

Un recorrido por la literatura sobre planes de estabilización y reformas estructurales en la Argentina (1970-1980): introducción de nuevos debates en la historia reciente argentina

A tour of the literature on stabilization plans and structural reforms in Argentina (1970-1980): introduction of new debates in recent Argentine history

Ignacio Andrés Rossi¹

Resumen

Las discusiones en torno a la estabilización económica y su posterior avance reformista han sido de vital importancia en los años 1970 y 1980. Las crisis internacionales pusieron en jaque los modelos de desarrollo latinoamericanos, arrinconándolos en un juego de presiones cruzadas entre los cambios del sistema capitalista y los déficits económicos a nivel nacional. El trabajo propone abordar los debates entre la estabilización económica y las reformas estructurales entre las décadas de 1970 y 1980 en la Argentina. Consideramos que el avance del reformismo económico ligado al neoliberalismo, como instancia posterior a la estabilización económica, tiene importantes claves que aportar a los países de la región. Para avanzar en la propuesta se ha analizado un profuso caudal bibliográfico sobre el tema con los objetivos de sintetizar algunas premisas y reflexiones relevantes. Concluimos en que dicha revisión da cuenta de cómo, los intentos de avance reformista neoliberales se beneficiaron y superpusieron a una crisis de los modelos keynesianos de posguerra. También, que las principales tensiones fueron entre las propuestas que buscaban una estabilización con un reformismo

126

Recibido: 9 de octubre de 2021 ~ Aceptado: 6 de junio de 2022 ~ Publicado: 20 de julio de 2022

¹ Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Luján (UNLu), Becario de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires en la carrera de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Investigador Junior de la Red Nacional de Investigadores en Economía (RedNIE). Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: ignacio.a.rossi@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-3870-1630>

*Un agradecimiento especial por los avances presentados en este trabajo es para mí directora, la Dra. Karina Forcinito. Por su dedicación, compromiso y calidez a la hora de formar investigadores. Por otro lado, merecen un reconocimiento especial los evaluadores anónimos, por sus comentarios y sugerencias comprometidos con el avance del conocimiento de las Ciencias Sociales.

prodemocrático de adecuación a los nuevos patrones de reconfiguración económica mundial y entre quienes apuntaban a uno de apertura neoliberal, ligado a la financiarización económica.

Palabras clave: estabilización, reformas, neoliberalismo, estados, Argentina.

Abstract

Discussions around economic stabilization and its subsequent reformist advance have been of vital importance in the 1970s and 1980s. International crises put Latin American development models in check, cornering them in a game of cross-pressures between the changes of the capitalist system. and economic deficits at the national level. This work is part of a reflective essay proposal on the debates between economic stabilization and structural reforms between the 1970s and 1980s. With an anchor in the Argentine case, we believe that the advance of economic reformism linked to neoliberalism has important keys to contribute to the countries of the region. The profuse bibliographic wealth on the subject has been integrated and analyzed in order to shed some relevant premises and reflections. We conclude that this review accounts for how the advance of neoliberal reformism overlapped a crisis of the postwar Keynesian models, but that the tensions were among the proposals that sought stabilization with a pro-democratic reformism of adaptation to the new patterns of world economic reconfiguration and among those who pointed to one of neoliberal openness, linked to economic financialization.

127

Keywords: stabilization, reforms, neoliberalism, states, Argentina.

1. Introducción

El trabajo propone, mediante una metodología descriptiva y reflexiva, instalar nuevos debates en torno a los conceptos de estabilización y reformas estructurales en los años 1970 y 1980. La observación parte de los casos acontecidos en la historia argentina reciente, especialmente durante la última dictadura militar (1976-1983) y la posterior recuperación democrática (1983-1989), centrada especialmente en los problemas macroeconómicos y la coyuntura política que caracterizaron aquellos años.

Los años en que se enmarca este trabajo, y su pasado inmediato, funcionaron como un periodo inacabado de reestructuración del sistema económico internacional en torno a los problemas de los Estados “fallidos” de bienestar (Di

John, 2010). En la Argentina, tras una de las más sangrientas dictaduras (1976-1983) el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) debió enfrentar una crisis sistemática caracterizada por la crisis de la deuda latinoamericana y las pujas con los capitalismos centrales (Alonso y Simonoff, 2016). En todo el continente latinoamericano, los modelos de desarrollo nacionales y sus pautas generales vigentes desde la posguerra, se vieron profundamente afectados por las transformaciones que atravesaba el mundo capitalista desde mediados de los años 1970 (Miotti, 1985). En los años ochenta, varios autores como Alberto Plá, Carlos Abalo, Carlos Suárez, Manuel Gaggero, Julián Lemoine, Félix Marcos, Eduardo Basualdo, entre otros, abordaron esta discusión. Muchos de estos, comenzaron a preocuparse por una reestructuración del capitalismo mundial y sus efectos en la economía local, el movimiento obrero, el poder político, entre otros. A partir de revistas como Cuadernos del Sur, Realidad Económica, Confrontación de ideas para una nueva sociedad y El Periodista de Buenos Aires, comenzaron las primeras discusiones sobre los nuevos funcionamientos de la economía doméstica (Bonnet y Piva, 2019). Autores como Massano (2016) se detuvieron en cómo la crisis de la deuda externa en América Latina favoreció una reestructuración en el funcionamiento del capitalismo, que asumió un carácter ofensivo de corte neoliberal (Ianni, 2011) al impulsar un nuevo ciclo globalizador caracterizado por la internacionalización financiera.

La llamada tercera revolución industrial, donde sectores como la robótica, el microchip y la silicona se expandían introduciendo nuevas formas de producción, también estaba contribuyendo a reestructurar el capitalismo mundial. Lo hacía reemplazando técnicas fordistas de producción por las toyotistas, más acotadas, flexibles y segmentadas para dinamizar las cadenas de producción y comercialización (Zicari, 2020). Pero era la internacionalización financiera, específicamente, la que en Argentina contribuyó a la instalación de un patrón de acumulación dinamizado por la esfera financiera a ritmos superiores a otras como la inversión, el producto o el comercio (Chesnais, 1999). Esta, se venía desarrollando, de acuerdo con E. Basualdo y L. Bona (2018), a partir de diferentes procesos que datan del surgimiento de los mercados financieros paralelos a los de los Estados Nacionales, el desarme de los acuerdos de Bretton Woods, los flujos de capitales llamados “petrodólares” con la crisis del petróleo y otros hechos que fueron dándole un carácter de inestabilidad monetaria al capitalismo global. Así, esta valorización financiera del capital devino en eje ordenador de las relaciones económicas revolucionado el comportamiento económico de las grandes firmas, y de grandes capas de la sociedad a partir de la dolarización, con consecuentes fugas de capitales, y endeudamiento externo nunca visto históricamente.

En medio de estos cambios, donde los sectores industriales dejaban de ser el centro de las estrategias productivas y de las alianzas sociales, los servicios avanzaban consolidando lo que se conoce, en la literatura especializada, como “financiarización de la economía” (Zícari, 2020), donde los flujos de capital y las actividades que los involucran pasan a captar la reinversión y a convertirse en el centro de la economía mundial reestructurando al capitalismo en un régimen de valorización financiera. Este proceso, como se mencionó más arriba, se vio favorecido por el fin de los acuerdos de posguerra de Bretton Woods, la crisis del petróleo de 1973 y las riquezas que permitió acumular esta última a los países árabes el *shock* petrolero. A partir de aquel último episodio se ofreció liquidez a los países en desarrollo a través de bancos europeos y norteamericanos que, en un contexto de recesión, como en la Argentina, fue volcado a actividades financieras antes que productivas. J. Schvarzer (1989) fue uno de los que observó con más agudeza, y tempranamente, que luego de la última dictadura militar el sistema financiero había perdido su capacidad para canalizar los capitales hacia la inversión productiva. La dinámica observada por este daba cuenta de que el sistema financiero funcionaba con una lógica de corto plazo, afectado por embates especulativos, principalmente de los grupos económicos más concentrados, e incentivados por la creciente dolarización que lo dejaba en una vulnerabilidad. Esta dinámica reducía las posibilidades de prácticas una política económica en el mediano plazo, socavando el elemento básico de la confianza. Pero a su vez, era consecuencia directa de las modificaciones en los marcos regulatorios en el ámbito financiero operados por la última dictadura (Schvarzer, 1981).

Así, los arreglos instituciones de la llamada “etapa dorada del capitalismo” comenzaban a ser discutidos por el avance neoliberal. En este contexto, comenzaron a surgir varios de los aportes mencionados a nivel local, que fueron provistos por la Escuela de la Regulación Francesa como una respuesta a los proyectos neoliberales. E. Ormaechea, J. Sidler y J. Almada (2021) sintetizan cómo dichos aportes contribuyeron a desarmar el relato conservador que veían un fracaso en los Estados de bienestar permitiendo una mejor comprensión de sus problemas. Por ejemplo, los regulacionistas discutieron la supuesta racionalidad del *homo economicus* y la tendencia al equilibrio del sistema capitalista inclinándose por considerar las contradicciones intrínsecas y las propensiones a las crisis del capitalismo bogando por una regulación destinada a garantizar la reproducción y estabilidad del mismo reconociendo su resiliencia. Así, los conceptos de régimen de acumulación, modo de regulación y modo de desarrollo fueron permitiendo analizar las crisis capitalistas con una perspectiva histórico racional de las relaciones sociales, el Estado, el capital y las instituciones que las regulan (Neffa, 2006). En este marco, los regulacionistas

interpretaron que las crisis de los años dorados del capitalismo de la que partimos en este trabajo, tenían relación con los problemas de valorización del capital generados desde una caída en su tasa de ganancias y rentabilidad, así como la declinación de la inversión y la productividad en mercados internos saturados. Pero también sumaron a las explicaciones económicas el papel de las desigualdades de múltiples naturalezas que, al margen de los beneficios salariales de una mano de obra calificada, contribuyeron a crear importantes tensiones sociales, contribuyendo a jaquear el poder fiscal del estado. En definitiva, habría sido la incapacidad del modelo fordista y de la política económica keynesiana lo que habría imposibilitado la capacidad del Estado para “armonizar las fuerzas contradictorias inherentes al modo de producción capitalista” (Ormaechea, Sidler y Almada, 202, p. 55)

Específicamente, cuando el alza de las tasas de interés norteamericana y la mora mexicana de 1982 iniciaran el periodo de crisis de deuda latinoamericana, se entraría en una fase de crisis en las economías endeudadas. Los principios macroeconómicos pasaron a estar condicionados por la creciente hegemonía de políticas que tenían como objetivo estabilizar las economías periféricas y asegurar el cumplimiento de los pagos de la deuda externa (Ocampo, 2014; Stallings, 2014). Y, en segundo lugar, era necesario recomponer las tasas de ganancia percibidas por el capital privado, especialmente de una fracción financiera, mediante la reducción de los déficits fiscales, de la emisión monetaria y la liberalización de precios y salarios, entre otras. En este marco, los Estados de bienestar comenzaron a emprender reformas, pues estos ya no eran funcionales para impulsar una modernización del sistema económico con mayor iniciativa privada. Estas formaciones, que habían sido de diferentes características en Europa según su manera de financiarse como de orquestar las políticas sociales (Andersen, 1993)², en América Latina habían sido caracterizados como Estados de compromiso o social. Esto, según los perfiles y características que se puedan atribuir en cada región a nivel nacional de acuerdo con las políticas de acción estatal destinadas a la mejora de las condiciones de vida de

² Este autor distingue los estados de bienestar según modelos. El conservador-corporativista, característico en países como Alemania y Francia, tiene la peculiaridad de buscar buenas condiciones de trabajo como mecanismo para frenar las fuerzas marxistas y financiarse mediante las contribuciones de la mano de obra registrada. Por otro lado, el estado liberal, característico del Reino Unido y EE. UU, propondría enfocar los beneficios en los más desprotegidos mediante políticas sociales y se financiaría mediante una política impositiva amplia. Por último, el Estado de corte socialdemócrata, característico de Suecia, buscaría una política social amplia de trabajo, ingresos y bienestar con requisitos mínimos sostenido por impuestos extensivos y de fácil recaudación (Esping Andersen, 1993). Estos Estados, entendidos como formaciones multifuncionales y heterogéneas de instituciones políticas y administrativas, habrían funcionado como una fórmula pacificadora de las democracias en los países centrales en tanto al suministraban apoyos y asistencias para moderar las contradicciones y las presiones de las diferentes fuerzas sociales dando como resultado de esta dinámica diferentes tipos de Estados (Offe, 1990).

grupos importantes de la población, sean política de trabajo, socioeconómicas, salud o de protección de otra índole (Aponte Blank, 2010). En América Latina se apuntaba a implementar políticas económicas de apertura comercial y financieras para generar crecimiento mediante la integración mundial de acuerdo al impulso globalizador que cuestionaba este tipo de estados.

Como lo destacó R. Aronskind (2020), la globalización no solo significó un conjunto de cambios en la dimensión material como nuevas tecnologías, predominancia de las finanzas, segmentación de las técnicas productivas, revolución en la comunicación, negocios, etc. Pero también esta debe ser entendida como un entramado político e institucional destinado a favorecer la expansión y las ganancias de las corporaciones multinacionales y el capital financiero de los capitalismos desarrollados. Así, las principales potencias se extienden al resto del globo apropiándose de recursos naturales, medios de producción y rentas periféricas. En América Latina, la globalización comenzó a instalar discusiones en torno a la desregulación de los mercados, las privatizaciones de empresas estatales, la implementación de tipos de cambios flexibles y la apertura comercial y financiera limitando las capacidades políticas, burocráticas y administrativas que tradicionalmente habían tenido los Estados (Nemiña, 2013). El peso de la deuda externa en la región, había sido un factor estructural de vital importancia para

131

revisar las discusiones sobre el desarrollo autónomo y para, consecuentemente, habilitar la presencia dominante de instituciones financieras para incorporar a la periferia de forma pasiva al mercado mundial.

En este contexto, los debates sobre la estabilización de las variables macroeconómicas y las reformas estructurales en la economía, se tornan centrales para examinar el clivaje que significaron las crisis de los años setenta en economías como la Argentina. Si bien estas dos dimensiones no eran nuevas en el debate económico, entendemos que comenzaron a cambiar su significado de acuerdo con las alteraciones de los procesos históricos que las acompañaban.

2. La dictadura y la apertura democrática: entre el fin de la ISI y la configuración de un nuevo modelo

Los debates sobre los planes de estabilización y las reformas estructurales remiten indefectiblemente a las transformaciones operadas en la economía mundial y nacional a partir de los años setenta. Consideramos relevante, sin embargo, plantear algunos elementos del modelo de acumulación previo para dimensionar correctamente las transformaciones que suscitó la implementación de la programática neoliberal. Durante la última etapa de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el consenso general había apuntado a un

esquema de crecimiento sostenido en las exportaciones industriales y el desarrollo económico industrial.³ Así lo expresan M. Rougier y J. Odisio (2019) a partir de las consideraciones de referentes intelectuales de la economía argentina:

Como se advierte desde diferentes perspectivas, tanto Diamand como Ferrer, Di Tella y Félix proponían fomentar un proceso de especialización, en un esquema abierto que permitiera, por vía de la exportación industrial, generar el plus de recursos externos indispensables para sostener la expansión de las importaciones y el crecimiento industrial. Las propuestas, aunque con matices importantes, tendían a concentrar el esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas a gran escala, y posibilitando la exportación manufacturera a otros mercados (p. 58).

En este marco, el crecimiento económico era un concepto de vital importancia para el modelo de desarrollo. Modelo de desarrollo entendido como una realidad política y económica disociada del neoliberalismo posterior en tanto involucra una estrategia explícita de independencia económica frente al curso del capitalismo mundial. A. Roig (2008) fue quien advirtió sobre la polisemia en sus usos académicos y políticos de la categoría de desarrollo. Al respecto, este recomendó distinguir entre modos y modelos de desarrollo en perspectiva histórica. Es decir, la categoría desarrollo y sus significantes también pueden entenderse como un espacio de pugnas y conflictos a la hora de definir el curso económico, teniendo este una carga política alejada de la neutralidad (Madoery, 2012). De modo que, el desarrollo en la etapa analizada, se sustentaba sobre las bases del trabajo y el capital físico, y fue ampliándose hasta incorporar el cambio tecnológico. En los años de la ISI, especialmente durante la segunda etapa de 1950-70, este modelo en Argentina

³ Cabe aclarar, de acuerdo con las advertencias de Reche (2019), sobre la polisemia del concepto de ISI, como su descuido por parte de las investigaciones sociales. Como destaca el autor, el mismo ha sido utilizado de diferentes formas por diferentes autores y momentos históricos refiriendo a fenómenos diversos. Sin embargo, según la síntesis de Reche, el concepto remitió a tres dimensiones: la de una práctica económico-productiva, un programa de política económica y/o un momento histórico concreto de la economía nacional. Es en esta última acepción en la que ubicamos el uso del mismo, dado que adoptamos una perspectiva histórica económica para evaluar el desplazamiento del modelo de desarrollo. Específicamente entendemos que, los grandes consensos en materia económica que tuvo esta etapa, surgieron en los años treinta y hacia mitades de los sesenta, de acuerdo con la mayor parte de la literatura, fue finalizado. También nos referimos al momento preciso, hacia la segunda mitad de la década del sesenta, en el cual se comenzará a advertir el agotamiento de los modelos de desarrollo latinoamericanos en su carácter de ISI y a pensarse fases superadoras que contrastaban con las recetas ortodoxas que comenzaban a ponerlo en cuestión.

buscó poner en marcha un proceso de industrialización dirigida por el Estado (Bonfanti, 2015; Ferrer, 2010). Se apuntó a una economía relativamente cerrada, con énfasis en el crecimiento del comercio a partir de las exportaciones industriales, en lograr una baja inflación (habida cuenta de que, en términos de disputa por la distribución del excedente económico, los problemas inflacionarios tenían sus orígenes durante los ciclos de *Stop and Go* estilizados en los cincuenta)⁴ y una escasa movilidad de capitales. Especialmente, el problema de la inflación fue el principal argumento a favor de los planes de estabilización como de las posteriores reformas estructurales.

Durante aquellos años, el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL, asociado a las políticas gradualistas en lo que respecta al control de la inflación, enfatizaba que las causas de la inflación se encontraban en la estructura económica, especialmente en problemas como la inamovilidad de recursos, la segmentación de los mercados y los desequilibrios entre demandas y ofertas sectoriales, que en última instancia respondían a los problemas de los cuellos de botella. Es decir que, con inflexibilidad de precios a la baja y un régimen de dinero pasivo, cualquier cambio en el precio relativo de los bienes dispararía un aumento general de precios que se enlazaba con mecanismos de propagación existentes como la indexación salarial (Keifman, 2019). En este sentido, la política de estabilización asociada a esta matriz intelectual reconocía los problemas que caracterizaban a los cuellos de botella, tales como el abastecimiento de productos alimenticios, la disponibilidad de moneda extranjera, la rigidez de la estructura tributaria y del gasto fiscal, la incapacidad de generar ahorro interno y abastecerse de insumos esenciales según los recursos que el país poseía (petróleo, fertilizantes, medios de transporte, acceso al crédito, entre otros.). Así, la política de estabilización estructuralista proponía eliminar los cuellos de botellas mediante un proceso gradual, es decir, a largo plazo. También

⁴ Desde los años sesenta, Braun y Joy (1968) formalizaron su modelo de análisis conocido como *Stop and Go*, donde se resume la dinámica económica en la que interactúan los diferentes actores en la economía argentina. Entre varios supuestos, este modelo consideraba que el valor de las exportaciones tradicionales resultaba insuficiente para cubrir los insumos importados en el marco del pleno empleo. De modo que, en la fase recesiva del ciclo, que a partir de la aparición de la restricción externa llegaba a su techo, los trabajadores pujaban por recuperar los salarios ante la devaluación, presionado al alza los costos de las empresas que, a su vez, trasladan fácilmente a los precios. Mediante este mecanismo la relación entre salarios y tipo de cambio retornaba a niveles anteriores al ciclo de *Stop*, aunque sin resolver el problema de la inflación. A esta cuestión, también debe sumársele en el marco de la teoría de la inflación estructural o teoría de inflación no monetaria, el llamado efecto Olivera y Tanzi (Keifman, 2019). Este, ya entrados los setentas, describió el proceso circular inflacionario a partir de la pérdida de recaudación fiscal producida por el desfasaje en el momento en el cual el Estado calcula y recauda impuestos y cuando utiliza dichos ingresos. Dicho desfasaje, observado en la alta inflación argentina de los setenta, produciría a su vez la desvalorización de los recursos obtenidos alimentando un nuevo círculo inflacionario, pero, sobre todo, evidenciaba que la inflación, en este punto, era una causa autónoma del déficit fiscal como de la puja por los ingresos.

consideraba la necesidad de implementar reformas estructurales (agraria, tributaria, etc.) dirigidas a reactivar la economía incluyendo a las masas más pobres de obreros y campesinos a los beneficios de una redistribución más equitativa (Foxley, 1979).

En este marco, los planes de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI) se orientaban a lograr el equilibrio presupuestario y del balance de pagos. De este lado del tablero se encontraba la visión monetarista y una concepción de estabilización de corto plazo. Se argüía que el control de la inflación debía lograrse a través de una política de *shock* concentrándose en “el control de la oferta monetaria, la reducción del déficit fiscal, la devaluación de la tasa de cambio, la liberación de los precios y la eliminación de los subsidios” (Foxley, 1979, p. 2). Estas eran medidas tendientes a favorecer el funcionamiento de una economía de mercado con precios libres. Estos programas, implementados en América Latina en las décadas de los ‘50 y los ‘60 no fueron exitosos, especialmente en remover la inflación (Sunkel, 1963).

Como sucedió con el plan de estabilización adoptado en Argentina durante el gobierno de Arturo Frondizi en 1959,⁵ quien se recostó sobre una perspectiva más ortodoxa para implementar un plan de estabilización, se creía que:

La excesiva oferta monetaria a la cual se trataba de disminuir con una reducción del gasto público, la contención de los aumentos salariales, restricción de crédito bancario y controles de precios, cambios y subsidios; una vez desaparecida la inflación, las fuerzas del mercado se ocuparían de lograr un crecimiento sano y sostenido de la economía argentina (Lázzaro, 2011, p. 149).

En este sentido, y como lo señaló Mario Brodersohn (1973) el Plan mencionado buscaba, en una economía que en aquel entonces estaba cercana a la plena ocupación, reducir el financiamiento bancario del déficit fiscal para evitar las presiones inflacionarias, el déficit del balance de pagos y el escaso nivel de reservas que limitaban la capacidad de expansión de la economía. Con el fin de corregir estos desequilibrios se buscó congelar los gastos del gobierno y aumentar los ingresos fiscales, devaluar el peso para estimular las exportaciones junto con un préstamo

⁵ Este acuerdo con el FMI fue acompañado de un plan de ajuste ortodoxo que buscaba priorizar el desarrollo de industrias de base o pesadas y la acumulación y expansión de capital a través de financiamiento público y extranjero. También se aceptaba la premisa de una intervención estatal sobre la plataforma de la planificación de la economía. El plan adoptado estuvo acompañado del *stand by* con el FMI en 1958, el cual buscaba controlar la inflación a través de una devaluación real de casi el 60%, compensada por retenciones. Se entendía que, al lograr un tipo de cambio más alto, se alcanzaría una mejor distribución a favor del agro para que provea las divisas en favor del proceso de industrialización. Además, la devaluación sumada a atractivas leyes para el capital extranjero estimularía el mercado argentino para invertir en áreas claves como energía, siderurgia, acero, automotrices, química, etc. (Zicari, 2020).

stand by otorgado por el FMI que permitiría aumentar las reservas. Asimismo, se propuso aplicar una política monetaria restrictiva para evitar una desmesurada expansión de la demanda e intentar que no aumenten los salarios con el fin de que no se trasladen los incrementos espiraladamente a los precios (Jáuregui, 2021).

Con respecto a las reformas estructurales, en los años 1970, también con un significativo teñido por la CEPAL, se orientaban a superar los obstáculos para el desarrollo en las estructuras productivas agrarias y en los procesos de industrialización. La reforma agraria, la democratización de los recursos, la industrialización planificada, la protección del mercado interno, el financiamiento externo, formaban parte de lo que se entendía en aquel entonces por un plan de reformas estructurales. En estos años la CEPAL transitaba un pasaje con tensiones de las ideas estructuralistas, que habían guiado sus primeras décadas, hacia las neoestructuralistas. Este tránsito se desarrollaba en medio de los problemas macroeconómicos generados por el abandono de los acuerdos de Bretton Woods y la inestabilidad del dólar en los setenta junto con los intentos a la integración por globalización en los ochenta. Las ideas neoestructuralistas, que maduraran finalmente avanzados los años noventa, contribuyeron a cambiar los diagnósticos y propuestas económicas. Así, en estos años mientras que para algunos la CEPAL tuvo acercamientos en algunos puntos con la teoría neoclásica, a partir de una actitud defensiva motorizada por los diagnósticos catastróficos de la ISI y los cambios en el contexto internacional (Forcinito, 2020), para otros constituyó una alternativa al neoliberalismo mediante el análisis parcializado de las reformas estructurales, la promoción de la democracia y la estabilidad macroeconómica de forma coordinada sin abandonar la perspectiva teórica y metodológica original del organismo (Bielchowsky, 2010) En el medio de este desplazamiento intelectual, Ormaechea y V. R. Fernández (2018), entendieron que se trató de una fase de estructuralismo tardío, previa al neoestructuralismo, donde se produjo un alejamiento de la ISI para priorizar una concepción del Estado funcional a la articulación entre actores dominantes locales y extranjeros, principalmente provenientes de las economías centrales. Posteriormente, durante el neoestructuralismo se revisaron las caducidades del estructuralismo original y se configuraron las ideas dominantes entre las que cabe mencionar el papel del Estado con un actor más, la pérdida de la dimensión conflictual en la condición periférica latinoamericana, entre otras. En fin, se evidencia que la institución no puede ser entendida como un todo homogéneo y, por el contrario, debió enfrentar no solo rupturas y continuidades derivadas de las transformaciones nacionales, regionales e internacionales, sino también tensiones a la hora de interpretar la realidad latinoamericana.

Así, fue J. Torres (1997) quién señaló que en estos años se producía un desplazamiento conceptual de la categoría “reformas estructurales” según cómo se las había entendido anteriormente. Como el autor subrayó, en los sesenta las reformas estructurales aludían a cambios institucionales destinados fortalecer a los gobiernos para implementar políticas de desarrollo mediante agencias de planificación en sintonía con la modernización económica y social de posguerra. Por ejemplo, las transformaciones en el régimen de propiedad de la tierra -reforma agraria- se intentaban en el marco de la estrategia de desarrollo hacia adentro y dirigido por el Estado donde las posibilidades y características devenidas del contexto internacional jugaban un papel principal.

También en este contexto, el FMI y el BM crearon nuevos instrumentos de financiamiento a largo plazo que se sumaron “a su modelo convencional de estabilización de corto plazo centrado en variables cuantitativas una mirada de largo plazo atenta a un amplio abanico de transformaciones institucionales, como la reducción de los subsidios y la liberalización comercial y de la cuenta de capital” (Nemiña y Larralde, 2018, p. 287).

Cabe aclarar que en el estructuralismo clásico existía la idea de heterogeneidad estructural como un elemento para observar la divergencia en las trayectorias económicas entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado. Para esta línea de pensamiento el surgimiento de nuevas actividades económicas con capacidad de generar encadenamientos y el traspaso de trabajadores de las actividades de menor a las de mayor productividad constituyen un elemento central. La idea de estructura juega un rol clave en esta línea de pensamiento, pues como el progreso técnico que surge en el mundo desarrollado se difunde al subdesarrollado a través de la incorporación tecnológica en la agricultura, el progreso se reflejaba en la caída de los precios de los productos agrícolas y en un ahorro de mano de obra que debe absorberse para la industrialización. Esta noción de cambio estructural se caracteriza por una actividad económica dual, es decir, la industrial y la agrícola. A través de la primera se entendía que el cambio estructural debía dirigir la acumulación de capital (Barletta y Yoguel, 2017).

Como contraparte, la visión ortodoxa también tuvo una visión acerca de lo que era el cambio estructural en relación al desarrollo. Pues esta apuntaba a desarrollar modelos económicos con el fin de mejorar las estructuras de los países subdesarrollados mediante la programación y planeamiento en determinadas áreas. No necesariamente el estado mínimo era el principal elemento para lograr el desarrollo, inclusive en los procesos de industrialización y en el fomento al comercio internacional guardaba cierta relevancia. De hecho, el crecimiento basado en las exportaciones de bienes primarios como principal factor dinámico de las

economías subdesarrolladas no constituía una postura hegemónica. Por el contrario, se apuntaba a la extensión del sector público y a políticas que apuntaran al crecimiento hacia adentro como método de incentivo hacia una mayor integración con el mercado mundial (Escobar, 2011).

Como hemos mencionado, desde los años 1970 las condiciones económicas internacionales comenzaron a cambiar. Se desataron los llamados choques de oferta en tanto subían los precios del petróleo y otras materias primas disparando una importante alza de los precios relativos de factores productivos en economías dependientes de estos (López, 2004). Aunque se potenció el ingreso de capitales en la región con lo que se conoció como petrodólares, la posterior retirada de financiamiento durante la etapa de la crisis de la deuda latinoamericana en los años 1980, dejó a los Estados endeudados (Clavijo y Valdivieso, 2000). En el caso argentino, el ingreso deliberado e irregular de capitales en los años de la dictadura (1976-1983) desembocó en una crisis económica a principios de los ochenta,⁶ entrelazándose con una mayor inflación nacional y el aumento de las tasas reales de interés a nivel internacional (Sevares, 2007).

Entrados los años setenta, las políticas monetaristas tuvieron un re-impulso sostenido en parte sobre la plataforma de los fracasos de las experiencias populistas. El regreso de las políticas ortodoxas, que seguían siendo monetaristas en la medida que el dinero tenía un papel central en el enfoque, fueron reforzadas por la inestabilidad política y enfatizaron una regresión en la participación económica del Estado y la exclusión de los trabajadores y las organizaciones laborales del proceso productivo. Sin embargo, el retorno a la ortodoxia incorporó algunos componentes nuevos. En primer lugar, su relación con la política autoritaria que permitiría un mejor disciplinamiento y control social sobre ciertos sectores renuentes a las políticas económicas que se pretendían implementar. En segundo lugar, su tendencia a largo plazo que, íntimamente relacionada con el control de la inflación,

⁶ La crisis habría partido del modelo de desarrollo intensivo y autocentrado del periodo 1952-76 caracterizado por un papel central en la demanda interna. A partir del estallido de la crisis, compartiendo sus causas, las diferencias en las explicaciones devienen en lo que respecta a las transformaciones que desencadenó ésta en el régimen de acumulación. Para algunos autores como Julio Neffa (2006) las transformaciones operadas, más allá de la crisis macroeconómica, no desembocaron en cambios abruptos ni en el modo de regulación ni en el régimen de acumulación de la economía sino hasta el año 1983 con el cambio de gobierno y la llegada de Alfonsín. Por otra parte, Luis Miotti (1985) entiende que ésta se trató de una crisis estructural del modelo de desarrollo que puede detectarse en la ausencia de la recuperación del nivel de actividad, la destrucción de las bases del modo de regulación y problemas sistemáticos en las principales variables macroeconómicas. Sin embargo, en lo que existe un acuerdo es que a partir de aquel entonces se desatan dos incompatibilidades estructurales en el modo de desarrollo: expectativas erróneas en la rentabilidad de inversiones a largo plazo y formas de competencia oligopólicas en un contexto de creciente apertura comercial y financiera con tipo de cambio administrado iniciado con la dictadura de 1976 (Panigo y Zane, 2004).

se proponía una transformación de la economía: reducción del sector público, creación de mercados de capital, apertura de los mercados, etc. En este sentido, y como lo sostiene Foxley “(...) las nuevas políticas de estabilización en América Latina son una forma de estructuralismo que utiliza instrumentos ortodoxos” (Foxley 1979, p. 3).

Estos componentes pueden encontrarse en el modelo implementado por la dictadura militar de 1976, instrumentado por su ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz (1976-1981). Durante su gestión y como consecuencia de las medidas implementadas, especialmente las dirigidas a la apertura comercial y la liberalización financiera, irrumpió en la escena “un nuevo régimen de acumulación basado en la valorización financiera del capital” (Basualdo y Bonna, 2018). Este nuevo modelo, había interrumpido el anterior modelo de ISI para integrar el auge de los flujos financieros a nivel mundial con la economía nacional. En este contexto fue que tuvo lugar un drástico endeudamiento interno y externo, aunque lo más novedoso habría sido que este endeudamiento apuntaba a la renta financiera y no a la formación de capital y a la inversión como antaño. Sin embargo, la idea de que la categoría de valorización financiera como régimen de acumulación específico operado en la Argentina entre 1976 y 2001 fue bastante discutida. Especialmente en las cuestiones que hacen a su unidad analítica, periodicidad puntual y homogeneidad de fenómenos políticos y económicos. Por ejemplo, algunos trabajos advirtieron sobre la desvinculación de los procesos nacionales que presupone el análisis de los flujos de valor de forma segmentada, la marginación del carácter social del proceso de producción que presupone el paradigma tecnológico que fundamenta la valorización financiera y la presentación de la lucha de clases como el determinante abstracto de la acumulación del capital a nivel nacional (Bonnet, 2007; Fitzsimons, 2011). En este sentido, en el cuadro de una crítica específica al término valorización financiera, P. Gerchunoff y F. H. Reche (2021) identifican la pretensión de dar cuenta de un régimen de acumulación estructurado en la etapa 1970-2001. Particularmente, los autores cuestionaron la determinación de la acción política, estatal o económica a la hora de fijar los procesos históricos donde las clases y las fracciones de clase aparecen con plena conciencia de sus intereses.

En lo que sí cabe detenerse es en las categorías referidas a las estabilizaciones y las reformas estructurales, que comenzaban a ser asociadas a otras concepciones y procesos históricos. Esta vez se relacionaban con un nuevo proceso de globalización. Es en este sentido, S. Sassen afirma que “en las décadas de 1980 y 1990 surgieron nuevos tipos de redes gubernamentales, conectadas, por un lado, con la globalización de las empresas y, por otro, con un número creciente de responsabilidades y objetivos gubernamentales entre otros dominios globales” (S.

Sassen 2007, pp. 222-223) En medio de esta globalización los organismos internacionales comenzarían a ser una pieza fundamental de financiamiento e impulso reformista. Se trataba de organismos representados por funcionarios públicos que, a su vez, representaban a su ministerio u organismos nacionales y que habían adquirido un papel protagónico desde la crisis latinoamericana de la deuda. En este contexto de endeudamiento, los organismos financieros comenzaron a hablar de planes de estabilización y ajuste estructural, en tanto se habían convertido en los representantes políticos de los acreedores externos, dejando su antiguo papel de principales acreedores (Basualdo y Bonna, 2018).

La filosofía que caracterizaba el impulso globalizador ahora bregaba por un desarrollo económico sustentado en el crecimiento, pero esta vez, condicionado por los intercambios internacionales de la economía mundializada que requería lograr una economía nacional más abierta. Es decir, este tipo de desarrollo solo podía realizarse mediante una economía con una mayor liberalización de los mercados, como el de capitales, trabajo y comercio internacional (aunque también aquellas empresas que estaban en manos del sector público debían incrementar su competitividad mediante este mecanismo liberalizador), porque la inserción en el mercado mundial les inyectaría una dosis de eficiencia y competitividad, en suma, una nueva modernización.

3. La economía nacional en la postdictadura: Alfonsín y los problemas macroeconómicos

El gobierno de Alfonsín asumió luego de un periodo de dictadura, una de las más cruentas y violentas de la historia argentina, tanto en términos económicos como en materia de violación a los derechos humanos. En el plano económico, la misma se caracterizó por un programa liberalizador y desregulador que se inscribía en el fin de la hegemonía del ideario que sustentó las fases de la Industrialización por sustitución de importaciones desde la posguerra (Rougier y Odisio, 2018). En gran medida, estas políticas sintonizaban con algunas prescripciones del neoliberalismo internacional que, aunque pueden identificarse elementos intelectuales que disputaban la hegemonía al keynesianismo décadas atrás, en los años 1970 y a raíz de las crisis inflacionarias internacionales, comenzaban a ganar adeptos (Morresi, 2011). Aunque A. Ezcurra advirtió que el neoliberalismo es un concepto con sentidos diversos, este puede entenderse como un conjunto de procesos y estrategias diversas que operan desde el ámbito económico. Aunque este ha sido cambiante, de acuerdo con la coyuntura histórica, en estos años comenzaban a delinearse la “permanencia de sus ideas fuerza” (Ezcurra, 2003, p. 15) como principios y políticas constantes propias de las bases ortodoxas fundacionales de los

‘40. En síntesis, estas se nuclearon en los objetivos de promover un crecimiento económico de libre mercado, una mayor tasa de ganancia del capital privado, reducción de los costos salariales y contención del gasto público social. Esto, sobre la base incuestionable de que el mercado constituye el mejor instrumento de asignación de recursos en las sociedades.

Este plan, llevado a cabo en el sector comercial, de precios, financiero, etc., sufrió un golpe de gracia con la crisis de la deuda de 1982 desatada tras la mora mexicana, aunque para 1980 ya mostraba importantes índices de inflación heredados desde el “Rodrigazo” de 1975.⁷ Con dichos antecedentes, el panorama económico para la Unión Cívica Radical (UCR) de Alfonsín en diciembre de 1983 se tornaba sombrío: un endeudamiento externo de 46.200 millones de dólares (equivalente a casi el 70 % del PBI), un déficit público de casi 15 puntos del PBI, una economía en recesión al menos desde la crisis financiera de 1982,⁸ creciente desocupación, una inflación de más del 400% anualizada y endeble reservas internacionales calculadas en 100 millones de dólares (Rapoport, 2020).

El gobierno iniciaba su mandato sin un diagnóstico claro de los problemas económicos. En parte, esto pudo deberse a la falta de estadísticas oficiales como ocurrió por ejemplo con la deuda externa (Rapoport, 2020) o bien, como señaló Pesce (2006), dado el diagnóstico keynesiano del primer ministro de Economía Bernardo Grinspun y su equipo.⁹ Los desafíos económicos del gobierno

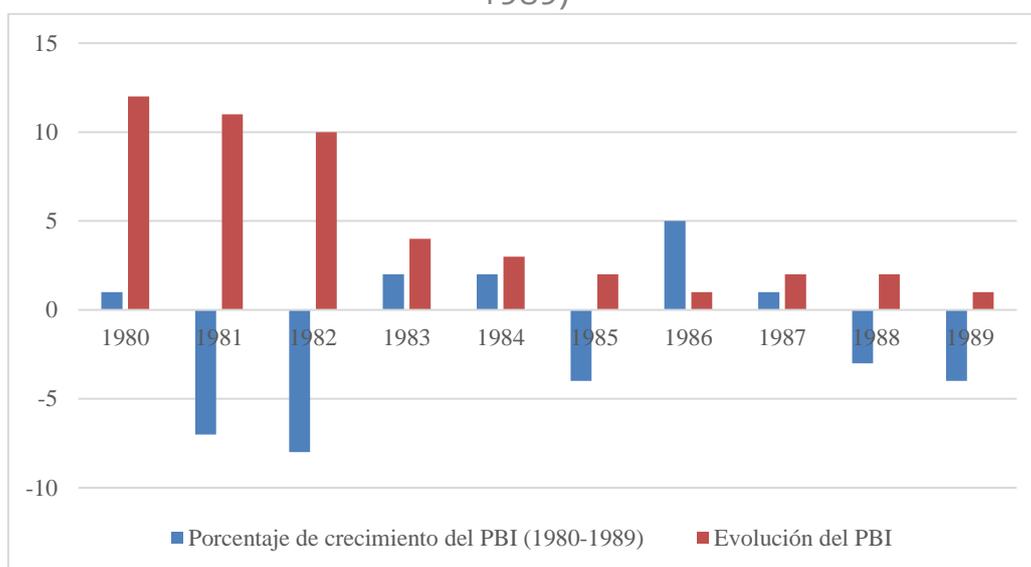
⁷ Refiere a la agitación social realizada frente al plan del ministro de Economía Celestino Rodrigo (1975) durante el tercer gobierno popular de María Estela Martínez de Perón (1973-1976). Luego del fracaso del Plan Económico de su antecesor, Alfredo Gómez Morales (1974), y un aumento inusitado de la inflación agravada inmediatamente por aumentos salariales con consecuencias en el desequilibrio de los precios relativos, Celestino Rodrigo buscó el sinceramiento de las variables macroeconómicas implementando una devaluación del tipo de cambio comercial del 160 % y el 100% para el financiero. También se buscó reducir el déficit fiscal con ajustes tarifarios, en suma, atacando la inflación como un fenómeno puramente monetario y fiscal (Rapoport, 2020). Finalmente, la inflación tendió a crecer rápidamente mientras los salarios reales se contraían e intensificaba la puja distributiva y los consumidores se refugiaban en la moneda local. Se estima que el déficit fiscal llegó a un 15% en aquel entonces, propiciando una crisis del sector público (Gerchunoff y Llach, 2019) de inéditos antecedentes y enormes consecuencias posteriores. Al romper el gobierno con su base política, los sindicatos y los sectores populares, y reducir los esperados incrementos salariales, la agitación social terminó con la gestión de Celestino Rodrigo.

⁸ La reforma del sistema financiero propiciada en 1977 estuvo acompañada de una devaluación, que en aquel momento produjo un salto de la inflación: el Índice de precios al Consumidor (IPC) aumentó más del 50% para fines de 1982, y teniendo en cuenta que las tasas de los préstamos se hallaban muy por debajo de esta, no fue difícil que se propiciara una crisis generalizada en el sistema financiero. Estos resultados fueron cruciales para la apertura democrática porque dejó un sistema financiero de gran fragilidad (Heymann, 1986) que perdió su capacidad de regular el mercado financiero (determinar la tasa de interés y asignar el crédito, por ejemplo) frente a la liberalización que significó, con la expansión paralela de las actividades financieras y la descentralización de los depósitos (Barón Lajer, 2018).

⁹ El Plan Grinspun se caracterizó por los intentos en generar acuerdos de precios, reducir el costo del crédito, el gasto público e incrementar los salarios como mecanismo de incentivo de la demanda agregada y la

democrático no eran menores, a nivel internacional debían enfrentarse una caída de los precios y de la demanda de los productos de exportación dado la recesión y el proteccionismo de países europeos. Esto, junto a la política de las altas tasas de intereses norteamericana iniciada en los ochentas (que habían llegado a alrededor de un histórico 12% en 1985 para mantenerse en torno al 9% hasta 1989), que impactaba en la caída de los términos de intercambios para Argentina. Como puede notarse en el gráfico 2, estos tuvieron sufrieron una histórica caída desde los registros de mitades de los años 1970.

Gráfico I. Evolución del PBI (1980-0) y % de crecimiento del PBI (1980-1989)

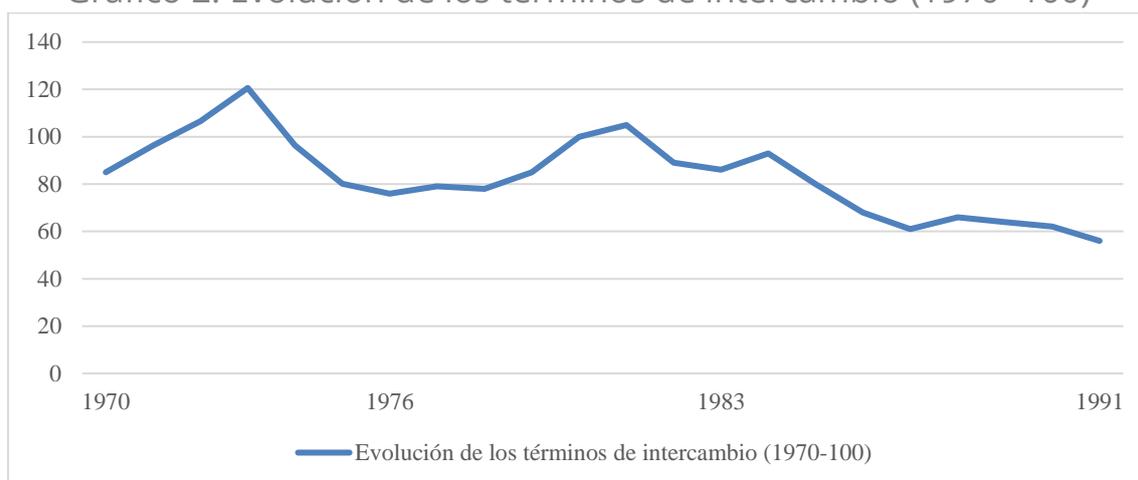


Fuente: Rapoport (2020, p. 753).

El producto, como puede observarse en el gráfico I, desde 1980 mostraba tasas reducidas en su porcentaje de crecimiento como en su evolución. Así, durante la mayor parte de la década mantuvo porcentajes negativos la mayoría de los años, y el crecimiento fue sistemáticamente escalonado, pero partió de tasas históricas bajas.

reactivación de la producción que apuntaba principalmente a la capacidad ociosa. En un comienzo logró recuperar el salario y el empleo, pero sin embargo la posterior escalada de inflación durante la segunda mitad de 1984 terminó erosionando los logros y reconduciendo a un acuerdo urgente con el FMI. Durante el primer año la UCR había tratado de resolver la encrucijada con acciones políticas porque se debía consolidar una base electoral y no había disposición en el partido, y especialmente en el equipo económico, para aplicar en la economía un ajuste ortodoxo. Pero el ministro Grinspun, que había tratado de reactivar la economía mediante aumentos salariales y políticas de incentivo a la demanda agregada, había subestimado el fenómeno inflacionario reduciéndolo a controles concertados con grupos empresariales.

Gráfico 2. Evolución de los términos de intercambio (1970=100)



Fuente: Rozenwurcel y Sánchez (1994, p. 115).

En un comienzo, el gobierno intentó una negociación directa con los acreedores, evitando pasar por el FMI, exigiendo que se supeditaran los pagos al crecimiento del país entre un 10-15 de las exportaciones. Esta postura de tinte más confrontativo, como lo describió M. Muraca (2007), se inscribía en la actitud política crítica de Grinspun, quien había distinguido entre ganadores (la patria financiera de corte especulativa) y perdedores (los sectores productivos de la economía real). Necesariamente, dicha distinción lo llevaba a una discusión frontal con los acreedores de la deuda externa y el FMI. Como puede verse en la tabla 1, a pesar de las expectativas iniciales e incluso, posteriormente con las renegociaciones tuteladas por el FMI, la deuda externa mantuvo un progresivo crecimiento durante toda la década y los servicios financieros, siempre en orden negativo, también. Este problema estructural de la economía argentina, constituyó uno de los principales problemas de partida que se instalaba como una herencia de los años de dictadura e incrementando en todo el periodo democrático en más de 15.000 millones de USD.

142

Tabla 1. Indicadores del sector externo (deuda externa y servicios financieros) 1980-1989

Año	Deuda externa	Servicios financieros
1980	27.161	-1.531
1981	35.671	-3.700
1982	43.634	-4.719
1983	45.069	-5.408
1984	46.693	-5.712
1985	49.326	-5.303
1986	51.422	-4.416
1987	58.300	-4.485

1988	58.500	-5.127
1989	63.300	-6.422

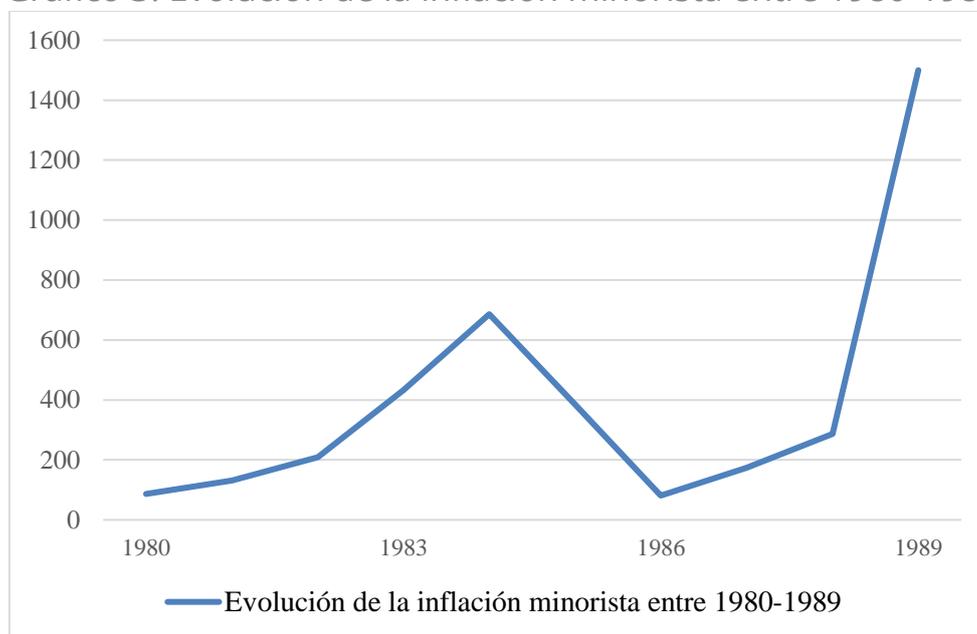
Fuente: Brenta (2019, p. 121).

Así, la alternativa Grinspun, apoyada por Alfonsín, fue rechazada tanto por los acreedores como por los gobiernos centrales, aunque los esfuerzos del equipo económico no se agotaron y se optó por regionalizar el problema buscando relaciones con otros países latinoamericanos endeudados. A pesar de los esfuerzos en este sentido, los mandatarios de los países industrializados insistieron en encarar el problema de la deuda de forma bilateral, pasando por los monitoreos del FMI, y truncando la posibilidad de constituir un club de deudores (Rapoport, 2020).¹⁰ En menos de dos años, el fracaso del programa nekeynesiano del primer Ministro de Economía Bernardo Grinspun (1983-1985) como el posterior intento de estabilización ortodoxa del FMI (Brenta, 2019), dieron cuenta de que las transformaciones en la estructura económica operadas en la dictadura resultaban más profundas y difíciles de revertir que lo pensado. En este sentido, la alta inflación y las dificultades de reducirla a niveles menores también demostraban que el peso de la deuda externa, la concentración y multi-inserción sectorial de grandes grupos económicos y la liberalización financiera ponían en fragilidad la estructura de precios. Por lo tanto, la inflación y la estrategia para combatirla comenzaron a ocupar el centro de la escena en las principales preocupaciones del gobierno. De esta forma, problemas como la deuda externa, conjugada con altas tasas de interés internacionales, caída de los precios internacionales y escasas fuentes de financiamiento internacional; comenzaban a ser reconocidos como un potencial peligro de una inflación con tendencia hacia una hiperinflación. R. Gutierrez y C. Dabús (1989) observaron en aquel entonces que la economía argentina presentaba un ciclo de inflación sostenido desde 1970. Particularmente, desde 1976, además de los problemas estructurales que se mencionaron más arriba, la economía argentina operaba con niveles más altos de inflación que los conocidos hasta aquel entonces, si se quiere entre el 10 y el 50 % mensual. Específicamente, y aunque desde niveles altos, puede notarse como antes del inicio del gobierno democrático se inicia un periodo alcista de la inflación, que ya partía de niveles altos en el orden de los tres dígitos anuales, y que se superaría el 600% en 1984, justo antes de iniciar el plan de estabilización austral. La histórica desinflación que este lograra durante junio de

¹⁰ Al respecto, en un trabajo contemporáneo Bekerman (1990) señalaba que entre 1982-85 la incidencia de los intereses de la deuda pagados medidos en australes (es decir, con la devaluación) había crecido casi 4 puntos del PBI. La autora señalaba que estos intereses se expandían como causa del crecimiento de las tasas de interés internacional, el tipo de cambio real y la absorción pública de deuda privada externa producto de los seguros de cambio implementados.

1985, si bien se mantuvo en niveles progresivamente moderados ascendentes hasta 1988, evidenció la enorme fragilidad de la economía argentina camino a la hiperinflación en 1989.¹¹

Gráfico 3. Evolución de la inflación minorista entre 1980-1989



Fuente: Gutierrez y Dabús (1989, p. 12).

Más específicamente, para los años de Alfonsín la inflación ya rondaba los tres dígitos y, por lo tanto, los aumentos de precios en una economía con inflexibilidad a la baja se daban en un entorno de surgimiento de los componentes inerciales de inflación. Así, los aumentos de precios partían de tasas de inflación altas generando mayor incertidumbre, más expectativas inflacionarias y, por lo tanto, mayor inflación que a su vez también debe encuadrarse en los problemas políticos de la transición democracia.¹² Esto, creaba un entorno explosivo de lucha entre sectores que, en su afanosa búsqueda por no perder participación en la renta y no encontrando otros mecanismos para cubrirse, aplican sucesivas subas de precios agudizando el efecto Olivera-Tanzi, la desmonetización de la economía y un entorno favorable a una hiperinflación.¹³

¹¹ Se aclara que durante el año 1989 la inflación registró niveles de más de 4.000 mil % anual, sin embargo, para no distorsionar el presente gráfico, se mantuvo un pico de 1.500.

¹² Me refiero a factores como las discusiones políticas de la deuda externa, la confrontación del gobierno con la cúpula militar y los enfrentamientos encarnizados entre el radicalismo y los sindicatos peronistas, por referenciar algunos ejemplos.

¹³ En los ochenta, como marcaron los estudios de Minujin y López (1994), en América Latina y especialmente en la Argentina, se sufrió una de las mayores caídas de ingresos per cápita con consecuentes aumentos de desocupados y precariedad laboral, menor percepción del PBI por parte de los asalariados de un 43% en 1970

En este marco, un recambio ministerial en economía dio lugar a la instrumentación de un plan antiinflacionario que venía siendo elaborado por funcionarios académicos y de raíz extrapartidaria, a los que Alfonsín había integrado al equipo económico, cambiando el abordaje económico. También el viraje se produjo en el ámbito de la política internacional, especialmente en las relaciones con Norteamérica, acabando con las incertidumbres que había generado Grinspun en sus enfrentamientos con el FMI y la banca privada, hacia una política más colaborativa. Desde la puesta en marcha del plan conocido como Plan Austral en julio de 1985, se aceptaban las reglas de juego existentes entendidas como parte de un “giro realista” (Escudé y Cisneros, 2000): a partir de entonces, el gobierno de los EE. UU y los acreedores apoyaron la gestión del nuevo ministro Sourrouille, y este, elaboró la estrategia económica codo a codo con funcionarios del organismo.

El Plan Austral combinaba medidas ortodoxas (control del gasto público y de la emisión monetaria) con otras heterodoxas (congelamiento de precios y cambio del signo monetario) destinado a frenar lo que se conocía en aquel entonces como inflación inercial (Heymann, 1986). Sin embargo, y a pesar de una sustancial reducción de los índices de inflación, el plan fracasó al no contar con medidas destinadas a redimensionar el gasto público de forma profunda como al no contar con financiamiento y una reestructuración de la deuda pública (Brenta, 2019), entre otras cuestiones. Por consiguiente, la política económica del gobierno fue paulatinamente adquiriendo rasgos más ortodoxos centrados en el ajuste fiscal, el control monetario o bien propuestas de reformulación del Estado que buscaron desprenderse de empresas públicas y generar una apertura comercial mayor en sintonía con las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial (BM),¹⁴ aunque de forma tardía (es decir, una vez que el capital político del gobierno se encontraba en declive). Es conocido que este progresivo avance de un “consenso del ajuste” (Massano, 2018, p. 11) significó en gran medida un avance de los postulados neoliberales a nivel nacional como internacional propios de aquellos años donde confluían gobiernos conservadores en los principales centros de poder mundial que adoptaban sus postulados como Margaret Thatcher (1979-1990) en Inglaterra y Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos.

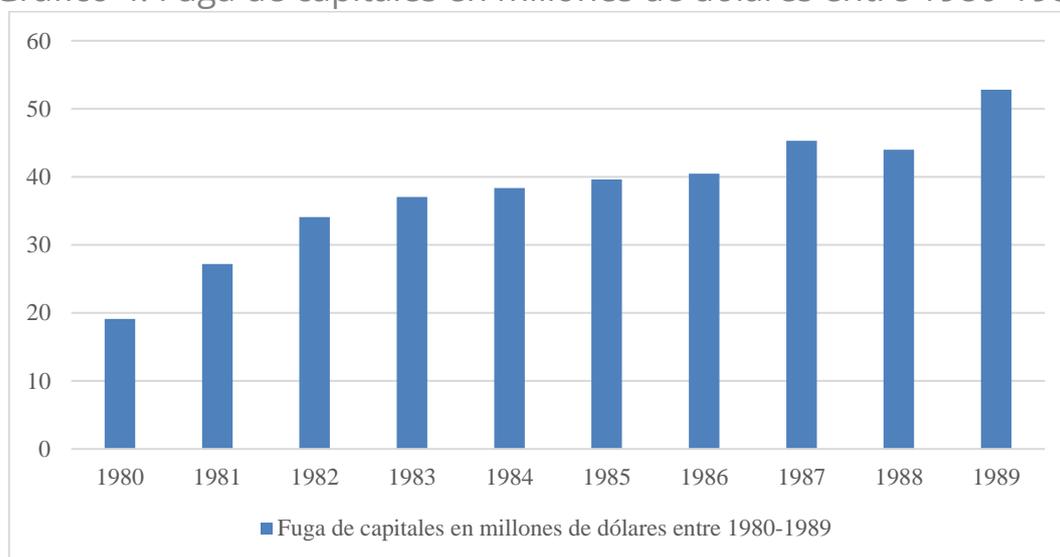
En suma, el gobierno de Alfonsín, a pesar de haber hecho un viraje tanto en la orientación de la política económica como en sus relaciones con Washington luego

a un 32 en 1990, aumento y heterogeneidad de la pobreza en diferentes sectores de la sociedad e incremento en los niveles de desigualdad medidos por el coeficiente de Gini.

¹⁴ Por ejemplo, se intentaron privatizaciones parciales en conjunción entre Sourrouille y Rodolfo Terragno (ministro de Obras y Servicios Públicos) en las empresas Sociedad Mixta Metalúrgica Argentina (SOMISA) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Para ver más detalladamente los intentos de reformas puede consultarse (García y Junco, 1988).

de la primera etapa con Grinspun (Escudé y Cisneros, 2000), adoleció de la falta de entendimiento de los importantes cambios estructurales que con el régimen de 1976-1983 habían asistido a la estructura económica y social.¹⁵ Nos referimos a la liberalización, en un primer lugar, que causó problemas en toda la etapa en el BCRA como en el incremento de la fuga de capitales (Basualdo y Bonna, 2018), dinámica difícilmente controlaba con estímulos a la demanda o estrictos controles monetarios y fiscales. No obstante, la fuga de capitales contabilizada en los años ochenta mantuvo un ritmo alcista y alto. Como puede observarse en el gráfico 4, si bien en los años de Alfonsín parece notarse cierto achatamiento, los niveles alrededor del orden de 40.000 millones de dólares equiparaban prácticamente a la deuda externa.

Gráfico 4. Fuga de capitales en millones de dólares entre 1980-1989



Fuente: Basualdo y Bona (2018, p. 21).

Esta dinámica era agravada por la deuda externa, que en un principio se trató de politizar encarando juicios que cuestionaban su legitimidad como de organizar un club de deudores latinoamericanos, aunque a partir de 1985 se asistió a un retroceso de esa dirección (Santarcángelo y Fal, 2010; Brenta, 2019). Y, por último, también deben mencionarse las transferencias que el Estado hacía a sectores del empresariado concentrado interno en concepto de sobre compras, promoción industrial y seguros de cambio que juntos, no hacían más que aumentar el

¹⁵ Los signos de debilitamiento socioeconómico se hicieron notar hacia 1983 en el marco de la transición a la democracia tanto en la desindustrialización, la liberalización del sistema financiero y la deuda externa heredada que desembocaban en una alta inflación. Pero también fueron importantes los problemas políticos que generaron el fracaso de la Guerra de Malvinas, la irresolución de los conflictos territoriales con Chile, la falta de acuerdo con la cúpula militar saliente, entre otras, fueron algunos síntomas de la crisis del Estado autoritario y la recomposición de las reivindicaciones y demandas de la sociedad civil en un estado socioeconómico crítico (Mónaco y Benítez, 2019).

desequilibrio estructural. Estas, se calcularon para el periodo 1981-1989 en más de 60 mil millones de dólares (Ortiz y Schorr, 2006).

El desplazamiento de Grinspun abrió una nueva etapa en la gestión alfonsinista, donde el denominado giro realista supuso una alianza con los principales grupos económicos nacionales y conglomerados extranjeros de inserción multi-implantada que habían salido fortalecidos con la política de endeudamiento, de promoción de compras públicas y exenciones impositivas promovidas durante la dictadura (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004; Castellani, 2009). La nueva alianza entre la democracia y la producción materializada en la gestión de Sourrouille en el Ministerio de Economía mantuvo sus principales líneas desde el Plan Austral hasta, incluso, el Plan Primavera (Santarcángelo y Fal, 2010). En este marco, el diagnóstico sobre las restricciones que generaba la deuda externa en la economía, pero la nueva estrategia de corte acuerdista buscaba generar las divisas necesarias para mantener el pago de los intereses de la misma y, oportunamente, reestructurar el capital. Para ello, se buscó incrementar los niveles de inversión mediante el aumento del ahorro y de los niveles de rentabilidad pretendiendo interrumpir la fuga de capitales locales mediante una “negociación ‘amigable’ con los acreedores externos y una subordinación a los sectores dominantes internos” (p. 232). Como sostuvieron Ortiz y Schorr (2006), la nueva estrategia de pivotear un modelo económico sobre las bases de las exportaciones y la inversión en sectores como la energía y el agropecuario no funcionó en tanto, a pesar de la caída en los índices de precios con el Austral, no se desactivaron las pujas por la apropiación del excedente entre grupos dominantes internos y acreedores. Estas presiones se combinaban con las recomendaciones de los organismos financieros como la reducción del déficit fiscal y la expansión monetaria que significaba perjudicar los beneficios de las empresas locales. En definitiva, no resueltas las pujas la inflación volvió mientras el gobierno fue progresivamente endureciendo los programas de ajuste con las recomendaciones del FMI y el BM, aunque atravesando importantes conflictos con las cúpulas industriales y agropecuarias tal como sucedió con el Plan Primavera. Finalmente, es conocido que el gobierno finalizó con la hiperinflación de 1989, una mora con los acreedores externos y el FMI y la entrega inmediata del poder al candidato electo Carlos Menem (1989-1999) en un contexto de incertidumbre y pobres indicadores económicos, luego de que varios intentos de estabilización como el Plan Primavera, intentaran más firmemente impulsar reformas estructurales en un contexto de debilidad política, aislamiento de la UCR y empuje inflacionario con condiciones externas adversas.

4. Hacia los años ochenta: los dilemas en cómo estabilizar la economía y cómo y cuándo implementar las reformas

Durante la década de 1980 la discusión en torno al desarrollo estaba atravesada por la incertidumbre generalizada que existía con los primeros efectos de la globalización, que finalmente selló la caída del Muro de Berlín en 1989 y posterior disolución de la URSS en 1991. En este contexto se encontraba vacante un espacio intelectual en torno a los debates de cómo estabilizar las economías y lo que se comenzaba a enmarcar en reformas estructurales que fue llenado por los promotores del pensamiento neoliberal. Es por ello que esta década, en Argentina y Latinoamérica en general, se caracterizó por la convergencia de dificultades en la economía internacional como la deuda externa, el deterioro de los términos de intercambios y el alza de las tasas de interés. Pero también, no menos significativas eran los problemas macroeconómicos que, como lo caracterizaron R. Dornbusch y S. Edwards (1989), se arrastraban en aquel entonces. Estos, fueron denominados por los autores en el marco de la macroeconomía populista que, de manera común en América Latina, abordaban programas expansivos olvidando todo tipo de restricciones y basándose en la capacidad ociosa. El énfasis en la “reactivación con redistribución”, producía en las economías latinoamericanas un aumento de la producción y de los salarios reales que, sin embargo, no tardaban en llegar a cuellos de botella por falta de divisas que obligaban a implementar correcciones (como devaluaciones, aumentos de tarifas, entre otras). Los problemas de escasez, la acelerada inflación y la falta de divisas empujaban la fuga de capitales y la desmonetización que posteriormente afrontaban, nuevos gobiernos o gestiones como las de Celestino Rodrigo (1975) o la posterior dictadura en la Argentina, mediante estabilizaciones ortodoxas con el FMI que, como se ha visto, dejaron peores efectos en términos macroeconómicos. Los debates en torno a las estrategias de acumulación en este contexto, especialmente en Argentina, fueron eclipsados en gran parte por el problema de la inflación y de los desórdenes en las cuentas públicas (Machinea y Fanelli, 1988) que evidentemente venía siendo un problema latinoamericano arrastrado por varias décadas de alternancia entre programas populistas y ortodoxos.

Sin embargo, en estos años se comenzaría a hablar de reformas estructurales, pero que ahora involucraban a una reforma del Estado. En este sentido, E. Groisman (1991) entendía que el concepto de reforma de Estado tenía una genuina ambigüedad, pero, sin embargo, este delineaba que podía tratarse de un cambio en las funciones, una transformación de las relaciones de poder o a una modificación en el sistema político. En todo caso puede asegurarse que, con las políticas

neoliberales comenzadas con la dictadura, los planes de reforma cambiaron el sentido histórico de la intervención estatal. A partir de entonces se dirigieron a reformular el papel del estado en el proceso económico-social asignándole funciones más escasas en el proceso productivo. Como lo advirtió S. Gerchunoff, en los años de dictadura una parte importante de la intelectualidad comenzó a adherir a la programática neoliberal con una “intencionalidad hegemónica” (S. Gerchunoff 2020, p.235).

En este contexto, los planes de estabilización se presentarían como precondition para implementar reformas profundas en el sistema económico y social. Esto se derivaba, como lo sugirió A. Canitrot (1992) en aquellos años, en que la crisis multicausal de la deuda externa, el estancamiento, el Estado, de la redistribución regresiva del ingreso, entre otras, era entendida para algunos como “un trabajo de parto, que con todos sus dolores, está destinado a culminar en el nacimiento de un país mejor y más vigoroso” (p. 37). Justamente, el autor sugería que los documentos del BM y el FMI proveían el mejor testimonio de esta visión que veía, al final del camino, una democracia política y una economía de mercado superadora de cualquier otra forma de organización socioeconómica. Aunque en un principio, el gobierno de Reagan tuvo una actitud abstencionista frente a la deuda externa, con el posterior deterioro de las cuentas fiscales de los países latinoamericanos y sin dudas la mora mexicana de 1982 como advertencia esta actitud inicial se revirtió. Así, las recomendaciones de planes de ajuste de tipo *stand by* orquestados desde el FMI con el apoyo del gobierno de los EE. UU y los acreedores externos se presentaron como un prerrequisito indispensable para continuar los servicios de la deuda externa y ordenar las cuentas públicas. En una primera instancia, se atenderían los desequilibrios de corto plazo en el balance de pagos, las cuentas fiscales o los agregados monetarios de acuerdo a las directivas del FMI. Luego, en una segunda fase, se elaborarían los planes de reformas estructurales orientados a mejorar la asignación de recursos y elevar la tasa de crecimiento de la economía (Frenkel, 1990), aunque no se trató de un proceso armónico y lineal.

En este aspecto, el programa del FMI que adoptará la Argentina en 1984 durante la gestión del ministro de Economía Grinspun (1983-1985) tendrá, en parte, la primera de las características mencionadas por R. Frenkel en su primera fase de estabilización. Pero en cuanto a la segunda, sería el Plan Austral el que, si bien planteó la gran necesidad de la estabilización orientada fundamentalmente al control de la inflación en un cuadro de riesgo hiperinflacionario, suscitó la necesidad de que debían implementarse reformas profundas tanto en el Estado y la economía, como en la sociedad. En este marco, el Austral y su mentor Juan Vital

Sourrouille (1985-1988) fue entendido como un Plan de Reforma Económica amplio en el cuadro político más general de la transición a la democracia.¹⁶

Tras las incertidumbres y la centralidad en los debates que ganaba en las discusiones la inflación y el Plan Austral en Argentina desde 1984, algunos trabajos como los de J. Llach (1985) y A. Canavese (1985) analizaron la naturaleza de las hiperestabilizaciones, entendidas como los programas de estabilización subsecuentes a las grandes hiperinflaciones. Extrayendo lecciones de la experiencia alemana de 1923 para el análisis de la Argentina democrática de 1983, reflexionaron sobre la importancia del factor internacional en las negociaciones, el papel de los agentes externos, la evasión de impuestos, entre otros. Estos autores clasificaron distintos programas de estabilización, pero carecieron de una definición y problematización acerca de lo que era un programa de estabilización específico en su contemporaneidad (Dornbusch y Simonsen, 1987).

De acuerdo a estos pensadores pueden caracterizarse tres tipos de programas de estabilización macroeconómica durante el último cuarto del siglo XX: los ortodoxos, los no ortodoxos y los heterodoxos. Lo que caracterizaba principalmente a los programas ortodoxos era el argumento de que las tasas de inflación provienen de una elevada demanda. De modo que la principal iniciativa en este enfoque era controlar esta variable desde políticas monetarias y fiscales restrictivas. Por otra parte, los programas no ortodoxos o de política de ingresos propugnaban que las políticas fiscales y monetarias restrictivas eran inútiles para eliminar la inflación. Por su parte, argüían que debía eliminarse el componente inercial de la inflación a través el congelamiento de precios y salarios. Por último, los programas heterodoxos combinaban la visión ortodoxa con la heterodoxa en tanto que coordinaban las medidas fiscales y monetarias con las de ingresos como el congelamiento de precios. Además, estos programas estaban pensados en dos fases. La primera organizada alrededor de un ancla nominal (tipo de cambio fijo o control de precios básicos) más medidas de reducción del déficit fiscal. Una segunda etapa tenía como objetivo ajustes fiscales estructurales permanentes que aumentarían las tasas impositivas o reducirían los gastos corrientes (Fajardo y Ortíz, 2015).

No obstante, el trasfondo era que la idea de reformas específicamente en el ámbito económico tenía el objetivo fundamental de lograr una mejor posición dentro del mundo competitivo (Pech y Mendoza, 2014). Sin embargo, las mismas no pueden entenderse sino es a raíz de los acontecimientos políticos y económicos desarrollados en la economía mundial y en la economía nacional. Es por ello que,

¹⁶ Cfr. Mensaje del Dr. Juan V. Sourrouille dirigido a todo el país por radio y T.V. el 5 de agosto de 1985. Ministerio de Economía y Discurso al país dirigido por el ministro de Economía Juan V. Sourrouille, por radio y televisión el 6 de febrero de 1986.

“las reformas estructurales e institucionales realizadas por los países latinoamericanos en los años ochenta y noventa pretendieron consolidar definitivamente el modelo económico de mercado trazado por el paradigma neoliberal” (Mesa Carvajalino, 2006, p. 47).

Como lo señalaba el índice de reformas estructurales que presenta R. M. Rhenals (2003),¹⁷ en el cual se dividen las reformas de primera, segunda y tercera generación según las sucesivas implementaciones en el último cuarto del siglo XX, las severas crisis macroeconómicas habrían impulsado la idea de reformas como una solución a las vicisitudes de las crisis internacionales. Especialmente las reformas de primera generación apuntaron a una liberalización de los mercados, apertura comercial y financiera acompañada de privatizaciones con diferentes ritmos de aplicación en los países latinoamericanos.

Sin embargo, en la postdictadura argentina las reformas estuvieron atravesadas primero por los planes de estabilización. Además, carecieron de un vigoroso consenso social y severidad por parte del partido en el gobierno de la UCR en avanzar en las mismas. Los planes de estabilización durante la democracia se relacionaban, como lo sostiene V. Palermo (1990), con las desventuras de la transición a regímenes democráticos, lo que en última instancia sellaba la suerte de los programas, es decir, estaban en juego factores políticos que podían depender de las opciones preferidas por los partidos gobernantes o bien de sus posibilidades en términos de concertación con otros actores. Específicamente lo que el autor señala es que la obtención del equilibrio fiscal era una de las necesidades más imperiosas en la vuelta de la democracia y era esencialmente un factor político.

Por otro lado, M. Damill y R. Frenkel (1993) remarcaron la estabilidad y las reformas estructurales que, en aquel entonces, se necesitaban para emprender cambios estructurales destinados a recuperar el crecimiento económico. Sin embargo, la inestabilidad hacía difícil enlazar los intentos de estabilización con políticas orientadas al crecimiento en tanto la política económica en general se encontraba determinada por el primer aspecto. Esto provocaba que, si la estabilización no resultaba exitosa o bien duraba poco, se perdiera la agenda del mediano y largo plazo. En este sentido, las reformas que impulsaron el BM y el FMI

¹⁷ También puede consultar el índice de reformas estructurales que construye la CEPAL a través del trabajo de Escaith y Paunovic (2004), en donde se consideran cinco subíndices: apertura comercial, liberalización financiera, liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos, reforma tributaria y privatizaciones. Como conclusión, el trabajo citado reconoce dos olas de reformas estructurales. La primera, ubicada desde la segunda mitad de los años ochenta, es entendida como un experimento en la medida de que fueron incompletas o abandonadas. Así, se sostiene que el empeoramiento de las condiciones económicas durante la “década perdida” generó la idea compartida de que no se trataba de un choque transitorio lo que sucedía en las economías latinoamericanas, lo que en última instancia fue convenciendo a las autoridades políticas de que un modelo más abierto daría mejores resultados.

se encontraban inspiradas en un esquema de mercado orientadas a lograr servicios públicos con mayor efectividad y eficiencia, aunque también se agregaba más democratización y federalización. En definitiva, eran medidas tendientes a promover una mejor competitividad e inserción internacional. Hasta aquel entonces, y especialmente en la etapa de la ISI, la política monetaria había tenido a su cargo el financiamiento, pues este había sido el principal promotor del crecimiento. La asignación de créditos en condiciones favorables a tasas fijas, elevados encajes financieros, y reservas obligatorias exigidas a los bancos comerciales, habían operado como instrumentos de control monetario. Sin embargo, el alza de las tasas internacionales y la creciente inflación comenzó a perturbar estas estrategias. La política fiscal, que también había sido un instrumento esencial para promover la inversión, ya no funcionaba con los altos índices de endeudamiento.

La demanda de crédito público y privado había comenzado a ascender a lo largo de los años setenta en un contexto de mayor liquidez internacional. Posteriormente, con la crisis de la deuda desatada por la moratoria mexicana en 1982, el contexto internacional provocó dañinos efectos en las economías latinoamericanas a causa de la suba en las tasas de interés desde la economía estadounidense. En Argentina, la socialización de la deuda practicada durante los últimos años de la dictadura militar dejaba un Estado endeudado con un alto déficit fiscal en el sector público. El proceso de estatización de la deuda realizado durante la fase final de la dictadura no solo explica el crecimiento de la deuda externa pública en la etapa. De hecho, como puede notarse en la tabla 2, los atrasos que mantuvo el sector privado llegaron a ser cancelados, exceptuando el año de hiperinflación 1989, mientras que los de orden público, a pesar de su caída en 1986, se mantuvieron altos.

152

Tabla 2. Atrasos de la deuda externa pública y privada entre 1983-1989 en millones de dólares

Año	Deuda publica	Deuda privada
1983	2.028	1.194
1984	3.424	739
1985	1.662	56
1986	544	0
1987	583	0
1988	2.073	0
1989	5.322	151

Fuente: Brenta (2019, p. 117).

La política cambiaria que, desde las normas de Bretton Woods había estado regida por un tipo de cambio fijo, desde 1976 permitía la posibilidad de utilizar un tipo de cambio flotante. Esto, comenzó a dar la posibilidad de utilizar la política cambiaria como un instrumento de política macroeconómica (Clavijo y Valdivieso, 2000).

Así es como se comprende, y como lo sostuvieron A. García y M. Junco (1988) “que a lo largo de la década del setenta el Banco [en referencia al BM] fue variando su visión del crecimiento y junto con ella se fueron modificando las modalidades de préstamo y las áreas hacia donde se dirigía el financiamiento” (p. 36). El BM fue adquiriendo cada vez más capacidad de influir en la política económica local mediante la aparición del concepto de programa, los cuales iban dirigidos específicamente a la escasez de divisas y los desequilibrios de la balanza de pagos. Obviamente, esta línea del BM era impulsada por un equipo crítico del modelo de crecimiento hacia adentro, ya que se entendía que este había generado una industria con baja capacidad de competencia internacional. Se incorporaron en la cartera del BM los préstamos con medidas de política económica dirigidos a sectores específicos referenciados reformas globales o Prestamos de Ajuste Sectorial.

En un comienzo el gobierno de los Estados Unidos dio prioridad, en el marco del problema de la deuda latinoamericana, a los programas del FMI y a los ajustes de corto plazo como necesidad inmediata, aunque este organismo igual incluía en sus memorias la necesidad de reformas estructurales. Posteriormente con el Plan Baker en 1985 el BM tomó impulso en las estrategias a más largo plazo que priorizaban las reformas estructurales (García y Junco, 1988). Esta dinámica llegó a la Argentina, pues avanzado el Plan Austral en 1985 el gobierno comenzó a establecer relaciones más álgidas con el BM, inclusive a jugar una estrategia entre los dos organismos (Ortiz y Schorr, 2006).¹⁸

También es importante remarcar que las reformas estructurales que comenzaron a tener voz internacional desde el BM eran en parte propuestas que el organismo ya venía impulsando y que luego de la reunión anual realizada en aquel entonces en Seúl con el FMI y con el beneplácito del gobierno estadounidense tomaron forma en el Plan Baker. Tras los errados diagnósticos sobre la evolución de

¹⁸ Sin embargo, las políticas de estabilización del FMI, tendientes a reducir los desequilibrios macroeconómicos, y las políticas de ajuste del BM, dirigidas a aumentar la eficiencia económica en el largo plazo, en ocasiones eran proyecciones complementarias. Esto era así porque en la práctica se entrelazaban, o al menos trataban de hacerlo, en la medida que algunas medidas contribuían a ambos objetivos. El FMI recomendaba las políticas reductoras de demandas dirigidas a disminuir el gasto público, aumentar los impuestos, controlar el crédito, reducir los salarios reales y devaluar el tipo de cambio. Por otro lado, el BM con sus recomendaciones de cambio estructural recomendaba prácticas devaluatorias en aras de aumentar los precios agrícolas de liberalización de importaciones, desregulación de sectores productivos y financieros, racionalización de las administraciones públicas y políticas sociales (Laos, 2000).

la economía mundial y el mundo financiero, los organismos internacionales reconocieron en el Plan Baker que el crecimiento de las economías deudoras era impostergable para mantener el pago de obligaciones y se afirmó que se debían cambiar los ajustes recesivos por ajustes positivos. Así fue que se planteó cambiar la condicionalidad de corto plazo por una reforma estructural más amplia y de largo plazo (Navarrete, 1985).

Cabe aclarar que el pensamiento ortodoxo en estos años no apuntaba a la industria y al crecimiento hacia adentro como en la etapa previa. Por el contrario, la cuestión del crecimiento era vista hacia afuera en tanto se logrará una mayor apertura e integración con el mercado mundial. Además, el Estado comenzó a ser visto como subsidiario en el desarrollo económico y en su lugar comenzaron a tomar relevancia otras cuestiones e instituciones, como el desarrollo rural, las exportaciones y el mercado financiero. En estos años la ortodoxia veía en el capital humano y el comercio internacional dos componentes ineludibles para alcanzar el desarrollo (Zapata Callejas y Chávez Pinzón, 2018).

En este sentido es necesario diferenciar que ya no se hablaba de planes de reformas estructurales con la acepción que en los años sesenta se referían. Desde la creación del BM y el FMI tras los acuerdos de Bretton Woods había quedado claro, en línea con el consenso keynesiano, que el primero debía ofrecer créditos a largo plazo para favorecer el desarrollo y el segundo una asistencia a corto plazo a los países que presentaran crisis en sus balanzas de pagos mediante créditos que impidan la implementación de prácticas cambiarias u otro tipo de políticas económicas distorsivas. Aún los primeros acuerdos *stand by* del FMI hacia países latinoamericanos tras la crisis de la deuda procuraron controlar la inflación mediante políticas ortodoxas que, en muchos casos, terminaban provocando recesión en la actividad económica y el empleo. Las recomendaciones del FMI para los países que enfrentaban desequilibrios externos se encuadraban en una política monetaria restrictiva instrumentada junto con la reducción del gasto público y la base monetaria con el fin de aumentar los saldos exportables (Nemiña y Larralde, 2018, p. 281).

Es por ello que como bien lo sostienen F. Barletta y G. Yoguel, en todas las conceptualizaciones que los autores recorren sobre lo que se entiende por cambio estructural existe la idea en común de que el mismo se trata de un proceso económico y social de dimensiones tanto cuantitativas y cualitativas. Según la definición que los autores proponen:

El cambio estructural se podría definir como una propiedad emergente del sistema, un proceso de mutación cualitativa y cuantitativa en una

determinada estructura productiva, que se refleja en [...] un aumento generalizado de las capacidades (productivas, tecnológicas, organizaciones y comerciales) [...] un aumento de las interconexiones de tipo lineal y no lineal de los componentes del sistema (recursos humanos y organizaciones como empresas e instituciones) [...] la generación de variedad relacionada con respecto al perfil de especialización de partida [...] la generación de variedad no relacionada que da lugar al crecimiento de nuevos sectores en la estructura productiva [...] la aparición de retroalimentaciones positivas y fenómenos de causación acumulativa entre los componentes del sistema [...] que dan lugar a un aumento de las capacidades y a la aparición de rendimientos crecientes y [...] un aumento de la eficiencia en el conjunto de la estructura productiva (F. Barletta y G. Yoguel 2017, pp. 45-46)

Sin embargo, más allá de que esta propuesta, hemos podido observar cómo las ideas de estabilización y cambio o reformas estructurales constituyen espacios de disputas entre los actores económicos nacionales e internacionales y que, en últimas instancias influyen en los gobiernos y su manejo de la política económica con un sentido histórico. Por último, y dado que en este trabajos nos ocupamos principalmente de relevar esta discusión en los debates intelectuales y políticos de la época, queda vacante como futuras líneas de indagación la lectura de los actores sindicales y la mano de obra organizada en general. Estos, como se ha podido observar, forman parte central de la discusión a la hora de hablar del problema inflacionario y en general de la estabilización económica. También sobre las reformas que en diferentes sectores se promovieron constituyen un actor ineludible en tanto formar parte afectada de aquellos procesos y su intensa movilización da cuenta de su histórica preocupación por las reformas.

155

5. Consideraciones finales

La relación entre estabilización y reformas estructurales en los ochenta se torna central para analizar los cambios del capitalismo internacional y las lógicas macroeconómicas locales. Estos conceptos adquirieron nuevas lógicas que pudieron estar atravesadas por las transformaciones del capitalismo mundial y el avance de una nueva globalización de fuerte perfil financiera que reflejaría la crisis de los años dorados de la posguerra. Los cambios que imponía este ciclo, sobre todo en torno al avance de una financiarización económica, en la Argentina se visualizan a partir de la crisis del tercer gobierno de Juan Perón (1973-1976) pero sobre todo con la última dictadura militar. Luego de los planes económicos fallidos de esta, fue la

crisis de la deuda latinoamericana la inflexión que advirtió con mayor claridad los problemas agudos de los consensos monetarios y keynesianos de posguerra.

Como pudimos observar, en la etapa previa a las crisis de los setenta fue el desarrollo un concepto articulador de la estabilización y las reformas económicas que se impulsaban como estrategias de autonomía nacional. Este tipo de desarrollo, a su vez, se enmarcaba en las lógicas de la ISI y, si bien esto fue cambiando, fue en los sesenta y los setenta que se cimentó sobre la incorporación tecnológica, de capital físico, la inversión y una progresiva integración exportadora. Esto era parte del impulso a la planificación y la modernización desde el Estado que caracterizaron el ímpetu reformista de posguerra. La estabilización económica, como sugerimos, en este contexto se guiaba por la teoría de la inflación estructural y se destinaba a eliminar los cuellos de botella. Aunque la ortodoxia económica y la visión monetarista estaban presentes en menor medida, sus planteos estabilizadores no se encontraban disociados de estos dado que la búsqueda por el equilibrio presupuestario y de la balanza de pagos se combinaba con estas lógicas.

Sin embargo, entrado los años ochenta fue el pasaje del estructuralismo al neoestructuralismo en vinculación al contexto de crisis internacional el que fue adecuando sus planteos hegemónicos a varios supuestos ortodoxos. Un reimpulso del monetarismo asociado a una programática neoliberal comenzaba a tener relevancia internacional al momento de explicar la crisis, proponer un diagnóstico y cimentar un futuro para las nuevas democracias latinoamericanas. El Estado mínimo, la reestructuración del gasto social, la apertura a los mercados internacionales y el fomento de nuevos a nivel nacional comenzaron a ser parte de una plataforma estabilizadora y reformista que prometía un futuro dentro de la nueva globalización que se presentaba como inevitable.

El neoliberalismo, que era adoptado por las derechas internacionales proponía el libre mercado, mejoras en las tasas de ganancia del capital, reducción de costos salariales y, en definitiva, una nueva modernización social. Fue el gobierno de Alfonsín el que, a pesar de presentarse con otra lógica política y económica debió ceder a los nuevos aires internacionales y las condiciones objetivas de la macroeconomía local. La inflación, que luego del Plan Grinspun fue presentada como el principal problema, escondía detrás de sí la puja entre la dominancia combinada de EE. UU., las instituciones financieras y los grupos concentrados locales que se habían fortalecido económica y políticamente tras la dictadura. Esta coyuntura crítica, además de la inflación, se asentaba en una enorme deuda externa, desorden del gasto público y recursos limitados ante un desfavorable contexto internacional. La etapa inicial y exitosa del Austral, aunque buscó articular una alianza entre ambos frentes y, efectivamente con una receta antiinflacionaria

original, presentó cierto éxito. Sin embargo, este duró poco en tanto no resolvía las contradicciones de la presión internacional y local por reordenar la macroeconomía y mantener los beneficios en cada frente. Aún a esta coyuntura económica deben sumarse los inconvenientes políticos que se sumaban a modo de presiones cruzadas como la corporación militar y sindical.

Fue la programática liberal la que en un contexto de crisis que se venía gestando ocupó los espacios vacantes instrumentando la estabilización y la reforma estructural con nuevas lógicas. La crisis de los consensos keynesianos acompañada por una larga alta inflación permitió a esta presentarse como una alternativa viable: estabilizar y reformas tras largas décadas de alternancia entre macroeconomía populista y ortodoxa, dentro de los consensos de posguerra, adquirieron nuevos sentidos. Estas fueron las dos herramientas para prometer un futuro con una nueva modernización socioeconómica que, al fin, acabara con largas décadas de inestabilidad macroeconómica. En Argentina, la nueva heterodoxia económica fue aceptando estos postulados, siendo Grinspun la última alternativa de la vieja heterodoxia, y se adoptaron máximas ortodoxas y neoliberales que buscaban una nueva inserción a la globalización financiera mundial. A pesar de que esta alternativa alfonsinista trató de configurar una salida heterodoxa prodemocrática, debió sucumbir a las presiones cruzadas y la agudización de la reforma estructural que terminaron por empujarla a la hiperinflación.

6. Referencias bibliográficas

- Alonso, J. y Simonoff, A. (2016). El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior. Busso, A. (cord.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional (49-123)*. Universidad Nacional de Rosario.
- Aponte Blank, C. (2012). ¿Estado social o estado de bienestar en América Latina? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 13(1), 11-40. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/364/36424414002.pdf>
- Aronskind, R. (2020). América Latina, retrocesos y potencialidades. *Otra Economía*, 13(23), 3-27. Obtenido de <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14899/9493>
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Siglo XXI editores.

- Barletta, F. y Yoguel, G. (2017). *¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural? Aportes para pensar la política industrial argentina*. CEPAL. Obtenido de <https://shortest.link/kEk>
- Basualdo, E. y Bona, L. (2018). La deuda externa (pública y privada) y la fuga de capitales durante la valorización financiera, 1976-2001. En Basualdo, E. (Ed.) *Endeudar y fugarse. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri (17-46)*. Siglo XXI editores.
- Bekerman, M. (1990). El impacto fiscal de la deuda externa. La experiencia argentina, 1980-86. *Desarrollo Económico*, 29(116), 529-545.
- Bielchowsky, R. (2010) *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bonfanti, S. A. (2015). Análisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina. Una mirada hacia la realidad industrial actual en Argentina. *Revista Geografía Digital*, 12(24), 1-17. Obtenido de <https://shortest.link/kEn>
- Bonnet, A. (2007). Argentina: ¿un nuevo modelo de acumulación? *Anuario del EDI*, 3. Obtenido de <http://laargentinareciente.com.ar/documento/argentina-un-nuevo-modelo-de-acumulacion/>
- Bonnet, A. y Piva, A. (2018), *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea*. Imago Mundi.
- Braun, O. y Joy, L. (1968), A model of economic stagnation. A case study of the Argentina Economic. *Desarrollo Económico*, 80(20).
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa. De Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.
- Brodersohn, M. (1973). *Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972*. Macchi.
- Canavesse A. (1985). Impuesto inflacionario, rezagos fiscales e hiperinflación. *Anales, Asociación Argentina de Economía Política*, Instituto Torcuato Di Tella.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966-1989*. Prometeo.
- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2000). *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999*. Serie Reformas Económicas, CEPAL. Obtenido de <https://shortest.link/kEd>
- Damill, M. y Frenkel, R. (1993). Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991. En: Morales, J. A. y McMahan, G. (Eds.) *Política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay (35-94)*. Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Di John, J. (2010). Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: una reseña crítica de la literatura. *Revista de Estudios Sociales*, 37, 46-86.

- Dornbusch, R. y Simonsen, M. (1987). Estabilización de la inflación con el apoyo de una política de ingresos. *El Trimestre Económico*, 54(214), 225-282.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1989). La macroeconomía del populismo. *El Trimestre Económico*, 57(225), 121-162.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar capitalista*. Ediciones Alfons El Magnanin.
- Escobar, A. (2008). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, 21, 23-62. Obtenido de <https://shortest.link/kEh>
- Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las relaciones exteriores argentinas*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Ezcurra, A. (2003). *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Lugar.
- Fajardo, E. J. y Ortiz, H. R. (2015). Programas de estabilización. Macroeconomía: lecciones y alternativas para Venezuela. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 21(2), 44-63. Obtenido de <https://shortest.link/kEw>
- Ferrer, A. (2010). *La nueva economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Fitzsimons, A. (2011)- Producción, relaciones sociales y valor: una crítica a la teoría del patrón de acumulación basado en la valorización financiera. *Razón y Revolución*, 24, 85-103. Obtenido de <https://revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/6>
- Forcinito, K. (2020). Los programas fundaciones de investigación del estructuralismo y del neo-estructuralismo latinoamericanos: algunas claves explicativas de la deriva intelectual del pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a fines del siglo XX. *Historia Regional*, 33(43), 1-18. Obtenido de <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/425>
- Foxley A. (1987). Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. *Crítica y utopía*, 4, 1-22.
- García, A. y Junco, M. C. (1988). Historia de la renegociación de la deuda externa argentina. *Boletín Informativo Techint*, 245, 29-58.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2019). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Crítica.
- Gerchunoff, S. (2020) Intelectuales neoliberales de la economía durante la última dictadura militar argentina: construcción de hegemonía en la formación de un nuevo régimen de acumulación (1976-1983). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 55(2), 209-237. Obtenido de

<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/revihistoriargenyame/article/view/4019/2869>

- Gerchunoff, S. y Reche, F. H. (2021). La categoría de régimen de acumulación en el análisis de la historia económica argentina: debates y controversias en torno a la valorización financiera. *Poliqueu. Sección Ciencias Sociales*, 24(1), 34-47. Obtenido de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/151596>
- Groisman, E. (1991). *Políticas administrativas para el sistema democrático*. Centro Editor de América Latina.
- Gutierrez, R. y Dabús, C. (1989). El ciclo inflacionario argentino, 1970-1988. *Estudios Económicos*, 7(13/14), 1-14. Obtenido de <https://revistas.uns.edu.ar/ee/article/view/512>
- Heymann, D. (1986). Alta inflación y estabilización de choque en la Argentina. En Alberro, J. y David, I. (Eds.) (1987) *Programas heterodoxos de estabilización (91-142)*. Estudios Económicos, número extraordinario, octubre.
- Ianni, V. (2011). Argentina: ¿una totalidad o una parte del todo? Las relaciones entre espacio nacional y mercado mundial. En Bonnet, A. (Ed.) *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente (22-29)*. Continente.
- Jáuregui, A. (2021). Arturo Frondizi y la génesis de las políticas económicas desarrollistas. En Jáuregui, A. y Belini, C. (Comps) *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina (325-357)*. Teseo.
- Keifman, S. (2019). Una revaluación de la hipótesis estructural de la inflación. En Beker, V. A. y Escudé, J. G. (Comps.) *Teoría y política económica. Ensayos en honor al profesor Dr. Julio H. G. Olivera (95-117)*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Lajer Baron, A. (2018). Reforma y contrareforma. En: Rougier, M. y Sember, F. (Coords.) *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo (315-369)*. Ciccus.
- Lázzaro, S. (2011). El desarrollismo y el problema agrario durante las décadas de 1950 y 1960, *Secuencia*, 84, 127-138. Obtenido de <https://shortest.link/kEp>
- Llach, J. (1985). *La naturaleza institucional e internacional de las hiperestabilizaciones. El caso de Alemania desde 1923 y algunas lecciones para la Argentina de 1985*. Instituto Torcuato Di Tella - Centro de Investigaciones Económicas.
- Machinea, J. y Fanelli, J. (1988). El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987. En Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer (Comps.) *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*. Fondo de Cultura Económica.

- Madoery, O. (2012). El desarrollo como categoría política. *Revista Crítica y Emancipación*, 7, 59-83. Obtenido de https://www.clacso.org.ar/criticayemancipacion/detalle.php?id_libro=692
- Massano, J. P. (2018). El “Plan Austral” y el avance del “consenso del ajuste” durante la transición democrática. *Sociohistórica*, 42, e062. Obtenido de <https://shortest.link/kEz>
- Massano, J. (2016). Inviabilidad hegemónica y yuxtaposición de crisis en la transición democrática. *Actas de las IX Jornadas de Economía Crítica, Sociedad de Economía Crítica de la República Argentina*, Córdoba 26 y 27 de agosto de 2016.
- Mesa Carvajalino, C. A. (2006). Las reformas estructurales de los años 90 en América Latina y sus efectos en el servicio de salud la calidad de vida. *Revista Equidad y Desarrollo*, 5, 57-70. Obtenido de <https://shortest.link/kEu>
- Minujin, A. y López, N. (1994). Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino. *Nueva Sociedad*, 131, 88.105. Obtenido de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2334_1.pdf
- Miotti, L. E. (marzo-abril de 1985). Estado y crisis. *Realidad Económica*, 63, 56-79.
- Mónaco, C. y Benítez, D. (2019). La Argentina del Porceso. Un texto introductorio a la etapa 1976-1983. En Luzzi, M. (coord.) *Problemas socioeconómicos de la Argentina contemporánea. Desde 1976 a la actualidad (87-121)*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Morresi, D. (2011). La larga construcción de la hegemonía neoliberal. En Pérez, G.; Aelo, O. y Salerno, G. (Coords.) *Todo aquel fulgor: la política argentina después del neoliberalismo (67-78)*. Nueva Trilce.
- Muraca, M. (2007). Hegemonía y discurso político en Argentina 1976-1985. En Rinesi, E.; Nardacchione, G. y Vommaro, G. (eds.) *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente (31-57)*. Prometeo.
- Navarrete, J. E. (1985). Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena. *Revista de la CEPAL*, 27, 7-27. Obtenido de <https://shortest.link/kEf>
- Nemiña, P. (2013). *El FMI y la política económica argentina. En Dossier Argentina: 30 años de democracia (150-163)*. Observatorio Latinoamericano 12.
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2018) Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina Historia Económica*, 275-313. Obtenido de <https://shortest.link/kEA>
- Ocampo, J. A. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. Ocampo, J. A.; Stallings, B.; Bustillo, I.; Velloso, H. y Frenkel, R. (comps.) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica (19-49)*. CEPAL.

- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. México: Alianza editorial.
- Ormaechea, E. y Fernández, V. R. (2018) La CEPAL y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, 35(99), 1-23. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/248030295.pdf>
- Ormaechea, E., Sidler, J. y Almada, J. (2021). La teoría de la regulación: aportes para comprender las dinámicas del desarrollo económico y crisis en el capitalismo industrial del siglo XX. *Iberoamerican Journal Development Studies*, 10(1), 34-57. Obtenido de http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/477/477_lateoria_en
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006). Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación. En Pucciarelli, A. (Coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder? (461-510)*. Siglo XXI editores.
- Palermo, V. (1990). Programas de ajuste y estrategias políticas. Las experiencias recientes de Argentina y Bolivia. *Desarrollo Económico*, 19(30), 333-366.
- Panigo, D. y Zane, E. (2004). Una revisión de las crisis económicas argentinas desde la Teoría de la Regulación. En Boyer, R. y Neffa, J. (coords.) *La economía argentina y su crisis (1976-2003): visiones institucionalistas y regulacionistas (39-86)*. Miño y Dávila.
- Pesce, J. (2006). Política y economía durante el primer año del gobierno de Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun. En Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín ¿el poder de la democracia o la democracia del poder? (112-141)*. Siglo XXI editores.
- Reche, F. H. (2019). La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): usos y sentidos de una expresión polisémica. *Folia Histórica del Nordeste*, 35, 27:50. Obtenido de http://cosechador.siu.edu.ar/bdu3/Record/REVUNNE--oai:ojs.revistas.unne.edu.ar:article_3578
- Rhenals, R. M. (2003). Las reformas estructurales en América Latina: mucho más de lo que se cree. *Ensayos de Economía*, 13(22), Obtenido de <https://shortest.link/kEc>
- Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. En Pérez Sosto, G. (Coord.) *El Estado y la configuración de las protecciones sociales (279-299)*. Siglo XXI editores.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2018). "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Critica.
- Santarcángelo, E. y Fal, J. (2010). *La política financiera y su impacto en la acumulación. El caso argentino, 1977-2006*. Prometeo.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Katz.

- Schvarzer, J. (1981). Mercado financiero: una marcha errática en busca de soluciones. En *Guía de consulta*. El Economista.
- Schvarzer, J. (febrero de 1989). Actores de la deuda. Los bancos multinacionales. *El Bimestre Político y Económico*, 6tp bimestre, 42, 9-14.
- Sevares, J. (2007). Volatilidad financiera y vulnerabilidad latinoamericana. Causas, costos y alternativas. En Vidal, G. y Guillén, R. A. (Comps.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado (187-211)*. Clacso.
- Stallings, B. (2014). La economía política de las negociaciones de la deuda: América Latina en la década de los ochenta. En: Ocampo, J. A.; Stallings, B.; Bustillo, I.; Velloso, H. y Frenkel, R. (comps.) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica (53-81)*. CEPAL.
- Sunkel, O. (1963). En busca del desarrollo perdido. En Vidal, G. y Guillén, R. A. (Comps.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado (469-488)*. Clacso.
- Torres, J. C. (1997). *El proceso político de las reformas estructurales en América Latina*. Paidós.
- Zapata Callejas, J. S. y Chávez Pinzón, M. C. (2018). Las corrientes ortodoxas y heterodoxas del desarrollo: algunas nociones conceptuales. *Opera*, 22, 163-183. Obtenido de <https://shortest.link/kEg>
- Zicari, J. (2020). *Crisis económicas argentinas. De Mitre a Macri*. Editorial Continente.