonio de las mayorías y concentración de la riqueza nacional.

Como veremos, la de los '90 fue una fase más de aquel milagro al revés de la multiplicación de los pobres, comenzada con Zinn y Rodrigo en 1975. Culminaría en 2001 y 2002 con el “corralito” de Domingo Felipe Cavallo y la pesificación asimétrica de José Ignacio de Mendiguren.

^{†††} Las reservas se incrementaron gracias a la confiscación de depósitos del Plan Bonex, que se describirá en el próximo capítulo.

^{§§§} La aprobación del gobierno bajó del 70% en julio de 1989 a un 35% en febrero de 1991. Javier Corrales, “Do economic crises contribute to economic reforms? Argentina and Venezuela in the 1990's”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 112, N° 4, Invierno 1997-98, p. 630.

NOTAS

- ¹ Banco Mundial, “Argentina: Public Finance Review, from insolvency to growth”, 1º de febrero de 1993, Report 10827-Ar, cf. Héctor E. Schamis, *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*, p. 131-132.
- ² D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 143.
- ³ D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 129.
- ⁴ J.L. Machinea, “Stabilization under Alfonsín’s government: a frustrated attempt”, Documento N° 42, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 131.
- ⁵ Andrés Cisneros y Carlos Escudé (directores), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XI, *Las Relaciones Económicas Externas, 1943-1989*, p. 296.
- ⁶ “El Estado asumió la totalidad de la deuda externa privada”, *Clarín*, 2 de julio de 1985.
- ⁷ J.L. Machinea y J.F. Sommer, “El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos: la moratoria 1988-89”, Documento N° 59, CEDES 1990, p. 4.
- ⁸ D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 83-84. La alocución en la Cámara de Diputados, del 7 de diciembre de 1988, fue publicada en *La Voz del Interior* el 19 de diciembre de ese año. El énfasis es mío. Las privatizaciones vinieron tramposamente barajadas desde tiempos de Terragno.
- ⁹ D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 124.
- ¹⁰ “Informe de la Secretaría de Hacienda”, Trámite Parlamentario N° 108, Cámara de Diputados de la Nación, 29 de septiembre de 1988, cf. Hugo Quiroga, *La Argentina en Emergencia Permanente*, Buenos Aires: Editorial Edhasa 2005, p. 58.
- ¹¹ H. Verbitsky, *op.cit.*, p. 23-24.
- ¹² D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 123, correspondiente al ya citado artículo del 24 de octubre de 1988, “Licuación al estilo de Brodersohn-Machinea: sólo para privilegiados”.
- ¹³ Andrés Cisneros y Carlos Escudé (directores), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: GEL/NuevoHacer, 1998-2003, p. 299-300, y CEPAL, *op.cit.* 1995, pp. 55-58, y *op.cit.* 1989, p. 68.
- ¹⁴ Sobre este tema puede consultarse Bouzas y Keifman, “El menú de opciones y el programa de capitalización de la deuda externa argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 116, enero-marzo de 1990, pp. 451-476. 1990; CEPAL, “Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta”, Estudios e Informes de la CEPAL N° 91, Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, junio de 1995; CEPAL, “Directorio sobre inversión extranjera y empresas transnacionales: el caso de Argentina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, 1989; Daniel Aspiazu, “La inversión en la industria argentina: el comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica (1983-1988)”, Documento de Trabajo N° 49, Buenos Aires, CEPAL 1993, Sección VI.4.
- ¹⁵ A. Cisneros y C. Escudé (directores), *op.cit.*, p. 296; CEPAL *op.cit.* 1995, p. 50-51, y *op.cit.* 1989, p. 56-60.
- ¹⁶ D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 73-74. El artículo original, publicado en *Ámbito Financiero* bajo el título “La capitalización de la deuda y los dueños de la inteligencia económica”, fue del 21 de junio de 1988.
- ¹⁷ D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 75-76. Las palabras usadas por el propio Cavallo para rematar la oración son poco felices desde un punto de vista literario, y por eso las he cambiado. Textualmente, dice que tales liberales de la *city* “están incurriendo en el error de hacer que el adjetivo ‘de la *city*’ se torne contradictorio al sustantivo con que gustan identificarse” (en otras palabras, que la condición de liberal sea opuesta a la de pertenecer a la *city*).
- ¹⁸ A. Cisneros y C. Escudé (directores), *op.cit.*, loc.cit, CEPAL *op.cit.* 1995, p. 64-67.
- ¹⁹ Eduardo M. Basualdo y Daniel Aspiazu, “El proceso de privatización en la Argentina”, Buenos Aires: FLACSO 2002, p. 6. Publicado también por la Universidad Nacional de Quilmes/IDEP/Página 12, abril de 2002.
- ²⁰ E. M. Basualdo y D. Aspiazu, *op.cit.* 2002, p. 7-8.
- ²¹ E. M. Basualdo y D. Aspiazu, *op.cit.* 2002, p. 8.
- ²² J. Corrales *op.cit.* 1998, p. 6.
- ²³ J.L. Rowe, “Argentina’s reform goes awry”, *The Washington Post*, 23 de abril de 1989, y A. Bocco y Gastón Repetto, “Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado”, en Arnaldo Bocco y Naum Minsburg (comps.), *Privatizaciones: reestructuración del Estado y de la sociedad. (Del plan Pinedo a los Alsogaray)*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1991; cf. J. Corrales *op.cit.* 1998, p. 7.
- ²⁴ Para un análisis de la relación entre los sindicatos y el Ejecutivo, véase María Victoria Murillo, “Union politics, market-oriented reforms, and the reshaping of Argentine corporatism”, en Douglas A. Chalmers

et al (comp.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Nueva York: Oxford University Press, 1997.

²⁵ E. M. Basualdo y D. Aspiazú, *op.cit.* 2002, p. 9.

²⁶ H. Verbitsky, *op.cit.*, p. 28-29.