

# La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional

Julietta Pesce\*

*"Si acá triunfa nuestro proyecto político, el de las fuerzas populares, no sólo el del radicalismo, la derecha económica queda liquidada, también para siempre. Y ellos lo saben, tienen conciencia de eso. Yo no estoy acá para hacer lindos deberes para que la patria financiera se enriquezca, aunque eso está ocurriendo de hecho y no porque yo quiera que sea así" (Bernardo Grinspun, 1984).*

*"Vamos a sacarle hasta el último centavo que legalmente podamos sacarle al Fondo y a quien sea... y si queda en el tapete una chifrola, vamos a volver a buscarla" (Bernardo Grinspun, 1984).*

## I. Introducción

El presente ensayo se propone estudiar el primer plan económico llevado a cabo a partir de la restitución democrática de 1983. Así, se intentará ahondar en el tratamiento de uno de los períodos de la historia reciente que, a pesar de su riqueza analítica y de sus "enseñanzas a futuro", ha sido escasamente tratado y analizado desde una perspectiva económica, política e institucional. En este sentido, se prestará particular atención a las motivaciones y fundamentos que promovieron el diseño de dicho plan, en un país transformado por las políticas instauradas por la dictadura militar de 1976. Para ello, se pasará revista a las principales medidas implementadas durante el llamado "Proceso de Reorganización Nacional" las que,

---

\* Licenciada en Ciencia Política. Investigadora Adjunta del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. La autora agradece los comentarios y sugerencias de Hugo Nochteff, Eduardo Basualdo y, muy especialmente, de Daniel Azpiazu y Martín Schorr. Asimismo, la ayuda de Gustavo Grinspun ha sido de incalculable valor. Naturalmente, se los exime de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

en un intento refundacional de la sociedad, la política y la economía, han devenido en cambios estructurales inéditos -al menos desde el comienzo de la industrialización- de una significación tal que perduran hasta el presente. El énfasis estará puesto en el viraje que se produjo en el patrón de acumulación entre un modelo estructurado en la industrialización por sustitución de importaciones y otro basado en la valorización financiera del capital. Sobre esa base, se intentará precisar el diagnóstico realizado por Grinspun y su equipo sobre el legado estructural del período dictatorial y, en ese marco, identificar las principales características de las políticas aplicadas; fundamentalmente, el tipo de alianzas establecidas con las distintas fracciones de clase.

## *II. Los legados estructurales de la dictadura militar*

Es innegable que el golpe militar instaurado en 1976 ha provocado importantes cambios estructurales que modificaron drásticamente los ejes articuladores del sistema económico y político, afectando de manera directa al conjunto de la sociedad argentina.

Así, a partir del control sobre el estado y dentro de un marco general de represión, se instalaron las piedras angulares de un modelo económico -cara visible del proyecto político subyacente- que terminó de ejecutarse en los años noventa y que ha marcado un punto de inflexión en la historia nacional.

Las reformas aplicadas por el autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" produjeron una importante involución en los factores vinculados al desarrollo (como son el crecimiento económico, los niveles de inversión o la distribución del ingreso) deteriorando la calidad de vida de los sectores medios y, fundamentalmente, de las clases populares.

Pero el objetivo, por cierto logrado con creces, iba más allá del aspecto puramente económico. De hecho, las reformas implementadas en este sentido<sup>1</sup> no fueron más que instrumentos para lograr la finalidad propuesta.

Se trataba, en definitiva, de cambiar integralmente la lógica que articulaba el modelo de acumulación vigente hasta ese entonces, reemplazándolo por una nueva estructura productiva, con un bloque de poder económico distinto y una dinámica de funcionamiento diferente en la reproducción del capital, capaz de eliminar la amenaza de un proyecto revolucionario por parte de las clases populares, que habían adquirido creciente poder en los años anteriores, en el marco del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI)<sup>2</sup>.

- 
1. Entre las que se destacan la apertura del mercado interno a los bienes importados y la libre movilidad de los capitales, en un contexto de medidas que causaron una reducción salarial sin precedentes; un crecimiento más que considerable de la deuda externa y de la fuga de capitales locales al exterior.
  2. Según sostiene O'Donnell (1981) existía a mediados de los años setenta una amenaza generalizada al sistema capitalista mismo (o al menos una percepción de la misma, qui-

Así, en abril de 1976, junto con un incremento del tipo de cambio, se estableció, de manera simultánea, un congelamiento de los salarios por tres meses y la supresión del sistema de control de precios. Estaba claro cuáles serían las consecuencias de esta combinación: en el ámbito de la industria, el salario real disminuyó en 1976 un 33,6%<sup>3</sup> en relación con 1975. De todas maneras, esta fenomenal “disminución en los costos” (el salarial decreció entre 1974 y 1983 casi un 20%) pareció no bastar al empresariado industrial que, junto con un aumento en la extensión e intensidad de la jornada de trabajo, apeló también al despido masivo y constante de personal (el nivel de ocupación fue un 34,3% menor en 1983 respecto del de 1974). Este proceso se vio acompañado por crecientes niveles de productividad de la mano de obra industrial (con un incremento del 37% entre 1974 y 1983) que en cierta forma daban cuenta de que la política disciplinadora había surtido efecto. La conjunción de estos fenómenos posibilitó una considerable transferencia de recursos desde el sector asalariado hacia el empresariado industrial, que se apropió de un excedente que, en conjunto, se incrementó un 70% en todo el período.

A lo anterior se suman otras medidas tales como la Reforma Financiera de 1977, a partir de la cual quedó evidenciado el cambio en la estructura productiva y la centralidad que adquirieron los activos financieros por sobre los activos físicos (con el consiguiente proceso de desindustrialización que esto trajo aparejado, potenciado por la apertura asimétrica implementada a partir de 1979<sup>4</sup>). Estos hechos establecieron las nuevas reglas de juego bajo las que se iría gestando el bloque de poder dominante emergente que pasaría a estar conformado por los “grupos económicos locales –GGEE–” y los “conglomerados extranjeros –ETDI, asociados al capital financiero transnacional–”.<sup>5</sup>

---

zás impuesta por los militares, los tecnócratas conservadores y las clases dominantes a otros actores sociales –sobre todo a la clase media- para buscar una base de sustentación y legitimidad para el golpe militar), y que tanto la clase dominante como gran parte de los sectores medios relacionaron esta amenaza con el patrón de desarrollo económico y social de la ISI.

3. Los datos estadísticos que se utilizan en esta parte del trabajo pertenecen a: Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986a); Azpiazu, Nochteff (1994); Grinspun (1989) y Azpiazu (1991).
4. A partir de ese momento, el sector financiero interno pasó a ser un actor clave en la absorción y reasignación de los recursos, ya que el estado dejó de financiar su déficit vía el Banco Central (BCRA) y le transfirió a este sector la capacidad de asignación de créditos –al tiempo que los depósitos contaban con garantía estatal-. De esta manera, la tasa de interés dejó de estar regulada por el BCRA y pasó a determinarse en el “mercado”, donde el estado, al participar como un actor más a la hora de solicitar financiamiento, se transformó en un gran tomador de préstamos y posibilitó, consecuentemente, que la tasa de interés se mantuviera alta (efecto potenciado por la garantía estatal de los depósitos), mientras se generaba una creciente inflación.
5. Al respecto véase Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986a).

En diciembre de 1978, con el objetivo central de controlar la inflación, se puso en marcha “la tablita”, instrumento que pautaba anticipadamente un ritmo devaluatorio decreciente, a un nivel intermedio entre la tasa de inflación interna y la externa, de forma que, en teoría, se tendiera a una convergencia escalonada entre ambas. A esto, junto con el abaratamiento de las importaciones, se sumó un programa arancelario que estableció la apertura del mercado de bienes y una liberalización en el de capitales, con la que se pretendió, frustradamente, la convergencia de los precios y la tasa de interés local y extranjera.<sup>6</sup>

La apertura del mercado de capitales, a su vez, promovió un fuerte crecimiento de la deuda externa, tradicionalmente vinculada al financiamiento estatal de las crisis en la balanza de pagos. Entonces, irrumpió en escena la deuda externa *privada* –contraída principalmente por los GGEE y las ETDI-. Esto produjo un cambio cualitativo en la salida de capitales al exterior, ya que el capital concentrado interno, tras la valorización interna (producto de la diferencia entre la tasa de interés externa –a la cual se endeudaban los grupos– y la existente en el mercado local –donde colocaban los fondos–) remitía el excedente generado al extranjero, dando lugar a la fuga de capitales, con el consecuente resguardo de sus ganancias respecto del proceso de acumulación interno.<sup>7</sup>

La deuda externa permitió combinar una importante concentración de capital con una redistribución del ingreso regresiva, ya que los beneficios que obtenían estos grupos provenían –directa o indirectamente y/o mayoritariamente– de los asalariados. Además percibieron una ingente masa de recursos del estado ya que estos capitales también se vieron privilegiados con la “licuación” de sus pasivos y con la estatización de buena parte de su deuda a partir de la implementación de los regímenes de seguro de cambio y la emisión de bonos de la deuda externa.<sup>8</sup>

Asimismo, y en relación directa con lo anterior, desde comienzos de los años ochenta comenzó a manifestarse un proceso de desindustrialización, junto con una restructuración regresiva de la actividad. Esta menor participación relativa de la industria sobre el total del PBI y la disminución en la cantidad de pequeñas y medianas empresas se vio sustentada en la centralización del capital, lo que nuevamente favoreció de manera directa a los GGEE y a las ETDI, que lograron con-

---

6. Lo cual era virtualmente imposible ya que, por un lado, el estado se encargaba de mantener altas las tasas de interés local y por otro la diferencia en los precios de los bienes transables y no transables imposibilitó la mencionada convergencia y potenció el atraso cambiario.

7. Es interesante recordar que el 64% de la deuda externa privada estaba en manos de sólo 28 grupos económicos locales y 102 empresas transnacionales (Basualdo 1987). Asimismo, los deudores habían sido obligados por sus acreedores a disponer de depósitos bancarios como garantía; es decir que en lugar de exigir la ejecución de dichas garantías, el estado asumió una deuda ajena que ni siquiera fomentó –vía inversiones productivas– el crecimiento económico.

8. Al respecto véase Basualdo (1987).

centrar gran parte de las empresas sobrevivientes e incluso desplazar al estado en determinadas producciones. También en estos años se registró un cambio en la estructura industrial<sup>9</sup> y, básicamente a partir de los regímenes de promoción industrial, se efectuó una nueva transferencia del estado a estos grupos a partir de cuantiosos subsidios.

En relación con este punto, es interesante señalar la metamorfosis que sufrió el estado, al pasar de una situación en la que estaba influenciado, en alguna medida, por los sectores populares, –por lo que fuera calificado en aquellos años de “benefactor” según algunos autores–<sup>10</sup> a otra donde, a partir de la transferencia del trabajo al capital, se dio una redistribución hacia el interior de este último (las grandes empresas lograron un mejor posicionamiento en detrimento de las pequeñas y medianas) y una puja por el excedente en el mismo sector.<sup>11</sup> La importante transformación que sufrió el estado también se evidencia en la reasignación que se hizo del gasto que, en vez de destinarse a educación y salud, se orientó al gasto militar y de seguridad y, fundamentalmente, a las mencionadas transferencias al capital concentrado.

De esta forma, gran parte de la concentración de capital, la expansión de la cúpula empresaria y el afianzamiento de un nuevo sector dominante, se vio posibilitada por la drástica alteración en el patrón distributivo que tuvo lugar, en claro perjuicio de los asalariados y de numerosas fracciones empresariales (las de menores dimensiones). Asimismo, queda claro cómo ante una etapa de desindustrialización, centralidad de la valorización financiera y consolidación de los GGEE y las ETDI, los acreedores externos pasaron a ser actores claves en la orientación de la política económica local –sobre todo a partir de la estatización de la deuda externa privada y del inicio de la “crisis de la deuda” en América Latina a comienzos de los ’80–.<sup>12</sup>

En síntesis, el panorama que dejó tras su paso el golpe militar podría resumirse en: estancamiento del PBI per cápita, distribución crecientemente regresiva del

---

9. El eje se trasladó del complejo metalmecánico (clave en los años sesenta y setenta) a la fabricación de bienes intermedios (base industrial de los GGEE), al tiempo que comenzaron a destacarse cada vez más las ramas ligadas al aprovechamiento de la dotación local de recursos naturales (alimentos y petróleo, fundamentalmente).

10. Al respecto véase Llach (1997).

11. Como parte de las principales transferencias del estado hacia el capital concentrado, se pueden nombrar los subsidios al sector financiero por la quiebra de entidades y las ya mencionadas licuación de la deuda interna en 1982, estatización de la deuda externa privada, los regímenes de promoción industrial y el “compre nacional”.

12. De todas maneras, a pesar de la creciente influencia que comenzaron a tener los acreedores externos en la definición de la política económica doméstica –sobre todo mediante los organismos multilaterales de crédito–, los lineamientos generales de las medidas a llevarse a cabo, quedaron sujetos a las condiciones impuestas por el capital interno, a partir de su directa influencia sobre el estado.

ingreso (desde el trabajo al capital y, dentro de éste, desde las PYMEs a las grandes empresas, fundamentalmente al capital concentrado), aumento de la población bajo la línea de pobreza, incremento de la desocupación y caída de los salarios, aumento del endeudamiento externo y de las ganancias financieras, desindustrialización con creciente regresividad del aparato fabril, concentración del poder económico y cambio de la estructura y comportamiento de la cúpula del mismo, y reformulación del rol del estado.

De lo anterior se desprende que se trató de un proceso donde se redefinieron las relaciones de poder y las –por cierto cuantiosas– ganancias de unos pocos sectores en detrimento del bienestar de gran parte de la sociedad; por eso se afirma que se trató de una crisis “heterogénea y desigual”<sup>13</sup> ya que, por un lado, el sector asalariado fue desplazado de la participación en el ingreso social y de las actividades productivas y, por otro, se consolidó una fracción del poder dominante con un creciente poder para condicionar las políticas estatales a llevar a cabo, en el marco de un nítido estancamiento económico (el PBI creció apenas un 2.3% en 1983 en relación con 1976, mientras que el PBI per cápita disminuyó casi un 6%<sup>14</sup>). Se trataba, puntualmente, de sectores altamente diversificados e integrados –tanto vertical como horizontalmente–, y que, si bien existían desde el modelo agro exportador o la ISI, consolidaron su liderazgo durante este período, conformando una nueva articulación financiero-productiva; y favorecidos por una estructura impositiva regresiva y por las mencionadas transferencias desde los sectores asalariados y el estado. A partir de entonces, se estableció una creciente correspondencia entre la concentración y centralización del capital, y su capacidad para “determinar”, “condicionar”, “sugerir”, o “reorientar” (según el caso) las políticas estatales. En otras palabras, la vigencia de la valorización financiera en desmedro de la ISI provocó un cambio en la importancia relativa de las distintas fracciones del capital. Con el viraje en el modelo de acumulación, el rol estratégico que hasta ese momento habían tenido las firmas industriales extranjeras en el funcionamiento de la economía pasó a estar ocupado por algunos GGEE y ETDI. A partir de entonces, esos capitales fueron los que adquirieron mayor peso para orientar el rumbo de la economía interna: por un lado, por ser propietarios de las empresas más grandes y por otro, por actuar en sectores económicos bien diferenciados, lo que les permitiría no depender de manera exclusiva de un sector de actividad específico y manejar un horizonte de acción que contemplara a la economía en su conjunto, en un nivel de agregación mayor.

---

13. Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986a).

14. Al respecto, véase Rapoport (2000), Levit y Ortiz(1999).

### III. La Democracia. Diagnóstico inicial, propuestas y políticas implementadas

Es en este marco estructural en el que asume, el 10 de diciembre de 1983, el gobierno democrático presidido por el Dr. Raúl Alfonsín. La emergencia del nuevo régimen político coincidía así con "una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista de las estructuras, las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios"<sup>15</sup>. Las cifras de la "herencia recibida" hablaban por sí solas: una inflación del 433,7 % en 1983 (el doble que la de 1982), obligaciones externas totales por U\$S 45.067 millones -monto equivalente a las exportaciones de 5 años-, importantes desequilibrios fiscales (próximos al 17% del PBI), estancamiento de la productividad y del PBI per cápita, a lo que se sumaba un panorama internacional desfavorable por la caída de los precios de los productos agrícolas y una paralización desde octubre de 1983 de los créditos externos, más un alza en la tasa de interés internacional.<sup>16</sup>

Ante esta situación, el flamante equipo económico encabezado por el Dr. Grinspun diagnosticó que el problema principal se originaba en los altos niveles de desocupación y los bajos salarios, que habían provocado un desmoronamiento de la demanda, retrayendo la producción. En consecuencia, la batalla debería librarse a partir de la reactivación de la capacidad industrial instalada ociosa, mediante una reanimación del mercado interno -al que se consideraba como "desarrollado" y "con buenos hábitos de consumo"-.<sup>17</sup> Esta reactivación traería aparejada, a su vez, una mayor recaudación impositiva que equilibraría el presupuesto nacional y eliminaría el déficit. En el peor de los casos, habría crecimiento con inflación -provocada por la emisión- pero esto, en definitiva, sería visto como un problema menor. No obstante, se reconocía un factor limitativo importante para el crecimiento esperado: el monto de la deuda externa.

En otras palabras, el argumento implícito era que seguía vigente estructuralmente el esquema de sustitución de importaciones, pero con un notorio agravamiento de la situación de la balanza de pagos como resultado del endeudamiento externo. Es por esta razón que el pago de los intereses (que se calculaba representaban entre el 6% y el 8% del PBI) estaría supeditado al crecimiento de la economía local. "(El pago) significa un esfuerzo brutal del país para remunerar factores del exterior, que no estará destinado a disminuir el desempleo, dinamizar el consumo interno, a realizar las inversiones, ni tampoco a la adquisición de nuevos equipos de tecnología avanzada. (...) Este problema de la deuda externa me preo-

---

15. Nun (1987).

16. Véase Grinspun (1989).

17. Grinspun (1983).

cupa mucho más por las repercusiones internas, que por la capacidad que puede tener la Argentina para salir del problema".<sup>18</sup>

Sobre la base del diagnóstico mencionado, el plan propuesto por Grinspun se estructuró alrededor de la reactivación y el desarrollo del aparato productivo, una política antimonopólica y la regulación de las importaciones. Para ello, su intención fue la de ordenar el sector externo y restablecer el equilibrio interno, desacelerando la inflación; al tiempo que se realizaban cambios estructurales para una "modernización" de la economía, con el consecuente aumento de la productividad media —rebajando los costos de producción y redistribuyendo de manera más equitativa el excedente—, a fin de alcanzar un crecimiento del producto del 5% anual. Asimismo, el salario real y el empleo tendrían un lugar prioritario, ya que permitirían recuperar la participación del trabajo en la distribución del ingreso —sobre todo de los sectores más postergados—, y lograrían una reactivación de la demanda global, que a su vez haría uso de la capacidad ociosa. También tendría un papel predominante el gasto —enfaticando el estímulo a partir de la construcción de viviendas— y se trabajaría con un dólar sobrevaluado para nivelar la balanza comercial y atraer inversiones industriales.

A juicio del flamante equipo económico, estos lineamientos, que se encuadraban en las tradicionales políticas reactivadoras de la sustitución de importaciones, ordenarían las variables económicas de modo gradual sin afectar directamente a ningún sector. La propuesta, tildada por algunos analistas como "anacrónica" o "teñida de un voluntarismo ingenuo",<sup>19</sup> combinaba cierta nostalgia del pasado con una visión optimista hacia el futuro.<sup>20</sup> Como se intenta demostrar más adelante, este optimismo respondía, en rigor, a un desconocimiento del ámbito interno, de la real dimensión de los cambios estructurales que se habían gestado durante la dictadura militar, así como a una subestimación de la magnitud y alcances de la crisis económica. Asimismo, en el plano internacional, se apostaba a un aumento en los precios de los granos, a la accesibilidad a nuevos mercados y a la posibilidad de renegociar la deuda externa bajo parámetros compatibles con la reactivación productiva acorde al diagnóstico adoptado.

---

18. Grinspun (1983). Años más tarde, su hijo Gustavo Grinspun afirmaría en la misma línea: "Si hay un centro hegemónico de política económica en el año '83 es el tema del endeudamiento externo, que es la gran variante en torno a la cual se genera un factor de limitación a la actividad económica, un factor de inestabilidad de precios, un factor de poder político, y un factor hegemónico para que otros factores similares funcionen en referencia a ése, como es el de los capitanes de la industria locales". (Entrevista con la autora).

19. Al respecto ver nuevamente Nun (1987).

20. Esto se pone de manifiesto en ciertas declaraciones de Grinspun: "Durante el gobierno del Doctor Illia hicimos bajar abruptamente la deuda, pero ahora no sé si se volverá a repetir ese milagro." Grinspun (1983).

De esta manera, y según los criterios mencionados, se implementaron las primeras medidas. Se dispuso un aumento de salarios de suma fija; el establecimiento de pautas para la variación futura de los precios, salarios y tarifas públicas; un sistema de control de los precios industriales; la determinación del tipo de cambio para el mes de enero de 1984 y la reducción de las tasas de interés reguladas. El control de la inflación proyectaba una recuperación del salario real cercana al 8%.<sup>21</sup>

Por otro lado, al tiempo que se intentaba aminorar los efectos de las transferencias al capital concentrado, se apuntó a atacar el déficit fiscal a partir de una mayor y más progresiva recaudación impositiva –que controlara la evasión–; un aumento de las tarifas públicas y una reducción y redefinición del gasto público que se orientaría a la educación y a la aplicación de planes sociales tendientes a revertir la pobreza (como el Plan Alimentario Nacional) en detrimento de los gastos en armamentos y seguridad.

Asimismo, se intentó una modificación de la estructura sindical, iniciándose un período de importantes confrontaciones con las organizaciones obreras que, en el caso del sindicalismo peronista, tras una etapa de división interna se reunificaron en enero de 1984 a fin de mantener una postura más fortalecida en la oposición al gobierno y, particularmente, en contra de la sanción de la denominada “Ley Mucci” de reordenamiento y “democratización” sindical. Esta ley contenía un artículo –el N° 8– particularmente conflictivo al proponer que el ministro de Trabajo debería designar un delegado a fin de convocar a las agrupaciones para conformar una Junta Fiscalizadora en cada gremio, la cual, a su vez, controlaría al delegado –quien gozaría de todas las atribuciones que las normas le brindan a los directivos sindicales–. Esta norma fue rechazada enérgicamente por los líderes sindicales y en marzo de 1984, por diferencia de un voto, la ley finalmente no fue aprobada.<sup>22</sup>

Esta misma estrategia de unificación en torno a un “enemigo común” fue la que tomó el partido Justicialista, al tiempo que el radicalismo se dividía en “halcones” o “palomas”, según su actitud frente a la conciliación.

El privilegiar ante todo una actitud demandante y opositora al gobierno se hizo extensiva a otros actores, provocando hechos inéditos tales como un creciente acercamiento entre sectores con intereses claramente antagónicos (como la CGT, la SRA, la UIA o distintas Cámaras empresarias y Confederaciones agrarias). Ya desde marzo de 1984, estos sectores habían comenzado a relacionarse a fin de

---

21. Para más datos ver Acuña (1995), Azpiazu (1991), Grinspun (1989) y Rapoport (2000).

22. Al decir de Palomino (1986): “este criterio fue rechazado por los dirigentes sindicales en nombre de la autonomía sindical respecto del estado, argumento curioso, por cierto, habida cuenta de la íntima ligazón con el estado que, desde su origen, fue un factor decisivo en la constitución y desarrollo del sindicalismo peronista (a través de la personería jurídica, la activa intervención estatal en la práctica gremial y en el otorgamiento de recursos tales como los provenientes de las obras sociales)”. Citado en Portantiero (1987).

crear un mecanismo de regulación negociada entre los distintos grupos –de los cuales sólo el laboral se había visto favorecido, fundamentalmente por el aumento salarial–, intentando homogeneizar una serie de demandas entre las que se destacaban la baja de la tasa de inflación y de la carga impositiva, la crítica constante al control de precios, la disminución del gasto público, el aumento del salario real y el trazado de un plan económico.

Así, la “Concertación” con representantes del gobierno y de los sectores laboral y empresario fue puesta en marcha formalmente el día 8 de agosto de 1984. Lo que se reclamaba de manera agregada era que el estado lograra satisfacer las demandas de los distintos sectores de manera simultánea, sin afectar con posibles “daños colaterales” al resto de los participantes.<sup>23</sup> De esta manera, ante la imposibilidad de llevar a cabo estas medidas, las tensiones reinantes con el gobierno terminaron por cristalizarse tanto en el frente agrario como en el empresarial (producto de mayores retenciones a los exportadores y el establecimiento de precios máximos “para la totalidad de las empresas del país, cualesquiera sea el monto de su facturación” –Resolución N° 837 del Ministerio de Economía–), así como en el laboral (a partir de la convocatoria de la CGT, para el 2 de septiembre, al primer paro general desde el advenimiento de la democracia -a lo que se sumaron declaraciones de diferentes líderes sindicales, en el mes de noviembre, pronosticando un estallido social inminente “del cual el único responsable es el gobierno”–)<sup>24</sup>. En este último plano, se registró el abandono de la CGT de la mesa de negociación por algunos días y, si bien el diálogo con el oficialismo fue retomado tras el reconocimiento de gran parte de sus reclamos<sup>25</sup> por el Poder Ejecutivo, la Central de Trabajadores finalmente no suscribió la Concertación.<sup>26</sup>

---

23. En este sentido, es interesante mencionar las declaraciones que hiciera el entonces presidente de la UIA, Favelevic, días después de iniciada la Concertación. En una declaración a la prensa donde se sintetizaban los principales requisitos que viabilizarían la participación de su entidad –y sin los cuales no estaría dispuesto a negociar– afirmó que la concertación “*debe ser global, abarcando la totalidad de las variables de la economía, no centralizándose sólo en precios y salarios*”, “*debe sustentarse en negociaciones donde el estado acuerde con entidades de incuestionable representatividad dentro de cada sector o actividad*”, “*se considera esencial como paso previo a las acciones que deban implementarse dentro de este marco al obtener coincidencias sobre el diagnóstico de la gravísima situación socioeconómica del país*”, “*de ese diagnóstico debe surgir un plan general de acción cuyos objetivos serán la base de la esencia de la Concertación*” (cursivas propias). En Corallini, Mosto y Avalor (1986).

24. Al respecto véase Acuña (1995), Nun y Portantiero (1987) y Katz S., Taborcia, M.(s/t).

25. Entre los que sobresalen la futura fijación de la política salarial en consulta con los sectores laborales –los que tendrían una activa participación en la definición de la futura legislación sobre las obras sociales y entidades financieras– y el reconocimiento de que las obras sociales pertenecen a los trabajadores.

26. Para todo este periodo, véase Acuña (1995) y Ámbito Financiero de las fechas 22/8/84, 5/9/84, 2/11/84, 21/11/84 y 10/1/85. Citado en Corallini, Mosto y Avalor (1986).

En lo relativo al tratamiento de la deuda externa (cuya legitimidad estaba en muchos casos cuestionada), se sostenía la necesidad de modificar las cláusulas que enmarcaban las relaciones entre deudores y acreedores –para beneficio de los primeros–; analizando cada caso en particular, pero siempre resaltando la corresponsabilidad de ambos para su gestación. Asimismo, se calificaba al monto de “impagable”, destacándose la necesidad de una corriente inversa de financiamiento para asegurar el crecimiento económico de los países deudores.<sup>27</sup> En este sentido, inicialmente se tomó la decisión de no realizar pagos financieros al exterior hasta el 30 de junio de 1984, a fin de evitar el ajuste que implicaría negociar un crédito con el FMI en esas condiciones. Con ello se pretendía alcanzar un acuerdo en el cual los pagos no superaran el 10-15% de las exportaciones.

El Dr. Grinspun, avalado por Alfonsín, afirmaba que el tema de la deuda no era un problema meramente financiero, sino que se trataba esencialmente de un problema político “por su origen, sus características y sus consecuencias sobre el desarrollo económico y social de los países deudores”,<sup>28</sup> por lo tanto, debían buscarse soluciones políticas. En esta línea, se intentó una negociación directa con los acreedores, al margen del FMI, pero tanto estos últimos como los países centrales rechazaban la supeditación del pago de la deuda a un proceso de crecimiento interno basado en la demanda interna y en la redistribución del ingreso –tal era la intención del ministro– y resaltaban la necesidad de un acuerdo previo con el FMI. En ese marco –y luego que el gobierno especulara con la opción de que, en el corto plazo, países importantes como Brasil entraran en un proceso de cesación de pagos y ésto le otorgara a la Argentina una mayor capacidad de negociación–, se intentó “regionalizar” la cuestión de la deuda, convocando a un frente común con otros países deudores para poder negociar en conjunto. De todas maneras, el así denominado “Consenso de Cartagena”, que agrupaba a once naciones latinoamericanas que reunían el 93% de la deuda regional, no logró del todo aunar criterios, ni una postura más o menos uniforme para enfrentar el problema. En cierta medida, esto se debió a que los países miembros no abandonaron completamente la práctica de “jugar su propio juego” y así se tornó inviable llegar a una estrategia común.

Estaba claro que la heterodoxia de las medidas planteadas iba en contra de la corriente neoliberal que se estaba imponiendo en todo América Latina y, lógicamente, a contramano de lo propuesto por los organismos multilaterales de crédi-

---

27. La postura inicial ante la deuda externa fue de clara confrontación, y gozaba del apoyo de los sectores sindicales, los partidos políticos y la sociedad en general. Solo algunos sectores empresariales o economistas como Prebisch presionaban para que el acuerdo con el FMI se llevara a cabo.

28. Grinspun (1987).

to.<sup>29</sup> Empero, la cuestión primordial estaba en que no se había tomado registro de la trascendencia de los cambios consolidados años atrás, y se intentaba repetir la receta de antaño, sin advertir que los ingredientes eran otros.<sup>30</sup>

#### *IV. Los principales impactos de las políticas aplicadas y la participación de los actores más relevantes*

En este marco, los resultados fueron disímiles.<sup>31</sup> Parte de los éxitos obtenidos en 1984 estuvo relacionada con el crecimiento de la producción –en ese año se incrementó el PBI (2,6%), el producto industrial (3,8%) y el agropecuario (3,1%)– y con cierta recuperación del empleo, los salarios reales y, consecuentemente, el consumo (6%). La reorientación del gasto fue concretada, y las erogaciones previstas en el presupuesto de la Administración Nacional en Servicios Sociales aumentaron su participación dentro del total, pasando del 19,5% en 1983 al 32,3% en 1984. Los gastos en salud y bienestar social crecieron cerca de un 60%, y en educación alrededor de un 30%, al tiempo que se redujeron un 17% en el mismo período los “servicios generales” (administración general, defensa y seguridad –sin contar el servicio de la deuda pública–).<sup>32</sup> Por otro lado, se logró un importante resultado positivo en el balance comercial –a pesar de la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas hacia fin de año– y el incremento del endeudamiento externo fue escaso –creció el 2,4% en relación con 1983–, en parte gracias a una menor necesidad de financiamiento –debido a una sensible reducción del

---

29. Al intentar describir cual era la postura del Banco Mundial, Robert Wood resume: “El Banco (...) no estimula una redistribución del ingreso que expanda el mercado doméstico y que conduzca a un reparto más equitativo de la riqueza social; y desalienta las nacionalizaciones y otros mecanismos que facilitarían las inversiones en programas sociales. Su ataque contra virtualmente todas las formas de intervención estatal constituye un ataque contra muchos de los logros e innovaciones institucionales de los años 70”. Citado en Nun (1987).

30. Grinspun afirmaba que “la Argentina es un país que según algunas estimaciones tiene entre 40 y 50 por ciento de su capacidad industrial instalada ociosa; hay una gran cantidad de gente desocupada y subocupada; el país tiene los recursos que todos conocemos y podemos lograr un grado de suficiencia bastante importante; y, por último, tenemos un mercado desarrollado, con buenos hábitos de consumo. Es decir que tenemos cuatro elementos que son importantes para el crecimiento de la economía”. Grinspun (1983).

31. Los datos que se mencionan a continuación fueron tomados de Secretaria de Planificación (1985), Basualdo (1987), Grinspun (1989), Azpiazu (1991) Azpiazu y Nochteff (1994) y Acuña (1995).

32. Las reducciones más significativas se dieron en la administración general (11,5%), defensa (27,9%) y seguridad (12,7%).

gasto público y el incremento de las tarifas de los servicios públicos-, pero también a la falta de financiamiento externo para América Latina.

El fracaso de la gestión, sin embargo, se dejó ver en ciertos puntos estratégicos. En el plano externo quedó trunca la posibilidad de renegociación de la deuda externa tal como había sido planteada al comienzo de la administración y en el ámbito interno, en un contexto de escasa o nula base social que apoyara las medidas implementadas, no pudieron contrarrestarse las presiones mono u oligopólicas ejercidas por los nuevos grupos económicos ni evitar la caída de la inversión bruta fija —que fue del 9%, producto de una baja en el rubro “construcciones” del 16,6%—. Tampoco se logró la estabilidad monetaria tan ansiada ni se alcanzó el equilibrio en las cuentas públicas. En este sentido, si bien hubo cierta reducción en el desequilibrio fiscal (bajó 4 puntos porcentuales del PBI hasta llegar al 12,5% del mismo), ésta se logró no por una mayor recaudación, sino gracias a una caída del gasto corriente y de capital (del 12% en promedio —magnitud equivalente al servicio de la deuda—) que se sustentaba, entre otros factores, en un deterioro salarial de los empleados estatales, la reducción de la inversión pública y la postergación del pago a los proveedores, aspectos que repercutieron de manera desfavorable sobre el resto de la economía.

De esta manera, se evidenciaba una vez más que la crisis fiscal era más intensa de lo que se suponía y que la forma en la que se la intentaba subsanar no era la apropiada: “el ministro demostraba que continuaba aferrado a un mal entendido keynesianismo, *demodé* y anacrónico, para un país que no podía financiar un sólo proyecto desde el estado porque la crisis fiscal era de una magnitud inédita y emitir moneda sin respaldo significaba realimentar el proceso inflacionario”.<sup>33</sup> Más allá de que esta apreciación no es del todo correcta y a pesar del enfoque monetarista que trasciende a la afirmación,<sup>34</sup> es cierto que la inflación se transformó en una variable casi imposible de controlar. Así, en un escenario en el que también influyeron seriamente las presiones sobre los precios por parte de los actores con posiciones dominantes concentrados —y por parte de las empresas en general según los incrementos esperados—, la importancia relativa del “*mark up*”; el proceso de concentraciones verticales, horizontales y conglomerales; y ante las demandas casi simultáneas para impulsar el incremento de los salarios reales, de los precios y de las tarifas públicas (por parte de los trabajadores, los empresarios y el estado —a fin de sanar las cuentas fiscales—, respectivamente); los precios al consumidor se incrementaron en el año 1984 más del 600%.

A este agravamiento de la situación económica, se agregó un pronunciado incremento en las protestas contra el gobierno (a modo de ejemplo, según una

---

33. Acuña (1995).

34. La afirmación no es del todo correcta porque se habla de “emisión sin respaldo” en un régimen monetario-cambiarío sin anclaje respecto de un patrón monetario. Por otro lado, el sesgo monetarista queda en evidencia al atribuir como la causa más importante de la inflación a la emisión monetaria, sin considerar que ésta más bien convalida —y no necesariamente produce— el aumento de los precios.

estadística basada en datos de diarios de Buenos Aires, se estima que en 1984 hubo 717 paros obreros con la participación de cuatro millones y medio de trabajadores; al tiempo que se registraron en los primeros dos años y medio de gobierno tres paros agropecuarios junto con otras medidas de fuerza alternativas).<sup>35</sup>

A su vez, el descontrol de las variables económicas y los resquebrajamientos internos que comenzaban a darse en cuanto a cómo enfrentar el tema de la deuda externa, hicieron que fuera replanteada en forma considerable la manera en que continuaría la renegociación.

En este sentido, y ante la presión de los acreedores externos, deudores internos y la Reserva Federal de los EE.UU., el equipo económico, tras el envío de una primera carta de intención al FMI en junio de 1984 donde se reafirmaba la posición inicial, envió algunos meses más tarde una segunda, que respondía a los lineamientos del FMI y había sido avalada por los organismos técnicos de dicha institución. Este acuerdo —que fue formalmente anunciado en el mes de septiembre por Alfonsín en una visita que realizara a las Naciones Unidas y finalmente firmado el 28 de diciembre— dio marcha atrás al planteo original del gobierno que sostenía que la deuda era impagable y demandaba una rebaja en las tasas de interés. En cambio, la deuda externa privada tuvo un trato preferencial, y se tomaron medidas tendientes a continuar y profundizar el proceso de estatización iniciado en la dictadura militar. Así, se aplicó un instrumento que —sumado al régimen de seguro de cambio— posibilitó una nueva transferencia de recursos del estado al poder económico.<sup>36</sup> Se trata del régimen de capitalización —a partir del cual se le permite al acreedor externo transformar en capital las obligaciones de la firma deudora— para luego regirse según la Ley de Inversiones Extranjeras, sancionada en 1980. En otro orden, el acuerdo *stand-by* con el FMI cercaba y condicionaba el intento de concertación que el presidente intentaba llevar a cabo para repartir los costos del ajuste que implicaba el convenio. Desde entonces en un contexto de importante ajuste monetario y fiscal, se limitaron los aumentos nominales de salarios —que se ubicaron por debajo de la tasa de inflación— y aumentaron las tarifas públicas y las tasas de interés, lo que influyó en la caída del PBI.

De esta manera, el acuerdo plasmó el cambio de rumbo económico que se venía insinuando desde hacía algunos meses. Estaba claro que el enfoque era otro; ahora, hasta el propio presidente declaraba que la expansión de la economía por vía del consumo “tiene patas cortas” y que la estrategia adecuada para romper el aislamiento de la Argentina era fomentar las exportaciones y apoyar la inversión privada cuya magnitud “es la medida del éxito de una sociedad capitalista”.<sup>37</sup>

35. Al respecto véase Portantiero (1987) y de Palomino (1987).

36. Al respecto, véase la comunicación “A” 532 del BCRA del 13/9/84. Basualdo (1987) explica claramente este mecanismo: “una vez capitalizada la deuda en la firma local y por lo tanto cancelada ya la deuda externa, el Banco Central le acredita, por cada dólar de deuda, la diferencia entre la tasa de cambio oficial y la que surge del seguro de cambio”.

37. Véase Acuña (1995).

A esta situación se sumó un pacto inédito, festejado en los primeros meses de 1985 por sectores sindicales, empresarios, agrarios, comerciantes y financieros; quienes a pesar de tener intereses contradictorios, compartían una actitud opositora hacia el gobierno y venían trabajando para lograr un acercamiento y aunar fuerzas para quedar mejor posicionados a la hora de negociar con el estado. La cristalización de este entendimiento quedó plasmado en el así denominado "Documento de los 20 puntos", firmado por entidades tan disímiles como la CGT, la UIA, la SRA, las CRA –Confederaciones Rurales Argentinas–, la CONINAGRO –Confederación Intercooperativa Agropecuaria–, ADEBA –Asociación de Bancos Argentinos–, la UDECA –Unión de Entidades Comerciales Argentina–, la CAME –Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias–, la CAC –Cámara Argentina de Comercio–, la Cámara Argentina de la Construcción y la Confederación del Comercio, la Industria y la Construcción.

Para el gobierno, la situación se hacía cada vez más insostenible.<sup>38</sup> Finalmente, junto con la confrontación interna, surgió un decisivo cuestionamiento del FMI a la conducción económica por no cumplir con el acuerdo pautado, ante lo cual el gabinete económico presentó su renuncia. Consecuentemente, asumió como ministro el entonces secretario de Planificación Juan V. Sourrouille quien, a pesar de que también ubicaba la principal restricción de la economía en el sector externo; aplicaría un plan económico –basado en las exportaciones y en la inversión– acorde con los mandatos de los organismos internacionales, al tiempo que contaba con el apoyo de los GGEE y de las ETDI.<sup>39</sup>

---

38. Rapoport (2000) logra reflejar adecuadamente la atmósfera de la época, así como la percepción equivocada del gobierno con relación a los factores más importantes de poder luego del golpe militar. Así, afirma: "Los tres núcleos centrales del nuevo poder económico local (los grandes grupos económicos, con vinculaciones con el sector financiero, el sector agroexportador, también ligados a aquellos holdings y las empresas extranjeras), al igual que la banca acreedora, no tuvieron las actitudes esperadas respecto de la democracia naciente. Por el contrario, cada uno operó exclusivamente en función de sus intereses concretos e inmediatos. Así, la banca presionó por el pronto y mayor pago posible de los servicios de la deuda; las empresas ajustaron sus precios en función de la inflación esperada; los tenedores de divisas intentaron proteger su capital depositándolo en plazas más seguras; los países centrales continuaron protegiendo y subsidiando sus producciones locales y los sindicatos presionaron por un reajuste de los salarios para defender su poder adquisitivo frente a la inflación. De esta manera, los precios empezaron a acelerarse, por lo que comenzó a pensarse en un plan de ajuste mucho más severo y llevado a cabo por un nuevo equipo económico".

39. La propuesta era la de realizar un "Ajuste Positivo" que permitiría dar una solución al estancamiento crónico de la economía argentina y a la restricción impuesta por la deuda externa. Así, en un marco de estabilización, jugarían un papel primordial el crecimiento de las exportaciones –condición necesaria, aunque no suficiente, para el crecimiento– y la expansión de la inversión –tanto pública como privada–. A esto se sumaría la implementación de medidas tendientes a una mayor "eficiencia" estatal y la apli-

De esta manera se cerró la primera etapa del proceso de consolidación democrática que se vio signada por lo que puede considerarse un “error de diagnóstico”, al no poder tener una visión acertada de cómo y en qué medida se habían alterado las relaciones de fuerza en el interior del país, y en su relación con los países centrales y los organismos multilaterales de crédito.

En efecto, las políticas adoptadas por Grinspun se basaban en la creencia de que la Argentina aún se manejaba bajo los parámetros de la segunda etapa del modelo ISI.<sup>40</sup> En aquel entonces –entre 1958 y 1974– la producción industrial había sido la más dinámica de la economía y la reproducción de capital se hacía posible gracias al consumo generado por el mercado interno y a la inversión orientada fundamentalmente a dicho mercado.

Esto destacaba una doble dimensión en la composición del salario: por un lado representaba un costo de producción, pero a su vez se transformaba en un componente clave de la demanda interna, pieza esencial en la reproducción del sistema. En tal sentido, se daba una cierta convergencia de los intereses del capital industrial local y los de la clase trabajadora (la denominada “alianza defensiva”): ambos intentarían abaratar los productos agropecuarios para lograr –según el caso– una reducción en los costos o un aumento del salario real. A esta cruzada se sumó el enfrentamiento con las empresas transnacionales, quienes al controlar la producción industrial y liderar el proceso económico, aparecían como un obstáculo para lograr el desarrollo nacional.<sup>41</sup> En este esquema, las propuestas de Grinspun probablemente no hubieran llamado la atención.

Sin embargo, se ha mencionado que durante los siete años que rigió la dictadura se consolidó estructuralmente un modelo de acumulación distinto, articulado en torno a la valorización financiera del excedente; el proceso económico pasó a estar regido por las determinaciones de los grandes grupos económicos locales, los conglomerados extranjeros y la banca acreedora. Capitales que, si bien estaban presentes en los modelos anteriores, cambiaron su comportamiento y su fisonomía (ahora eran más grandes, más concentrados, más poderosos y más influyentes) y se constituyeron como los líderes indiscutidos en el nuevo escenario

---

cación de reformas a nivel tributario y financiero, junto con una estrategia industrial que, en el marco de un proceso selectivo de sustitución de importaciones, enfatizara la conquista de los mercados externos. Al respecto ver Secretaría de Planificación (1985). Asimismo, consultar Frenkel y Fanelli (1987).

40. En consonancia con esta visión, Gustavo Grinspun, hijo del ex ministro, afirmó: “Tengo la impresión de que no era un proceso nuevo el que se enfrentaba en el '83 y no comenzó en el '76. En realidad lo que comenzó en el '76 fue un proceso de transnacionalización de la banca pero no un proceso por el cual las actividades de servicios y particularmente de servicios financieros pasaba a tener una preponderancia en la estrategia política y económica por encima de lo que era el modelo productivista más tradicional de fines de la década del '50 o principios de los '60”. (Entrevista con la autora).

41. Al respecto, véase Arceo y Basualdo (2002).

económico y político, al lograr ejercer fuertes presiones sobre los aspectos institucionales, condicionando el accionar del gobierno. Así, a partir de la aplicación de distintas políticas y de los resultados de los conflictos de intereses y las alianzas de clases consolidadas durante (y en gran medida facilitadas por) la dictadura militar, fue posible la desestructuración de las relaciones económico-sociales básicas que regían durante la ISI, dando lugar al nuevo proceso de acumulación cristalizado en la valorización financiera. Este modelo, al diluir la importancia del mercado interno, desplazó la centralidad de los salarios como elemento dinamizador del proceso (desde entonces las retribuciones salariales empezaron a ser percibidas crecientemente como un costo empresario que, como tal, debía reducirse lo más posible, al tiempo que el consumo de los sectores de mayor poder adquisitivo se convirtió en el nuevo factor dinamizador de la demanda interna). Asimismo, fundamentalmente para la lógica de acumulación de las fracciones empresarias predominantes, la salida exportadora y la fuga de capitales comenzaron a desplazar al consumo interno.

El proceso, cabe destacarlo, consistió en la apropiación del excedente por parte de los capitalistas –primeramente en el circuito de la producción, para luego utilizarlo a fin de obtener fundamentalmente "rentas financieras"– a lo que se sumaba la redistribución del ingreso y las transferencias estatales.<sup>42</sup> En este plano, el aumento salarial logrado –por cierto que alcanzó en 1984 su nivel más alto desde la reinstauración de la democracia–, no generó el otrora efecto reactivador de la economía. Este hecho en realidad está a su vez relacionado con otra distorsión en el diagnóstico de la crisis económica: el gabinete subestimaba la magnitud del fenómeno desindustrializador que se había desarrollado desde 1976 y sobrestimaba, por lo tanto, la capacidad ociosa de la industria (calculada entre un 40% y un 50%), que se vería reactivada ante el aumento de la demanda.

Como ya se mencionó, todos estos cambios estructurales no fueron percibidos –o fueron muy minimizados– y, al igual de lo que ocurría durante la ISI, se creía que el problema pasaba por una insuficiencia de demanda de bienes salarios y, fundamentalmente, por la balanza de pagos, según una mayor restricción externa, agravada por el aumento de la deuda. Esta fue la concepción que guió la postura de Grinspun, quien consideraba entonces que la deuda externa (ilegítima –en parte– e impagable) representaba la principal limitación al crecimiento de la economía argentina.

Mientras tanto, la oposición al plan económico iba sumando adeptos dentro y fuera del país. Los acreedores externos reclamaban la ejecución de medidas de ajuste y, tal como se mencionó, se oponían a otorgar nuevos créditos y/o a renegociar los viejos sin un previo acuerdo con el FMI, al tiempo que, como era previ-

---

42. Situaciones estas últimas, que, a diferencia del resto, fueron correctamente percibidas como nocivas por el equipo económico –aunque quizás no en su real dimensión– e intentaron ser posteriormente revertidas.

sible, no veían con buenos ojos la apuesta de Grinspun por conformar una suerte de “pool” de países deudores.

El capital concentrado interno, por su parte, se oponía a los constantes aumentos salariales en tanto, como fuera mencionado, éstos representaban costos crecientes –y, consecuentemente, una menor competitividad internacional– para una producción que cada vez más apuntaba a conquistar el mercado externo.<sup>43</sup> Por esta razón, estos sectores del capital local, que a poco tiempo de asumir el nuevo gobierno estaban pensando en la creación de un frente “inter-empresario” para resistir la aplicación de una reforma impositiva y la política de las tasas de interés, fueron capaces de concretar una *curiosa* alianza con la CGT para torcer el rumbo económico. En realidad, parte de la explicación a este tipo de pactos –donde se destaca el “Documento de los 20 puntos” como el exponente más acabado– puede hallarse en la situación estructural heterogénea producto del avance de la concentración económica en el marco de la valorización financiera. Efectivamente, la propia concentración facilitaba estos acuerdos por cuanto los GGEE y las ETDI contaban con una inserción multisectorial y tenían una importante presencia en diversas organizaciones empresariales.<sup>44</sup> En este sentido, no hay que olvidar tampoco la importancia del inicio de las negociaciones directas que se efectuaron entre los “capitanes de la industria –o generales de la economía–”<sup>45</sup> –donde se hallaban claros exponentes de los GGEE y ETDI– y una facción “mas conciliadora” del gobierno representada por el canciller Dr. Dante Caputo. Acercamientos que, posteriormente, sentarían las bases para el lanzamiento del Plan Austral.<sup>46</sup>

---

43. En relación con esta cuestión, no resulta casual que la gestión haya estado signada por elevadas tasas de inflación, en tanto aquellos actores líderes en el ámbito industrial, a favor de su poderío oligopólico (o, incluso, monopolístico), pudieron –más que pudieron– compensar los aumentos en el “costo salarial” con incrementos en los precios finales de los bienes elaborados.

44. Véase Basualdo (2001).

45. Véase Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986b).

46. Al respecto, Rapoport (2000) señala: “Un día antes del lanzamiento del Plan, Sorrouille informó a buena parte del Grupo María sus lineamientos centrales que contemplaban parte de las propuestas de “los capitanes (de la industria)”. Desde entonces, el ministro Caputo incentivó las relaciones con el Grupo que participó de reuniones periódicas con funcionarios de primer nivel, acompañó al presidente en sus giras al exterior y cumplió tareas de asesoramiento y apoyo político-económico”. Dentro del denominado “Grupo María” podían encontrarse empresas tales como Acindar, Alpargatas-Grupo Roberts, Astra, Bagley, Laboratorios Bagó, Bridas, Bunge y Born, Loma Negra o Techint.

## V. A modo de síntesis y conclusiones

En definitiva, alianzas intersectoriales o negociaciones directas, todo valía para condicionar el rumbo de la política económica que debía adoptar el gobierno, que, sin embargo, era consciente del “as en la manga” que tenía el empresariado: las potenciales inversiones –así como los dólares fugados– que podrían traer del exterior, en caso de que el panorama local le resultara favorable.

Pero la postura de Grinspun era más *radical*. Así, en un reportaje que se le hiciera a fines de 1984, reconoció no ser querido por la “derecha” y agregó: “Nosotros estamos trabajando en un proyecto político y se sabe que, en la medida en que ese proyecto se lleve adelante, ellos no vuelven. La derecha política está liquidada para siempre”.<sup>47</sup>

Sin embargo, si bien estaba claro que no serían los sectores más concentrados del capital quienes se beneficiarían con las políticas implementadas, el gobierno no logró fomentar ninguna base social que respaldara sus medidas y ni siquiera ganó el apoyo de aquellos sectores –sobre todo los populares– que podían verse favorecidos por las mismas.

Un claro ejemplo de esta situación fue el enfrentamiento constante con la cúpula sindical, que politizó a fondo su lugar y estaba más preocupada por transformarse en la abanderada de los reclamos tradicionalmente asociados al peronismo –por entonces no del todo reunificado– y de sacar rédito personal de sus máximos dirigentes, antes que por defender los intereses de los trabajadores.

Así, Grinspun se vio imposibilitado de formar alianzas (en parte por desinterés y en parte por impotencia) tanto con el trabajo (suponiendo una clase trabajadora representada por los gremios) como con el capital (productivo y/o financiero). En este último caso, la explicación a gran parte de su fracaso se debió a su intento por pactar con una fracción de la burguesía que, luego de la dictadura militar, se hallaba estructuralmente muy debilitada; dejando fuera de la alianza a los grandes grupos económicos y a los acreedores externos, es decir, al nuevo bloque dominante. De esta manera, el ministro se transformó en una suerte de Quijote luchando contra los molinos de viento al proponerse “desmantelar las tres corporaciones que se formaron en la Argentina tras la Segunda Guerra Mundial: la gremial, la militar, y la pseudo-financiera”.<sup>48</sup>

En este sentido, su fracaso también sirvió como “aleccionador” para las gestiones venideras, ya que se manifestaron abiertamente las desavenencias por las que se transitaría en caso de confrontar, en mayor o menor medida, a los grandes grupos económicos y, eventualmente, a la banca extranjera o los organismos multilaterales de crédito.<sup>49</sup> A partir de este intento frustrado, quedó evidenciado que

---

47. Reportaje a Bernardo Grinspun en el diario “El Periodista”; Bs. As, N° 13 8 al 14 de Diciembre de 1984.

48. Katz, S., Taborcia, M. (s/f).

49. Al respecto véase Verbitsky (1990).

a medida que el capital está más concentrado y centralizado, menor es la capacidad del estado para “ponerlo en vereda” –sobre todo en países en los que las instituciones son particularmente endebles y “permeables” a ciertas influencias externas-. Cualquier intento en esta dirección se transformaría (siguiendo con las analogías literarias) en la “crónica de una muerte anunciada”. La debilidad institucional acarreada por este comportamiento también condicionó la manera en que se desarrolló la consolidación democrática (dependiente en gran medida del modo en que se articulan el régimen social de acumulación y el régimen político de gobierno; y donde el estado tiene un rol primordial); y sentó las bases que posibilitaron las medidas neoconservadoras implementadas en los años noventa.<sup>50</sup>

En síntesis, a pesar de las visibles buenas intenciones, el primer equipo económico careció de una debida percepción tanto de la magnitud como del alcance de los cambios estructurales que se habían producido durante el proceso militar. Tampoco tuvo una visión acertada sobre cómo se desenvolvía el nuevo contexto internacional ni de qué manera se daba la inserción en los mercados mundiales.

Esta distorsión, que llevaría a suponer que aún seguía vigente el modelo de sustitución de importaciones, pero con una crítica situación en la balanza de pagos debido al incremento de la deuda externa, significó, desde los inicios, la anulación de todo éxito posible del plan, ya que la situación había cambiado considerablemente. Las reglas del juego eran otras, y para “ganar” había que aplicar una nueva estrategia. El fracaso de la opción de la “confrontación” había evidenciado que se estaba ante una nueva relación de fuerzas. Ahora el estado debía lidiar, por un lado, con un bloque de poder mucho más afianzado que tenía más chances de imponer sus demandas ante un estado crecientemente debilitado;<sup>51</sup> y por otro, con los organismos multilaterales de crédito y la banca acreedora extranjera, también fortalecidos ante el incremento de la deuda externa –donde sobresale la rápida coordinación con la que el gran capital financiero internacional logró asegurarse en contra de un *default* generalizado frente a la crisis de la deuda de 1982-1983–.

A esto se suma cierta torpeza del gobierno para manejar las negociaciones tendientes a conformar alianzas con diversos sectores o partidos políticos o, al menos, lograr cierta perdurabilidad de los magros resultados alcanzados en la “concertación”; intento fallido que, además de desgastar su posición, lo dejaría

---

50. Al respecto, Basualdo (2001) afirma: “En el caso argentino se verifica un notable angostamiento de la autonomía relativa de la instancia política respecto a los intereses específicos de las fracciones sociales que constituyen los sectores dominantes, generando una falta crónica de alternativas que integren, mínimamente, las necesidades y las aspiraciones de los sectores populares, desencadenando, como proceso de largo plazo, una creciente ilegitimidad del sistema político en su conjunto”.

51. El mismo estado que, paradójicamente, había sido el principal promotor de la primacía de estos actores por encima del resto.

aislado, sin la posibilidad de formar alianzas y carente de una base social que respaldara las medidas del plan.<sup>52</sup>

Los tiempos habían cambiado. Sin embargo, tal como afirma Nun "(...) el nuevo equipo económico prefirió buscar refugio en sus viejas certezas, que lo llevaron a avanzar soluciones crecientemente anacrónicas".<sup>53</sup> En este sentido, vale aclarar que si bien es cierto que los "errores de diagnóstico" iniciales engendraron un proyecto económico que no se adecuaba a las nuevas circunstancias, no es menos cierto que, a pesar de sus equivocaciones, se trató del primer -y hasta ahora único- proyecto luego del advenimiento de la democracia que puso en el centro de la escena a sectores que, aún hoy, siguen relegados (y de manera cada vez más marcada). Esta intención quedó plasmada en una carta que enviara el ex-ministro a uno de sus compañeros de función: "Acaso, ¿hubiéramos podido decirle al pueblo argentino que después de siete años y medio de dictadura militar llegaba la democracia para hacerle pagar a los más débiles el precio de la reconstrucción?"<sup>54</sup> Parece que, lamentablemente, son varios los que pudieron.

---

52. Vale aclarar que el único tema sobre el que el gobierno logró cierto consenso fue en la actitud inicial frente al pago de la deuda externa. Esta situación fue claramente percibida por el equipo económico de J.V. Sourrouille, que antes de asumir dictaminó: "Si cada sector social se sustrae a sus responsabilidades, opta por desentenderse de las consecuencias de sus actos y apela al Gobierno para que dé satisfacción a sus demandas, la democracia entra en un callejón sin salida: corre el riesgo de ser erosionada por el desborde de los intereses y las pasiones de todos". Y agregó: "Los empresarios, los trabajadores, los grupos dirigentes en general, deben contribuir solidariamente a la empresa común, comprendiendo que, en los momentos de crisis, no todas las demandas pueden ser igualmente consideradas". Ver Secretaría de Planificación (1985).

53. Nun (1987).

54. Reproducción parcial de la carta de Bernardo Grinspun a Daniel Larriqueta del 24/10/88. Comentarios al libro "La Economía radical en la Tempestad". Porción de la carta referente a la Gestión ministerial de B. Grinspun. (sin publicar, gentileza de Gustavo Grinspun).

**Cuadro Anexo**

Argentina. Evolución de algunas variables socio-económicas, 1982-1985  
(números índices, porcentajes y millones de dólares)

Promedio Anual	1982	1983	1984	1985
IPIM -Nivel General (base 1981=100)	358	1.647	11.119	84.821
IPC (base 1974=100) *	315.807	1.401.578	10.185.567	78.650.895
ICC (base 1980= 100)**	539	2.879	21.515	140.686
Salarios Reales (base 1975=100)	54	64	77	69
Tasa de actividad (porcentajes)	38	37	38	38
Desocupación (porcentajes)	6	6	5	6
Subocupación horaria (porcentajes)	7	6	5	8
Saldo Comercial (millones de dólares)	2286.8	3.320	3.523	4.351
Saldo Cuenta Corriente (millones de dólares)	-2.358	-2461	-2391	-953
Saldo Cuenta Capital (millones de dólares)	-2323,5	-1419	580	1007,04
Monto de la Deuda Externa Pública (millones de dólares)	26.341	31.707	35.527	40.868
Monto de la Deuda Externa Privada (millones de dólares)	14.362	13.360	10.644	8.458
Monto Total de la Deuda Externa (millones de dólares)	40.703	45.067	46.171	49.326

\* Se trata de los Precios al Consumidor en la Capital Federal - Series empalmadas.

\*\* Se trata del Costo de la construcción en la Capital Federal.

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC, del *Boletín Techint* (1986); Azpiazu y Nochteff (1994); y Fanelli y Frenkel (1990).

**Bibliografía**

- Acuña, Carlos (comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión.
- Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo (2002). "Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina". En Azpiazu Daniel (comp.). *Las privatizaciones y el poder económico*. Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires, Editorial Tesis/Norma.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo M. y Khavisse, Miguel (1986a). "¿Capitanes de la Industria o generales de la Economía?" En suplemento especial diario *El Periodista*, año II, n° 85, abril-mayo 1986.

- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo M. y Khavisse, Miguel (1986b). *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*. Editorial Legasa.
- Azpiazu, Daniel. "Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo", ponencia presentada en el Seminario *Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años '80*, organizado por Memorial de América Latina. San Pablo, 5 a 7 de marzo de 1991.
- Basualdo, Eduardo M. (2000). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes, *Página 12*.
- Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y Modelo de Acumulación en la Argentina*. Flacso, Eds UNQ, IDEP.
- Basulado, Eduardo M. (1987). *Deuda Externa y Poder Económico en la Argentina*. Ed. Nueva América.
- Corallini, Diego; Mosto, Cecilia y Avasle, Oscar (1986). "La concertación como mecanismo de autorregulación de las demandas funcionales empresarias en la Argentina". En *Boletín Techint* n° 241, marzo-abril. Cuadernos de Mercado n° 58, abril 1983.
- De Palomino, Mirta (1987). "Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional. Las entidades agropecuarias". En Nun, J. y Portantiero, J.C. (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Puntosur.
- Diario *El Periodista*. Buenos Aires n° 13, 8 al 14 de diciembre de 1984 (reportaje a Bernardo Grinspun).
- Frenkel, Roberto y Fanelli, José María (1987). "El Plan Austral: Un año y medio después" en *El Trimestre Económico*, vol. LIV, n° especial, septiembre.
- Grinspun, Bernardo (1987). *La Evolución de la Economía Argentina desde Diciembre de 1983 a Septiembre de 1989*. Buenos Aires, Ediciones Radicales.
- Katz, Ricardo y Taborcia, María del Carmen (s/f). *Alfonsín, crónica de una presidencia 1983-1989*. Ed. Educación y Democracia hacia el S. XXI.
- Levit, Cecilia y Ortiz, Ricardo (1999). "La hiperinflación argentina: prehistoria de los años noventa". En *Revista Época*, año 1, n° 1. Buenos Aires, Ediciones M&E, diciembre.
- Llach, Juan (1997). *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*. Ed. Ariel S.A.
- Nochteff, Hugo (1999). "La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto". En *Revista Época*, año 1 n° 1. Buenos Aires, Ediciones M&E, diciembre.
- Nun, José (1987). "La Teoría política y la transición democrática". En Nun, J. y Portantiero, J.C. (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Puntosur.
- Palomino, Héctor (1986). "El movimiento obrero y sindical en una larga transición". En *El Bimestre*, n° 26. Buenos Aires.

- Portantiero, Juan Carlos (1987). "La concertación que no fue: de la ley Mucchi al plan Austral". En Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Puntosur.
- Portantiero, Juan Carlos (1987). "La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva". En Nun, J. y Portantiero, J.C. (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Puntosur.
- Rapoport, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*. Ed. Macci.
- Secretaría de Planificación (1985). "Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989". Enero.
- UCR. Plataforma electoral de 1983.
- Verbitsky, Horacio (1990). *La educación presidencial. De la derrota del '70 al desguace del estado*. Editora12, Puntosur.

## RESUMEN

El artículo estudia el primer plan económico del gobierno democrático que asume en 1983. En particular se centra en las motivaciones y fundamentos que promovieron el diseño del "plan Grispun". Con ese objetivo se analiza brevemente primero el cambio en el patrón de acumulación desde un modelo estructurado en la industrialización por sustitución de importaciones a otro basado en la valorización financiera del capital, producto de las políticas implementadas por la última dictadura militar. Sobre esa base, en un segundo momento se discute lo adecuado del diagnóstico realizado por Grispun y su equipo respecto del legado estructural del período dictatorial y, en ese marco, se identifican finalmente las principales características de las políticas aplicadas y fundamentalmente, el tipo de alianzas establecidas con las distintas fracciones de clase.

## ABSTRACT

*The article analyses the first economic plan of the democratic government that took office in 1983. It focuses in particular on the motivations and bases of the "Grispun plan". For this purpose, there is first of all a brief analysis of the change in the pattern of accumulation from a model based on import substitution industrialization to one based on the enhanced financial value of capital as a result of the policies implemented by the last military dictatorship. Based on this analysis, a second point discusses how appropriate Grispun and his team's diagnosis was with regard to the dictatorship's structural legacy. Then, within this framework, the paper concludes by identifying the main policy characteristics and particularly the type of alliances established with the different class factions.*