



Políticas Económicas durante el gobierno de
Raúl Alfonsín (1983 – 1989)

Tesista: Fabián Javier Fainstein

Legajo: B00041211-J2

DNI: 16.973.331

Tutor: Lic. Milagros Ludueña

Licenciatura en Ciencia Política
Facultad de Derecho y Ciencia Política

Diciembre 2023
(40 años de Democracia en la Argentina)

A mi familia: Bea, Alex y Guido, por el apoyo constante.

A mis padres.

A los docentes, que iluminaron mi camino de saberes.

A mis compañeras y compañeros, por haber transitado juntos ese camino.

Resumen

El presente trabajo de grado tiene por objetivo el de analizar las políticas públicas en materia económica establecidas por el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, que fue llevado a cabo entre 1983 y 1989.

Se intentará realizar este análisis, focalizando en la implementación de las mismas, utilizando para ello modelos respecto al proceso y puesta en funcionamiento de dichas políticas, para concluir con una breve evaluación de las mismas, a través de las teorías que manifiestan cómo debería ser puesta en marcha una política pública, cuáles son los condicionantes y los motivos por los cuales no se siguió el desarrollo del procedimiento como la teoría indica, generando de esta manera dificultad a la hora que el Estado pueda cumplir con su rol de distribuidor de la riqueza.

Se desarrollará el modelo neoinstitucionalista de acuerdo con Rossi (1999), el cual encuadra tanto la visión tecnocrática de las políticas públicas, como así también analiza el contexto donde se desarrollan, los actores sociales y los condicionantes que tiene para llevarse a cabo. Esta teoría contiene una visión más abarcativa, entendiendo que cada política pública es única y necesita ciertas variables para ser aplicada según el contexto social, político y económico de cada país. Se reflejará si existió articulación entre la política y la economía, otras ramas de las ciencias sociales, la historia y el contexto presente, teniendo en cuenta que las políticas públicas son resultados de negociaciones, por lo que hay actores tanto públicos como privados que entran en juego a la hora de llevar adelante un proyecto, cada uno con intereses particulares.

Se analizarán, por otro lado, los antecedentes históricos-económicos, a través de autores como Aldo Ferrer (2016), Domingo Cavallo (2018), Mario Rapoport (2000), Pablo Gerchunoff (2021), entre otros.

Palabras Clave

Políticas públicas – Neoinstitucionalismo – Reformas Estructurales – Inflación – Neoliberalismo – Democracia – Economía - Crisis

Índice

Resumen.....	3
Índice.....	4
Introducción	5
Capítulo I – Marco Teórico	6
1.1 Teoría Neoinstitucionalista - la importancia de las instituciones	6
1.2 Reforma del Estado – dimensiones, funciones, reformas estructurales	8
1.3 Políticas Públicas – definición, escuelas y procedimientos	19
Hipótesis.....	23
Objetivos.....	23
Capítulo II – Marco Histórico	24
Capítulo III – La Economía en tiempos de la Primavera Democrática	26
3.1. Grinspun y la Economía de Guerra	26
3.2. Hacia el Sur: Sourrouille.....	29
3.3. Plan Primavera.....	32
3.4. El Corazón y el Bolsillo.....	34
Conclusiones.....	36
Anexo fotográfico.....	40
Bibliografía.....	42

Introducción

La Argentina de la década de los '80 no escapaba a la inestabilidad de la economía internacional. En ella, aparece un modelo de «Transición por Derrumbe», donde el gobierno militar que se va no tiene posibilidades de imponer las condiciones antes de irse. Los que manejan la transición son los sectores más opositores al sector militar.¹

La Transición por Derrumbe es aquella en la cual se produce una salida en general acelerada del régimen autoritario en la cual los miembros del régimen militar tienen pocas posibilidades para poder imponer cualquier tipo de condicionamiento, y en general esta conducida por grupos radicalizados de la oposición al régimen militar. La derrota en la Guerra de Malvinas fue el factor desencadenante que provocó la salida acelerada y entrega del poder del régimen de facto. En el caso argentino, la figura de Raúl Alfonsín² va a ser muy importante dentro de la transición.

El triunfo de Alfonsín, en cierta medida revela y pone en primer plano el diagnóstico que había sobre la crisis. Alfonsín considera que la base central del problema argentino es la falta de respeto por la ley y la debilidad de las instituciones. Alfonsín logra crear el mito que los militares se aseguraban por parte de los sindicalistas el no juzgamiento de los delitos cometidos en la dictadura, y los sindicalistas tenían algunos beneficios, esto es, el Pacto Militar-Sindical. Alfonsín se caracterizaba por cerrar todos los actos de campaña recitando el preámbulo de la Constitución. Teniendo en cuenta esto, Argentina había roto con las Instituciones desde los años '30, y había que recuperarlas, tal como tenía objetivo Alfonsín. Como se mencionaba anteriormente, los militares se iban sin poder imponer ningún condicionante al gobierno democrático, la Ley de Autoamnistía es derogada por Alfonsín. Mientras tanto, en lo externo, la Guerra Fría era la que llevaba las riendas del mundo por caminos insospechados. Estados Unidos, la Unión Soviética, Alemania, Reino Unido, Francia, Japón, realinearon sus economías con reajustes de los aparatos productivos industriales, para enfrentar la inestabilidad económica, que producía fluctuaciones en el crecimiento económico. (Rapoport, 2000).

¹ En otros países de América Latina, las transiciones a la democracia fueron diferentes. En Chile, por ejemplo, fue una Transición Impuesta por el régimen de Pinochet y en Uruguay, fue una Transición Negociada, es decir, el régimen de facto negoció la transición con sectores políticos moderados.

² Raúl Alfonsín (1927-2009) fue un abogado, periodista, político y estadista argentino, dirigente de la Unión Cívica Radical (UCR), nacido en la ciudad de Chascomús (Provincia de Buenos Aires). Fue legislador provincial, nacional y en 1983 fue elegido Presidente de la Nación, a través del voto popular.

Capítulo I – Marco Teórico

Para poder dar un desarrollo completo, es importante destacar algunos conceptos y autores, los cuales serán utilizados para la redacción de la conclusión, en relación a las políticas públicas en materia económica durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

1.1 Teoría Neoinstitucionalista - la importancia de las instituciones

Existen varias posiciones respecto al rol de las instituciones, y como estas llegan a tomar decisiones a la hora de implementar políticas públicas. Como bien se describe en el texto *Poder político, instituciones y políticas públicas* (Rossi, 1999) se pueden destacar tres visiones al respecto.

En primer lugar, nos encontramos con la visión marxista, se refiere que la clase dominante influye para que el gobierno tome las decisiones que sirvan para sus intereses particulares. Por otro lado, la visión tecnocrática refiere que hay actores que planifican, son imparciales y tienen una visión de todas las opciones que le permiten desarrollar medidas eficientes con la información que manejan. Por último, tenemos la mirada neoinstitucionalista, la cual les da gran importancia a las instituciones, la relaciones entre actores y el contexto en el que se toman las decisiones.

El Neoinstitucionalismo (Rossi, 1999) se encarga de ver cómo las instituciones condicionan los comportamientos que los individuos adoptan. Critica al Conductismo, que si bien analiza como es el comportamiento de los actores y da un gran conjunto de información, no proporciona la razón por la cual los actores actúan de determinada manera. Las instituciones tienen varias herramientas a través de las cuales nos condicionan a la hora de comportarnos y tomar decisiones. Hay que tener en cuenta el concepto de instituciones, que históricamente estaban vinculadas con las normas, pensando a la institución como un ordenamiento legal. Este neoinstitucionalismo va a pensar a “las instituciones no solo en términos formales, sino como todo acuerdo formal o informal que permite ordenar los comportamientos que pueden tener los individuos o grupos” (Rossi, 2023).

Es importante resaltar que las instituciones lo que van a hacer es marcar el terreno de juego, y la manera en que se va a implementar una política pública. Existen diferentes escuelas que ven a este nuevo institucionalismo desde perspectivas disímiles.

Institucionalismo Histórico

Indica que las instituciones orientan nuestro comportamiento a través de dos mecanismos: distribuyendo de manera desigual el poder, dónde les dan a algunos actores más herramientas para actuar que a otros. Es un mecanismo por el cual un actor a la hora de negociar una política pública va a tener mayor capacidad que otro; y organizando nuestras preferencias, haciendo que algunos objetivos nos parezcan más deseables, mejores, más interesantes que otros. Rompe con la idea que tenía el conductismo que las personas actúan de una forma, porque en este momento plantean objetivos que eran impensables o tienen otras herramientas.

Institucionalismo Sociológico

No deja de lado la visión del institucionalismo histórico, sino que la complementa, y manifiesta que los individuos normalmente actúan por «adecuación». La mayoría del tiempo no hacemos lo que nos da más felicidad o más beneficios, sino que hacemos lo que creemos que es lo correcto. La institución tiene como función crear en los individuos un conjunto de ideas y valores que condicionen la forma en la cual ellos se comportan.

Institucionalismo de la Elección Racional

Parte de la idea que somos maximizadores de beneficios y permanentemente estamos buscando obtener la mayor cantidad de bienestar al menor costo. Las instituciones condicionan nuestro comportamiento, haciendo que actuemos cooperativamente, por tener un conjunto de beneficios que no se tendrían si no actuáramos de esa manera. Para esta escuela, las instituciones proveen incentivos y garantizan información de forma tal que la cooperación sea más fácil. Esta visión plantea que las instituciones cambian cuando permiten resolver las dificultades para cooperar de manera más fructífera, a través de la creación de incentivos colectivos, como así también proveyendo de información, ya que hay actores que no cooperan porque no saben cómo es el comportamiento de los otros, y uno no quiere cargar con todo el costo de determinadas acciones.

1.2 Reforma del Estado – dimensiones, funciones, reformas estructurales

A lo largo de la historia argentina, al igual que en el resto de América Latina, se fueron configurando diferentes miradas y modelos respecto a cuáles son las dimensiones y funciones que tiene que cumplir el Estado como ordenador de la sociedad. En primer lugar, basándose en la escuela de la regulación, encontramos el texto *Tristeza y Melancolía del Capitalismo* (López y Díaz Pérez, 1990), quienes analizan básicamente no solo cómo son los cambios en los medios de producción, sino que plantea al interior del capitalismo la existencia de distintos modos o modelos de regulación.

Centrándonos en la década de los '70, apareció un nuevo fenómeno económico llamado estanflación³, provocando que se ponga en discusión las herramientas que el keynesianismo había construido hasta ese momento. De esta manera, se empieza a repensar la crisis sobre bases distintas a las de ese momento, teniendo como resultado que surge la idea de adoptar una economía de mercado dando ciertos cambios en políticas públicas e iniciando con lo que se conoce como neoliberalismo. Esta nueva crisis afectó a los países anglosajones

La crisis no llega a los países de América Latina hasta la década del '80, debido a una serie de razones: por un lado, la crisis del petróleo y los petrodólares que generó; por otro lado, algunos países latinoamericanos también se beneficiaron con la relocalización productiva, como Brasil que en los años '70 recibe inversiones extranjeras porque tienen un sistema salarial barato, costos laborales relativamente bajos, etc.

Teniendo en cuenta las crisis que se enfrentaban a fines de la década del '70 y principio de los '80 en el mundo, se aumenta la tasa de interés en la deuda externa que habían tomado los países latinoamericanos provocando que impacte en dos aspectos: por un lado, los fondos que recibía América Latina empiezan a retornar al país de origen, es decir, EEUU. Y, por otro lado, las deudas estaban generadas a una tasa de interés variable (debido a que había una estabilidad financiera en un principio y no había problema en ese factor) pero con la llegada de la crisis, esta tasa de interés comenzó a aumentar considerablemente.

Esta situación va a hacer que, en 1982, México sea el primer país que manifiesta públicamente no poder pagar la deuda. Iniciando la llamada «crisis de la deuda» Seguido a

³ La estanflación se le llama al fenómeno económico del estancamiento productivo e inflación

esto, lo suceden Argentina, Chile, entre otros países. Por tal motivo, durante la década del '80 casi todos los países de América Latina van a sufrir lo que se conoció como la «década perdida» que como consecuencia va a tener un aumento de inflación, caída del producto bruto, caída salarial, deterioro del mercado de trabajo, entre otras cuestiones.

Es por ello por lo que aparece la idea de realizar «reformas estructurales», planteadas desde diferentes puntos de vista. Por un lado, teniendo en cuenta la visión de Lopez y Diaz Perez (1990), debido al agotamiento del modelo económico, manifestando éstos que esa sería la consecuencia central para plantear este tipo de reformas. Por otro lado, podemos aportar la visión de Torre (1997), plantea que no toda crisis económica deriva en reformas estructurales, que esta equivalencia entre crisis económica y reformas estructurales tiene algunos elementos que la manifiestan, pero al mismo tiempo la crisis no explica por si sola cuales fueron las reformas que se hicieron, en qué magnitud, su alcance, las características, entre otros aspectos a considerar.

Siguiendo con Torre (1997), éste manifiesta que en las décadas de los '80 y los '90, cambia el concepto de reformas estructurales, diferenciándolas con el pensamiento estructuralista de los años '50 y '60. Estas últimas décadas mencionadas sostenían la idea de reformas estructurales que estaba asociada con la imagen de darle al Estado una mayor capacidad para poder introducir cambios en el funcionamiento de la economía. Esta idea de reforma estructural cambia para las décadas del '80 y '90, y va a ser pensada con darle lugar al sector privado y al mercado para que lideren el proceso de desarrollo económico, considerando la necesidad de introducir herramientas que permitan crear una economía más abierta y/o modificar el funcionamiento del Estado. En la reforma estructural de las décadas del '80 y '90, se dan tres grandes cambios:

1. El mercado como asignador de recursos: desregulación (oferta y demanda del mercado).
2. El sector privado como generador de riqueza: privatizaciones.
3. El mundo como espacio comercial: apertura económica.

Estas son las tres ideas centrales de las nuevas lógicas de las reformas estructurales, cambiando el concepto que primó hasta ese momento, donde antes le daba herramientas al Estado para generar riquezas, ahora se invertía.

Según Torre (1997), aparecen dos grandes explicaciones para hacer reformas. Por un lado, encontramos la voluntad de los reformistas (una mirada tecnocrática).

Esta idea tiene la visión de ver a las políticas por sí mismas, teniendo en cuenta la intención de hacer las reformas. Pero esto solo no alcanza para hacer reformas manifiesta Torre. Por otro lado, plantea ciertos condicionantes estructurales, que son de dos tipos, la mirada que pueden tener los sectores más ultraliberales que dicen «crisis es igual a determinado tipo de reformas», y la mirada de los sectores de izquierda que es por «imposición externa», donde los países hacen reformas porque hay poderes financieros internacionales que los obligan a hacerlo.

Pero el autor plantea que se deben encontrar otras explicaciones a la hora de pensar las reformas estructurales, como pueden ser las variables institucionales. A la hora de explicar las reformas estructurales, Torre manifiesta que no alcanza con la explicación anterior, e incluye el concepto de «Supervivencia de las Elites», donde las reformas pueden ser vistas como un intento por parte de los gobernantes de intentar mantenerse en el poder.

Muchas de las políticas de reforma estructural en América Latina, son una respuesta de urgencia ante la crisis, ya que la preocupación más grande de los mandatarios era no tener que abandonar el gobierno y mantenerse en el poder. Las crisis generaron un vacío de poder político, gobernantes que perdían la capacidad de gobernar, pensando que lo que más le preocupa a todo político es mantenerse en el poder

Torre (1997) menciona un elemento clave que nos sirve para entender las reformas estructurales que se dieron en la Argentina de los 90, es lo que denomina «Aprendizaje Negativo», donde las reformas fracasan porque no son lo suficientemente profundas. Esto significa que, frente a la crisis, en la década del 80 se van a empezar a aplicar algunas políticas de transformaciones económicas muy limitadas, como en Argentina por ejemplo el Plan Austral.

Las primeras reformas de las crisis se basaban en la reducción del gasto público, acercamiento al capital privado, etc., y eso va a fracasar.

Lo que se va a plantear, es que el problema a las reformas que se van a encarar en América Latina es que éstas fueron insuficientes, debido a que no habían ido a fondo en el tipo de transformaciones que había que llevar adelante, por eso frente al fracaso de las

políticas había que redoblar la apuesta. Hay que tener en cuenta que, para hacer una reforma estructural, hay que distinguir entre tres tipos de coaliciones, como son la «Coalición Electoral»: donde el sistema de alianzas que uno adopta para ganar las elecciones es más exitoso cuando más abarcativo es.

Una coalición muy heterogénea puede generar dos problemas: se puede romper según lo que se propone; y para preservar la duración de la coalición se limita el tipo de políticas que se pueden llegar a encarar. Cuanto más amplio, es más difícil generar una coalición gubernamental sólida y exitosa.

Por otro lado, plantea la idea de una «Coalición Gubernamental», pero, centrándonos en el caso argentino de la era menemista, podemos referir que el tipo de coalición que se mantuvo durante el inicio de su gobierno, permitiendo que se realicen las reformas estructurales que se planteaban fue la «Coalición Reformista», que plantea que para cada una de las reformas se forman distintas coaliciones con actores diferentes. Acá juegan las mayorías parlamentarias, sectores del sindicalismo a los que se le ofrece algún beneficio para que apoyen las decisiones, sectores empresarios que compiten contra el resto del mundo. Se piensa en la posibilidad de introducir incentivos. Las reformas son la consecuencia de definir las coaliciones políticas que marcan el contenido que tienen, dicen quienes son los ganadores, los perdedores, que compensación les puedo dar, etc.

Por último, es importante tener en cuenta la mirada diferente que plantea el autor Luis Bresser Pereira (1998), en su texto denominado “La reforma del Estado de los años noventa: Lógica y mecanismos de control”⁴, donde se analiza la reforma del Estado a partir de la transición del paso de un paradigma denominado «Social Burocrático» a otro que denomina «Social Liberal», que le permite pensar esta reforma del Estado en términos de la adquisición de nuevas capacidades. La aparición del Estado de Bienestar tiene que ver con el diagnóstico y definición del problema que plantea la insuficiencia del mercado como asignador de recursos. Este Estado de Bienestar que el autor llama «Social Burocrático, permite resolver los dos principales problemas que el capitalismo tenía hasta ese momento, tanto los económicos como los políticos.

⁴ Teniendo en cuenta que fue parte del gobierno reformista de Brasil de los años 90, donde no solo tiene una mirada cuantitativa que simplemente hace énfasis en la desestatización del Estado y su achicamiento.

En términos *económicos*, se resuelve con el Estado de Bienestar o Desarrollista, el problema del carácter cíclico de la economía. En términos *políticos*, resolvía los problemas de legitimidad del capitalismo.

Este mecanismo funciona de manera eficiente hasta principios de la década del 70, momento en el cual esto empieza a mostrar tensiones cada vez más crecientes en su puesta en práctica. Aparece el fenómeno que ya mencionamos, de la «Estanflación», donde comparte la mirada con los autores López y Díaz Pérez (1990) que, en principios de la década del 70, es una especie de problema no previsto para las principales clases dirigentes del mundo desarrollado. Por eso es importante resaltar la famosa frase “quien define es quien decide” (Villanueva, 1993, pp 52), ya que aparecen un montón de personajes que hacen un diagnóstico diferente sobre la crisis económica. La inflación es vista como producto del desequilibrio fiscal producido por un alto nivel de gasto público. El estancamiento o recesión, es producido por una mala asignación de los recursos por parte del Estado.

Por otro lado, define al desempleo como producto de la rigidez del mercado de trabajo. Pero hay que tener en cuenta, como refiere Bresser Pereira (1998), que esta sería la definición de un problema político, y los problemas nunca son objetivos, son construcciones sociales pensados para introducir una cierta reforma con ciertas características. Con esta mirada, se ve la crítica al Estado de Bienestar que existía hasta ese momento.

Por otro lado, aporta la mirada neoliberal respecto a cómo debe ser solucionada la crisis, dada por el achicamiento del aparato estatal (vía privatizaciones, disminución del empleo público, eliminando organismos que intervenían sobre el funcionamiento del aparato productivo, etc.), consagrando al mercado como asignador de recursos.

Para el neoliberalismo, tal como lo piensa el autor, el problema del Estado de Bienestar o «Social Burocrático», se resolvía a partir de una reversión de sus principales características.⁵ La reforma del Estado es la «desestatización»: eliminación de algunos sectores en donde el Estado que traía ineficiencia, onerosidad y frenos. Esta idea del neoliberalismo extremo plantea el autor, se empezó a poner en discusión en el mundo

⁵ Estado demasiado grande, demasiado gasto, mala redistribución de los impuestos, y la existencia de actores empresariales que no tenían incentivos para mejorar centralmente sus niveles de producción porque tenían dificultades para poder conquistar los mercados, ni incentivos porque había algún esquema de protección que no les obligaba a competir con el resto.

desarrollado a finales de los años 80, cuando básicamente, se advirtió que la definición que se había dado del problema de la crisis del Estado era insuficiente. El Estado no solo tenía problema por su excesivo tamaño, sino también por su incapacidad de llevar adelante determinadas políticas que le eran indelegables (proveía mala salud, mala educación, retiros de pensión insuficientes, incapacidad para garantizar la defensa del medio ambiente, etc.). Cada vez más en la cabeza del debate político y económico aparecía la idea de la reestructuración del Estado. Este nuevo esquema que el autor denomina Estado Social Liberal es un Estado que va a reformarse fundamentalmente en cuatro planos:

- 1- Las dimensiones del Estado como aparato: de qué se encarga el Estado y qué puede dejar en manos del sector no estatal.
- 2- La relación entre el Estado y el Mercado como asignador de recursos: cuánto tiene que haber de intervención del Estado, cuánto dejar a los mercados funcionar libremente. Esto tiene que ver también con una discusión muy fuerte que se da con respecto a la «regulación», hasta donde el mercado puede asignar recursos con total eficiencia.
- 3- Crece el problema de la Gobernancia: hace referencia a la capacidad del Estado para implementar sus políticas. El problema no solo es que hay mucho Estado, a veces hay un Estado grande que se ocupa de cosas que para muchos son innecesarias que generan problemas, pero un Estado que al mismo tiempo tiene enormes dificultades para volver real lo que está en los papeles. El problema de la gobernancia aparece como un problema central que los Estados tienen que afrontar a finales de los 60/70, debido a la creciente crisis fiscal y a la necesidad de generar una reforma administrativa.
- 4- Problema de la Gobernabilidad: relacionado con la legitimidad en la toma de decisiones, la posibilidad de asegurarse el apoyo para determinadas iniciativas.

Estos cuatro puntos van de la mano, no solo importa uno u otro, sino que tienen que estar todos en juego a la hora de pensar la reforma del Estado. Esto implica además de las reformas económicas, una reforma política, creando herramientas a través de las cuales los que obedecen creen que es legítimo obedecer. Se piensa a la democracia como un conjunto de mecanismos a través de los cuales se puede incidir en los tipos de decisiones que van a tomar los gobernantes, los representantes saben que sus decisiones pueden ser repensadas o

revisadas. Como veremos más adelante, el período comprendido entre 1983 y 1989, se verá que, en Argentina, esto no será una constante, es decir, no se repensarán ni se revisarán las decisiones gubernamentales.

Siguiendo con Bresser Pereira (1998), se plantea cuáles son las funciones que el Estado debe mantener y cuáles son las actividades que el Estado debe ceder a los privados. A partir de la idea que el Estado es muy grande, plantea que el achicamiento del Estado hay que pensarlo en términos de achicamiento de personal, pero también readecuación en términos de funciones, de las cuales identifica tres tipos diferentes: **Funciones propias del Estado (indelegables)**: este tema es de discusión, no hay una sola manera de entender y hablamos de Publicitación, Privatización y Tercerización.

Es por ello por lo que Bresser Pereira(1998), separa entre «actividades puramente estatales» y «actividades en manos públicas no estatales», manifestando que hay bienes públicos que solo pueden estar en manos del Estado como la política exterior, la defensa; hay bienes que pueden estar en manos privadas por ejemplo producción de ciertos bienes y productos; y en el medio hay bienes públicos que no necesariamente tienen que ser monopolizados por el Estado, por lo que aparece una política denominada “Publicitación”, que plantea en este redimensionamiento del Estado junto con la estrategia de la “Privatización”.

La publicitación es la entrega de un conjunto de actividades a un sector público no estatal. A diferencia del debate entre público y privado ligado con la propiedad, básicamente tiene que ver cuál es el fin que tiene una organización. Esta publicitación permitiría al Estado poder garantizar el acceso a determinados bienes sin necesidad de desempeñar directamente una función como proveedor de ciertas actividades. Se genera un mecanismo de competencia entre distintos proveedores, pero al mismo tiempo la provisión de esos bienes considerados públicos no puede ser negado a ningún sector de la población, a diferencia de lo que pasaría con la privatización.

Además de la Privatización y la Publicitación, el autor habla acerca de la Terciarización, manifestando que las actividades estatales no pueden ser puestas en manos privadas en muchos casos, sin embargo, hay muchas actividades al interior del Estado que no

necesariamente tienen que estar desempeñadas y gestionadas por éste. Se descargan en el sector privado un conjunto de actividades en las cuales ese sector probablemente las realice de manera más eficiente.

La publicitación rompe con la dicotomía entre estatal y privado, reforzando el poder público no estatal, dándole al Estado un papel mucho más activo como formulador de las grandes políticas, diseñador de los sectores que tienen que ser beneficiados, etc., y la terciarización, con la idea de que aún hay actividades en las que el Estado no puede delegar al privado.

Esta primera función del Estado permite la introducción de mecanismos de competencia en actividades indelegables del Estado, llamadas secundarias, las cuales, a través de concesión, licitación y demás, el Estado gana mayores niveles de eficiencia. Es por ello por lo que, para el autor, el redimensionamiento del Estado no solo implica privatización, sino también estas herramientas que generan competitividad, pero no pueden ser indelegables del Estado.

Respecto a la relación entre Estado y mercado como asignador de recursos (*desregulación*), este debate que se plantea según el autor está fuertemente ligado con la capacidad que el mercado tiene para actuar con la menor cantidad de controles posibles. El mercado aparece como el más eficiente generador de recursos, el problema es que no toma en cuenta un conjunto de condicionantes que ese mercado puede tener.

En la desregulación, se presentan una serie de potenciales problemas: la existencia de mercados imperfectos, cuando tengo situaciones monopólicas, sin condiciones de competencia entre múltiples oferentes. Esto pasa cuando tengo monopolios naturales, donde una empresa se convierte en el único proveedor de un determinado bien, ya sea porque es antieconómico competir contra ésta, o porque logra monopolizar el acceso a determinados insumos que impiden la idea de poder competir eficientemente con los demás.

Externalidades positivas o negativas para el funcionamiento de la economía, en términos de maximización de beneficios, lo mejor que me puede ocurrir es producir al menor costo y vender al precio más caro, pero en muchos casos la disminución de los costos de producción puede estar asociada con el deterioro del medio ambiente, la utilización de

materias primas de menor calidad, determinadas condiciones laborales nocivas para los trabajadores, y el mercado por sí solo no tiene mecanismos eficientes para premiar a los que generan externalidades positivas y tampoco tiene herramientas para castigar a aquellos que generan efectos no siempre favorables para un sector importante de la población. Toda desregulación, genera al mismo tiempo la necesidad de asegurar ciertas normas que regulen algunos aspectos de la actividad, se dan eliminaciones de controles de precios, eliminación de cupos a determinados bienes, pero al mismo tiempo necesito poner impuestos a aquellos que utilizan tecnología nociva para el medio ambiente, o un subsidio a los que permiten el acceso o la provisión de determinados bienes para una población que no tiene como pagarlo, etc.

El mercado es extremadamente eficiente para proveer bienes que pueden ser comercializados, y al mismo tiempo, para aquellos que tienen con que comprarlos, el problema es que hay ciertos bienes que se necesita que estén garantizados para todos los sectores. En ese proceso de desregulación, tenemos que darle al mercado el mayor espacio posible, teniendo en claro, que el mercado por sí solo no va a poder actuar siempre con absoluta libertad. A la hora de regular, dice el autor, hay que ser proclives a la mayor generalidad posible. Respecto al problema de la gobernancia, lo que manifiesta el autor, es que hay que sortear la dificultad de cómo el Estado supera las limitaciones que tiene a la hora de poder implementar determinadas políticas públicas. En esta reformulación de la definición del problema, no solo se piensa que el Estado es demasiado grande, sino que se lo concibe también como poco eficiente a la hora de llevar adelante alguna de las tareas indelegables. Bresser Pereira orienta esta parte del artículo fundamentalmente a lo que fue su tarea en el gobierno de Cardozo, planteando el paso de una administración pública, burocrática, a la introducción de un conjunto de herramientas a través de las cuales puede ganar capacidades mediante la introducción del *New Public Management*. En la lectura del autor, hubo dos grandes revoluciones, la formación del Estado moderno (paso de administración pública patrimonialista – donde se compraban y vendían cargos, acceso a los cargos a partir de la cercanía con los decisores en términos de políticas públicas -), a un esquema burocrático, de tipo meritocrático, donde hay reglas muy claras en cuanto a la incorporación en el aparato administrativo. Esta idea durante muchísimo tiempo significó una mayor eficiencia en la toma de decisiones por parte del Estado. La administración pública burocrática se sustenta en el seguimiento de procedimientos, sin importar la política a implementar, el burócrata tiene en

claro como alcanzar el resultado (seguidor de normas, reglamentos, que se adecua a lo que el estatuto dice). En muchos casos, esta administración es exageradamente rígida a la hora de resolver determinados problemas, es insuficiente a la hora de poder cambiar y adoptar ese empleado público distintos roles que se dan en un mundo cambiante.

Por esto, aparece el *New Public Management*, que modifica la lógica con la cual los burócratas actúan, por lo que el burócrata deja de ser un mero seguidor de reglas para convertirse en un individuo preocupado por obtener determinados resultados. Lo que procura es, por un lado, la diferenciación al interior del aparato gubernamental entre quienes toman las decisiones y una enorme cantidad de oficinas descentralizadas encargadas de ponerlas en práctica, y también, por otro lado, resalta permanentemente la idea de un trabajador público con una enorme adaptabilidad hacia las diferentes tareas que se le pueden encargar. Se piensa en un empleo público más flexible, con salarios diferentes al interior del Estado según capacidades, apareciendo la idea de firma de contratos por actividades puntuales, a diferencia de los que entran al Estado y quedan ahí para siempre.

Muchos de los problemas que se encaran se resuelven a través de contrataciones específicas para problemas puntuales. Por último, pensando en el tema de gobernabilidad que refiere el autor, me parece importante hacer una relación con otro autor, Adam Przeworski, quien, en su artículo para la Revista Argentina de Ciencia Política denominado Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente», plantea cómo hacían los ciudadanos para controlar a los políticos. Es importante este juego entre los autores, debido a que ambos se citan constantemente respecto al tema de la gobernabilidad.

Este doble interés se piensa a través de la constatación de que el modelo de democracia que tenemos prohíbe el mandato imperativo. Los representantes no están legalmente obligados a seguir ordenes de sus representados. Cuando elegimos un representante, tiene libertad de acción, y no está limitado formalmente por ningún tipo de condicionamiento.

Esto se da por varias razones, en primer lugar, debido a que debemos tener en claro que las políticas públicas solo son posibles de formular e implementar frente a la realidad que uno se encuentre. Uno hasta que no llega al gobierno no sabe con qué se encuentra y como va

a tener que accionar, por lo que puede hacer el representante solo lo puede saber en el momento en el cual se enfrenta con el punto de partida frente al cual tiene que tomar decisiones.

En segundo lugar, posiblemente uno vota a un candidato con una propuesta electoral, sin embargo, cuando llega al poder, viendo la correlación de fuerzas que tiene hacia el interior de la propia alianza o con otros actores sociales, es posible que limite el tipo de transformaciones que puede llegar a plantear debido a que alguno de esos cambios puede llegar a una ruptura con la coalición que llega al gobierno.

El mandato no puede ser imperativo, porque posiblemente el punto de partida en el cual tiene que tomar decisiones es diferente al que tenía el candidato en su cabeza cuando formuló sus propuestas, y también porque las políticas públicas son el resultado de una negociación. Viendo desde Przeworski cuáles son los mecanismos a través de los cuales uno puede tratar de controlar a los representantes en la mayor medida posible, lo primero es que tengan temor de perder las elecciones por las medidas que adoptan.

Un primer mecanismo es poder asignarle eficientemente la responsabilidad de aquello que están haciendo. Son mecanismos pensados a través de los cuales, los políticos tengan que pagar costos en términos electorales, si hacen cosas distintas que las que la ciudadanía espera. Aquí encontramos según el autor dos elementos centrales: en primer lugar, garantizar el mayor nivel de transparencia en la toma de decisiones.

Un segundo mecanismo, es importante para que esto tenga algún tipo de efecto, que los votantes tengan la capacidad de sacar del poder a aquellos que tienen un mal desempeño, con lo cual, tengo que generar incentivos para que los gobernantes pretendan mantener el poder. Parte de esa reforma del Estado en términos de gobernabilidad según Bresser Pereira, es dotar a los ciudadanos de mecanismos capaces de lograr obtener información sobre lo que los representantes hacen. Esto se garantiza a través de un papel activo de la oposición o el papel de los medios entendidos como un contra poder.

La gobernabilidad implica la existencia de mecanismos de responsabilidad horizontal con otros poderes. Un último punto importante que analizan en estos textos los autores refiere a la introducción de nuevas instituciones, como puede ser los mecanismos de democracia

semi directa o participativa: donde no se elimina al representante, este sigue siendo un protagonista central en la toma de decisiones colectivas. Lo interesante de estos mecanismos es que el representante no es el punto final de la adopción de una política pública. A través de la creación de estos mecanismos (plebiscitos, referéndums, revocatorias de mandato, presupuesto participativo), se generan instancias que permiten rever y controlar lo que los representantes están haciendo.

La democracia semi directa tiene como limitación que los plebiscitos tienen dificultad de implementación en muchos casos. Esas nuevas instituciones son una herramienta a través de la cual se le da al ciudadano la posibilidad de controlar el comportamiento de los representantes. El pueblo no gobierna, pero controla casi en tiempo real.

1.3 Políticas Públicas – definición, escuelas y procedimientos

“Una política pública es una decisión que se expresa en normas, leyes, reglamentos, tomada por el Estado para resolver algún problema” (Rossi, 2023).

En primer lugar, el problema no es una sola situación insatisfactoria, sino también considerada relevante para ser resuelta. Por otro lado, no todos los problemas van a dar lugar a una política pública, ya que encontramos situaciones que para un particular deberían ser resueltas, pero no terminan generando una política pública al respecto. Ningún Estado inicia una política pública si cree que no hay solución posible.

A la hora de entender las políticas públicas, hay dos temas fundamentales del porque los problemas no son objetivos:

a. Entrada en agenda de un problema: cuando una situación insatisfactoria se convierte en una iniciativa encarada por algún organismo público para resolverla.

b. Definición del problema: depende la definición, es el tipo de medidas que se adoptan para intentar resolverlo.

No pueden ser entendidos de una sola manera. Primero se debe definir el motivo por el cual surge el problema y dependiendo de cómo se define, es la política pública que se va a implementar. Además de tener en claro la no objetividad de los problemas, hay que tener en cuenta que las políticas públicas pueden ser miradas desde diferentes perspectivas.

Para el presente trabajo se utiliza la Enfoque Neoinstitucionalista, la cual ve a las políticas públicas como “el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales” (Carbajales Mariano, 2006, pp 35). Tanto la negociación como el contexto son importantes para la búsqueda de una política pública eficiente, planteando de esta manera que “la política condiciona las políticas” (Rossi, 2022).

Una vez entendido qué es una política pública y las diferentes miradas al respecto, es importante resaltar cual es el procedimiento por el cual una situación insatisfactoria puede entrar en la agenda de los poderes públicos. En primer lugar, podemos encontrar dos tipos de agendas.

Por una parte, la «Agenda Sistémica», la cual incluye todos los problemas que se hacen visibles en la sociedad, todas las insatisfacciones que existen en los diferentes grupos. Lo interesante es como lograr que esta situación insatisfactoria logre entrar en la agenda gubernamental, en un tema que haga que las autoridades decidan hacer algo sobre eso.

La «Agenda Institucional o Gubernamental», posee múltiples mecanismos para que el Estado decida que hay que intervenir en una situación insatisfactoria. Un primer mecanismo puede darse cuando un tema alcanza una determinada dimensión. Un segundo mecanismo para entrar en la agenda gubernamental se puede dar porque el sector que está viviendo la situación insatisfactoria tiene algún tipo de vinculación o relevancia desde el punto de vista político o social.

Otro mecanismo puede ser una situación coyuntural desde el punto de vista político. Encontramos a su vez otro mecanismo, referido a la posibilidad que algunos actores sociales tienen de poder incidir en los medios de comunicación. También se debe tener en cuenta que las políticas públicas pueden darse por acción u omisión, no hablando así solo de acciones, sino también de cosas que el Estado no hace, o deja en manos de terceros, como por ejemplo la terciarización o privatización.

El segundo aspecto a tener en cuenta es la «Definición del Problema», por entender que los problemas no son objetivos.

Cuando se define, se condiciona la manera de solucionarlo, adjudicando una causalidad que prefigura los condicionantes del rumbo que se debería tomar, siendo una mirada no solo técnica como la visión tecnocrática, sino también política. Aparecen algunos conceptos interesantes como los denominados empresarios de las políticas públicas, que serían ciertos expertos/especialistas que van vendiendo determinado tipo de soluciones por diferentes lugares del mundo. Para esto hay que adoptar una posición del problema que esté ligado a una posible solución. Por otro lado, dentro del Estado hay una multiplicidad de actores, como así también actores por fuera del Estado que influyen a la hora de realizar políticas públicas.

Un tercer aspecto para tener en claro es la «Formulación de las políticas». A la hora de formular políticas podemos encontrar dos modelos:

1. **Racional:** se vincula más a la mirada tecnocrática respecto a las políticas públicas. Es un modelo en el cual primero se establece un conjunto de objetivos que se buscan con la política, luego se realiza un análisis de las alternativas posibles a esos objetivos, posteriormente se contrapesan los beneficios y costos de las alternativas, y finalmente se elige la opción más adecuada. Esta mirada tiene una serie de problemas: cuál es la valoración de objetivos que puedo conseguir, por la dificultad de poder evaluar un objetivo; no se pueden conocer todas las alternativas posibles ni se pueden medir y dimensionarlas en las mismas condiciones, donde lo bueno o lo malo no es fácil de calcular, debido a que los costos no se computan igual en todos los casos y ningún actor puede determinar en cantidad costos-beneficios o tener todas las alternativas.

2. **Incremental:** parte de la idea que el formulador de la política pública no es un personaje que actúa en un vacío (un tecnócrata racional, autónomo), sino que considera que las políticas públicas normalmente se construyen y formulan a partir de políticas preexistentes, que normalmente varían a través de la profundización o la transformación de iniciativas que ya existen. No se construye desde las bases, sino que es una alteración de las políticas públicas anteriores. La mirada adquiere una importancia central, porque si partimos de políticas públicas existentes, estamos ante un sistema de ganadores y perdedores, donde hay que disputar con los beneficiarios de la política pública anterior, debido a que tienen mayor capacidad de incidir en las políticas a modificar.

Desde la mirada incremental, aparece otra fase muy común de las políticas públicas que es la idea de *copiar al vecino*, donde es muy común que no se construya desde cero la política pública, sino que se mire desde cerca ejemplos que hacen que resulten atractivos para transportarlos a las condiciones que se presenta, teniendo en cuenta los actores y el contexto. Analiza básicamente cuales son los mecanismos a través de los cuales se pueden ir transformando políticas preexistentes, sin ser novedosas ni innovadoras.

Un cuarto aspecto a tener en cuenta es la *Implementación* de las políticas públicas, siendo este el momento en el cual se trata de que lo que se propone se ponga en práctica. En muchos casos, quienes formulan las políticas no tienen necesariamente contacto con quienes las implementan, teniendo la obligación de volver a tomar en cuenta a los actores y al proceso que la política adquiere. En esta etapa aparecen distintos modelos de analizar el proceso de implementación.

Modelo Top-Down (De Arriba Hacia Abajo): en este modelo la implementación se concibe como un proceso meramente técnico. Encontramos individuos que formulan la política, y un cuerpo administrativo que la pone en práctica, donde hay que centrarse en que los implementadores lo hagan eficientemente, adoptando los medios correctos para poder hacer la implementación. Este modelo encuentra varias dificultades, como el hecho que quienes implementen las políticas tienen intereses particulares, llevando las mismas por el camino que le sea más redituable. Este es un proceso mecánico, que no siempre puede entrar en funcionamiento por los intereses de quienes lo implementan.

Modelo Bottom-Up (De Abajo Hacia Arriba): este modelo pone el foco no en la decisión del técnico, sino en la condición particular de implantación que estas políticas pueden tener, tomando en cuenta que pasa en el terreno, en la sociedad. A la hora de implementar, en lugar de mirar como la decisión desciende mecánicamente a la implementación, sitúa el foco en cómo, partiendo de las condiciones que están en las bases, se puede poner en funcionamiento las decisiones tomadas arriba. Se observan las condiciones que se tienen para poder implementar una política, las herramientas con que se cuenta, que tipo de burocracia hay, entre otras cuestiones.

Este modelo parte de mirar cuales son los puntos de partida que uno tiene, y a partir de ahí se construye como poner en práctica los objetivos a realizar.

Como quinto aspecto, y no por ello último, se debe tener en cuenta la *Evaluación* de las políticas públicas. Normalmente los analistas lo ponen como punto final, y en realidad es el primer paso de organización. Sobre la base de la evaluación, se puede decidir si continuar una política pública, pero también se puede pensar a la evaluación como reconfiguración de esta.

La evaluación puede ser mirada como el punto final, pero también como punto intermedio, debido a que hay un ida y vuelta en la formulación y la reformulación. Lo que permite es ver que aparecen nuevas situaciones no agradables que requieren de políticas públicas nuevas o modificaciones. Es muy importante no tomarla como punto de llegada, sino también como punto de partida, de modificación, de profundización, ya que cualquier política pública abre un terreno a nuevas situaciones insatisfactorias que plantean nuevas políticas públicas

Hipótesis

En la actualidad, la Argentina se encuentra entre los países con más alta tasa de inflación del mundo⁶. Se pretende tomar de los sucesos históricos, las virtudes y defectos de las políticas públicas en materia económica implementadas bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, en un marco de legitimidad democrática, entendidos como planes de estabilización.

Se reflejará si existió articulación entre la política y la economía, otras ramas de las ciencias sociales, la historia y el contexto presente, teniendo en cuenta que las políticas públicas son resultados de negociaciones, por lo que hay actores tanto públicos como privados que entran en juego a la hora de llevar adelante un proyecto, cada uno con intereses particulares.

Se analizarán, por otro lado, los antecedentes históricos-económicos, a través de autores como Aldo Ferrer (2016), Domingo Cavallo (2018), Mario Rapoport (2000), Pablo Gerchunoff (2021), entre otros.

Objetivos

Determinar la articulación entre la política y la economía, con enfoque desde el neoinstitucionalismo en la políticas económicas del gobierno de Raúl Alfonsín.

⁶ Según la información obtenida por la empresa statista.com (2023) en base al informe “Global inflation rate from 2000 to 2022, with forecasts until 2028” realizado Chart: The Countries with the Highest Inflation Rates | Statista

Capítulo II – Marco Histórico

Podemos entender el gobierno de Alfonsín desde la perspectiva económica, teniendo en cuenta tres etapas:

La keynesiana (1983-1985); la de ordenamiento (1985-1989); y la del caos (de marzo a julio de 1989).

En la primera etapa, la visión del gobierno era incrementar la demanda al mismo tiempo que se efectuaba una redistribución del ingreso, es decir que la concepción económica se basaba en el crecimiento del mercado interno. Por otro lado, la gran carga de la deuda externa, se la consideró un fenómeno sumamente político, por lo cual intentó negociarla desde lo político, sin tener en cuenta los aspectos económicos, es por ello por lo que, durante estos dos años, los indicadores económicos empeoraron. En la segunda etapa, a partir de junio de 1985, comenzó con la puesta en marcha del Plan Austral, la congelación de precios y salarios, el recorte del gasto público (aunque limitado), al mismo tiempo que se realizaron algunas privatizaciones, y también se buscó promover la exportación de manufacturas. Todas estas medidas implementadas, tuvieron un impacto negativo al corto plazo, generando una recesión del 4% en 1985. No obstante, se mostró una mejoría a partir del año siguiente, reduciendo la inflación del 1000% al 50%. (CEPAL, 1985)

La situación cambia en 1987, cuando las presiones por mantener el sector estatal y recurrir al déficit para financiar al Estado eran más fuertes. Adicionalmente, el peronismo no acompañó a Alfonsín con el pacto social entre sindicatos y patrones como había hecho Cámpora en 1973. Lo que le quedaba de autoridad al presidente se terminó de perder ese mismo año tras las elecciones de medio término. Es por ello por lo que, desde 1987 Alfonsín recurrió a la emisión monetaria para solventar los gastos del Estado, y tan solo dos años después, la inflación volvió a superar el 1.000%. (CEPAL, 1987)

Para empeorar la situación del país, y tal como se comentó anteriormente, un sector militar ejercía presión y amenazaba con un golpe de Estado. En la semana Santa de 1987, algunos militares se amotinaron en Campo de Mayo, y el conflicto se resolvió tras un acuerdo entre el Presidente y el coronel amotinado Aldo Rico, a las pocas semanas tras el incidente, el

ejecutivo impulsó la Ley de Obediencia Debida⁷, la cual legalizaba los tres niveles de responsabilidad que argumentaba Alfonsín.

Así, también existieron otros tres amotinamientos: en enero de 1988, el propio Aldo Rico se volvió a acuartelar, pero esta vez en Monte Caseros, en la provincia de Corrientes. Y a diferencia del de 1987, el Presidente utilizó la fuerza militar para reprimir a los amotinados; luego, a finales de 1988, en Villa Martelli se amotinó el coronel Mohamed Alí Seineldin; y el último fue el 23 de enero de 1989, conocido como el «copamiento del cuartel de La Tablada».

Con este contexto, sumado a la derrota electoral de 1989, en la que sale victorioso el riojano Carlos Menem, el gobierno de Alfonsín entró en período de agonía extrema, se continuó con la emisión monetaria, no se bajó el gasto fiscal, se introdujo cepo al dólar, la falta de apoyo era total, dado que los empresarios no acompañaron al gobierno, si tampoco los demás países ni organizaciones internacionales. Producto de esto, el desabastecimiento estaba a la orden del día, y se produjeron saqueos en todo el país y la inflación se volvió incontrolable (hiperinflación). Es por ello por lo que el presidente decretó el estado de sitio y adelantó el traspaso presidencial.

⁷ La Ley de Obediencia Debida n.º 23521 fue una disposición legal dictada en Argentina el 8 de junio de 1987, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, que estableció una presunción iuris et de iure -(es decir, que no admitía prueba en contrario, aunque sí habilitaba un recurso de apelación a la Corte Suprema respecto a los alcances de la ley)- de que los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel (en tanto y en cuanto no se hubiesen apropiado de menores o de inmuebles de desaparecidos).

Capítulo III – La Economía en tiempos de la Primavera Democrática

3.1. Grinspun y la Economía de Guerra

Hacia fines de 1983, el presidente Alfonsín recibió un país devastado no sólo en lo económico, sino también en lo social. “Con la democracia se come, se cura, se educa” era la frase de cabecera de Alfonsín durante la campaña electoral de 1983. Luego, en 1992, la corregiría con: “Con la democracia se come, se cura, se educa, pero no se hacen milagros”. (elDiarioAr, 2022)

La Primavera Democrática, se encuentra con un nuevo gobierno frente al desafío de satisfacer no sólo las demandas políticas, sino también las demandas económicas y, sobre todo, las sociales. Se debe considerar la inédita situación política, es decir, un peronismo derrotado en manos del radicalismo, donde al mismo tiempo el ánimo del pueblo y un liderazgo como el de Alfonsín confluyeron para que la Constitución y el Estado de Derecho vuelvan a recuperar el respeto que habían perdido en manos de gobiernos de facto en años anteriores, hicieron que las débiles Instituciones se fortalezcan.

Fue en este marco estructural que el 10 de diciembre de 1983, el gobierno democrático encabezado por el Dr. Raúl Alfonsín asume el poder. El surgimiento de nuevos regímenes políticos coincide 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”. (Nun, 1987).

Las cifras de la "herencia recibida" hablan por sí solas: la tasa de inflación en 1983 fue del 433,7% (el doble que en 1982) y la deuda externa total fue de 45.067 millones de dólares, equivalente a 5 años de exportaciones (un grave desequilibrio fiscal, casi 17 % del PIB), el estancamiento de la productividad y del PIB per cápita, junto con la caída de los precios de los productos agrícolas, la paralización del crédito externo desde octubre de 1983 y el aumento de las tasas de interés internacionales han creado una situación internacional desfavorable (Grinspun, 1989). Ante esta situación, un nuevo equipo económico liderado por el Dr. Grinspun dijo que los principales problemas eran el alto desempleo y los bajos salarios, lo que provocó el colapso de la demanda y la caída de la producción. Por tanto, la batalla debe librarse con la

restauración de la capacidad industrial ociosa, la reactivación del mercado único, que se considera "desarrollado" y "con buenos hábitos de consumo" (Grinspun, 1987).

Este proceso generaría, a su vez, más ingresos fiscales, equilibrando así el presupuesto estatal y eliminando el déficit. En el peor de los casos, la inflación (causada por las emisiones) acompañaría al crecimiento, pero eventualmente se considerará un problema menor. Sin embargo, se reconoció una limitación importante al crecimiento esperado: el monto de la deuda externa. En otras palabras, el argumento implícito es que el esquema de sustitución de importaciones sigue siendo estructuralmente válido, pero la situación de la balanza de pagos empeora significativamente debido a la deuda externa. Por lo tanto, los pagos de intereses (que se esperaba que representen entre el 6% y el 8% del PIB) dependerán del crecimiento económico interno.

“Este pago significa que el país está compensando despiadadamente factores externos y su propósito no es reducir el desempleo, estimular el consumo interno, realizar inversiones o comprar nuevas tecnologías y equipos avanzados. Este problema de la deuda externa me preocupa más por sus consecuencias internas que por la capacidad de Argentina para salir del problema”. (Grinspun, 1987)

Sobre la base del diagnóstico anterior, el plan propuesto por Grinspun implicaba la renovación y el desarrollo de las instalaciones de producción, la política antimonopolio y la supervisión de las importaciones. Para lograrlo, el objetivo había que organizar el sector externo y restablecer el equilibrio interno, limitar la inflación; al mismo tiempo, se implementarán reformas estructurales para "modernizar" la economía, aumentando así la productividad promedio, reduciendo los costos de producción y redistribuyendo el excedente de manera más juiciosa para lograr un crecimiento anual de la producción del 5%. Además, se dará prioridad a los salarios reales y al empleo, ya que volverán a involucrar a la mano de obra en la distribución del ingreso –especialmente en los sectores más abandonados– y permitirán la recuperación de la demanda global que reutilizará la capacidad no utilizada. El gasto también desempeñará un papel destacado - apuntalando el estímulo inmobiliario - y equilibrará la balanza comercial y atraerá inversión industrial a través de un dólar sobrevaluado.

Basados sobre estos lineamientos, que se enmarcaban en las habituales políticas reactivadoras de la sustitución de importaciones, este equipo económico pretendía ordenar las

variables económicas de modo gradual sin afectar directamente a ningún sector. La propuesta combinaba cierta nostalgia del pasado, con una visión optimista hacia el futuro; optimismo que en rigor respondía, 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 (Pesce, 2004)

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 crédito. 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. (Pesce, 2004)

La fallida negociación para tratar de bajar el peso que la deuda externa comportaba para el presupuesto estatal y la imposibilidad de sofrenar el ritmo inflacionario minaron las posibilidades de éxito del intento de reedición del esquema distributivo de Bernardo Grinspun. Según el INDEC, durante 1984 el IPC llegó a un acumulado de 626% mientras que el Índice de Precios Mayorista (IPM) llegó a 574%. Durante los primeros meses el primero de estos índices varió siempre por encima del 10% mensual llegando a rebasar el 27% en septiembre de 1984, un porcentaje muy superior al estipulado por el propio ministro.

Para entonces, la necesidad de financiación llevó al gobierno a cerrar un acuerdo stand-by con el FMI (aprobado en diciembre) donde el primero se comprometía a bajar el déficit y la inflación, bajar la emisión y generar crecimiento económico. Asimismo, el gobierno se comprometía también a refinanciar la deuda impaga desde 1982, que estaba por vencerse, y a cancelar los atrasos acumulados en el pago de intereses al 30 de junio de 1985, fecha en que se comprometía a concluir la renegociación de la deuda con los acreedores y el Club de París. Aunque el déficit disminuyó en los últimos meses de 1984, el IPC disminuyó ligeramente, manteniéndose en un nivel mensual superior al 15% en octubre y noviembre, y continuando su ciclo ascendente hasta el final del mandato del Departamento, acelerándose hasta la adopción del Plan Austral, alcanzando el 30% de las transferencias mensuales. En este contexto, la recuperación económica esperada no llegó: el crecimiento anual del 2% de fue muy bajo dado el bajísimo crecimiento económico de los últimos años de la dictadura.

En esta situación, Grinspun y su equipo no pudieron cumplir los compromisos asumidos con el FMI. Sin embargo, su renuncia estuvo determinada por un nuevo momento en el escenario político: en febrero de 1985, se constituyó el “grupo de los 11” entre las cámaras empresariales y la Confederación General del Trabajo (CGT), un grupo que había anunciado los “20 puntos” como una especie de plan económico alternativo al plan del gobierno. Luego, el presidente presentó las “Acta de Olivos” o “Principios de Concertación” que resumen los rumbos económicos que Juan Vital Sourrouille y su grupo tenían en mente desde la Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía. Las negociaciones con las partes invitadas al acuerdo se desarrollaron sin la presencia de Grinspun, quien, tras recibir críticas públicas del FMI por no cumplir con las condiciones del acuerdo stand-by, presentó renuncia junto con todo su equipo. (Pesce, 2004)

3.2. Hacia el Sur: Sourrouille

Juan Vital Sourrouille (un extrapartidario), secretario de Planificación del Ministerio de Economía, fue nombrado Ministro de Economía de la Nación por Alfonsín en febrero de 1985, intercambiando su puesto con Bernardo Grinspun. Sourrouille había presentado el Plan al directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril. En dicha reunión participó el entonces Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker (1927-2019), quien dio apoyo explícito al Plan.

A diferencia de la dicotomía excluyente que suele plantear el sentido común, el diagnóstico de Sourrouille (al igual que el plan Martínez de Hoz) conllevaba un “*shock* mixto” de políticas tanto ortodoxas como heterodoxas. Como los principales problemas económicos que se identificaban eran la inflación, la deuda externa y la caída de la inversión, la nueva gestión económica pensó en una serie de ejes para el diseño de las medidas a tomar (Massano, 2018):

- Reforma tributaria para aumentar los ingresos fiscales.
- Impulso no estatal y no salarial de la demanda (se esperaba que el mismo fuera por exportaciones e inversión privada).
- Reestructuración industrial por promoción de exportaciones y eliminación de aranceles de importación, a partir de apertura económica.
- Expansión de exportaciones agropecuarias por necesidad de divisas.

Es decir, un “ajuste heterodoxo” que buscaba liberar saldos exportables a fin de garantizar los servicios de la deuda. Estos ejes serían acompañados, pensando en la meta antiinflacionaria, con el cambio de la moneda a un tipo de cambio fijo para afectar las expectativas. De esta manera, las principales medidas económicas que conformaron el Plan Austral (en el momento se lo presentó como “Plan de Reforma Económica”), donde se pueden resumir los pilares básicos que dan sustento al programa y que fueron las siguientes:

- Devaluación del 15% de la moneda y congelamiento del tipo de cambio.
- Feriado bancario para evitar una inmediata corrida hacia el dólar.
- Reemplazo del circulante por una nueva moneda, el Austral (A), equivalente a 1.000 pesos argentinos. Este reemplazo se dio junto a un mecanismo de desagio y una tabla de conversión que eliminaba las cláusulas de indexación por inflación pasada de los contratos en pesos, a fin de evitar transferencias de deudores a acreedores ante una abrupta caída de la inflación. La tabla de conversión tenía una vigencia de 45 días y hacía decrecer el valor del peso argentino de manera diaria. Esta escala también se aplicó a pagos de cuotas, alquileres, servicios, pagarés y cheques si el monto había sido determinado en pesos argentinos.
- Congelamiento de precios (salvo en mercados donde se reflejara inmediatamente las condiciones de oferta y demanda como alimentos frescos, controlados por el Mercado Central), salarios y jubilaciones de manera simultánea y sin plazo de finalización.
- Reducción de tasas de interés reguladas del 30% mensual a 4% (para depósitos) y 6% (para préstamos). La reducción de tasas menguaba su efecto como mecanismo de esterilización monetaria, pero se esperaba compensar un posible efecto inflacionario mediante la reducción de la emisión. El principal fin de esta medida, sin embargo, era tratar de instalar expectativas de baja inflación. Se mantenía igualmente un mercado financiero libre con tasa de interés libre.
- Reducción del déficit fiscal mediante a) aumento de las retenciones; b) aumento y posterior congelamiento de las tarifas públicas; c) “ahorro forzoso” impositivo de los contribuyentes de mayores ingresos, quienes estaban obligados a efectuar depósitos adelantando el pago de obligaciones impositivas; d) aumento de la recaudación impositiva por aumento de impuesto al débito bancario y otros que forman parte de una reforma impositiva elevada al congreso; y e) reducción del periodo de pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

- Pautas de emisión decrecientes. Esta medida está enmarcada claramente dentro del enfoque monetarista. Centralmente, el BCRA deja de financiar la deuda del Estado Nacional, quedando como opciones de financiamiento del déficit la deuda externa (en el contexto internacional de crisis de la deuda se esperaba poder financiar un déficit de hasta 2,5%) o el aumento de la presión impositiva. Se estipulaba que el ritmo de la emisión dependería del aumento de las reservas del BCRA.
- Renegociación forzada de la deuda interna.
- Crédito puente de 12 países impulsado por EEUU para pagar intereses vencidos de deuda externa a los bancos acreedores. Firma de una carta de intención con el FMI que junto con el Tesoro Norteamericano garantizan futuras líneas de financiamiento. (Massano,2018)

A pesar de todos estos cambios propuestos, el gobierno no pudo avanzar demasiado con el proyecto de reforma del Estado por la fuerte oposición parlamentaria y extraparlamentaria (las más de las veces, debido a motivaciones distintas) del PJ, los sindicatos y los sectores del capital concentrado nacional que se beneficiaban de su relación con las empresas públicas.

Sin embargo, como resultado del proceso, el discurso alfonsinista viró hacia un liberalismo crítico de los consensos sobre la función económica del Estado inaugurados en la posguerra, sumando un énfasis “anti populista”, un tanto contradictorio con el “tercer movimiento histórico”. En él se señalaban las “ineficiencias del Estado” y se denunciaban las connivencias y “privilegios” de los sectores que lo “colonizaban” (corporaciones empresariales y sindicales), y se enfatizaba la continuidad –central en la estrategia de legitimación original del presidente, pero ya no tan efectiva– entre el autoritarismo militar y un recientemente descubierto estatismo económico que dilapidaba el esfuerzo de “la sociedad”. En septiembre de 1987 se sumó a las dificultades del gobierno la derrota en las elecciones.

El radicalismo perdió en todas las provincias salvo en Córdoba (donde fue elegido Angeloz, opositor al alfonsinismo dentro del partido y claramente más ortodoxo en economía) y Río Negro, siendo particularmente resonante la derrota en la provincia de Buenos Aires a manos del líder de la “renovación” peronista Antonio Cafiero. Además, también perdió 13 diputados. La UCeDé, expresión del liberalismo conservador, obtuvo un 5,7% de los votos sin precedentes,

quedando en tercer lugar en las elecciones. Con este resultado, el ministro Alderete fue despedido del Ministerio de Trabajo. (Massano,2018)

3.3. Plan Primavera

El Plan de Primavera (agosto de 1988) fue ampliamente publicitado como un último esfuerzo para frenar la inflación.

Uno de sus elementos clave fue el nuevo sistema cambiario. Las transacciones financieras y las importaciones estaban sujetas a un "tipo de cambio libre" o tipo de cambio flotante, y las exportaciones agrícolas se vendían al tipo de cambio "oficial". El desarrollo de la economía argentina en 1988 se caracterizó por una disminución de la actividad real, una aceleración de la tasa de inflación y un aumento de la balanza comercial. La fluctuación de la producción total se debió a la disminución de la producción industrial y la construcción. El ritmo de crecimiento del índice de precios al consumidor fue en promedio 14% mensual (que acumuló casi 400% durante el año), y el máximo se registró en julio y agosto, cuando superó el 25% mensual. La recuperación de la balanza comercial estuvo impulsada principalmente por un aumento en el valor de las exportaciones, tanto en términos de volúmenes como de precios: los términos de intercambio mejoraron después de un período de continuo y profundo deterioro. Sin embargo, esto no mejoró la situación de pagos: aunque las reservas aumentaron, el déficit en cuenta corriente se financió parcialmente mediante un aumento de los atrasos. (CEPAL, 1989)

En los últimos años, la política económica se ha centrado en frenar las tendencias inflacionarias, que han seguido siendo intensas. En términos de política monetaria y fiscal, el objetivo era reducir el déficit y cambiar la forma de financiación para limitar la creación de dinero del sector público. Sin embargo, no se encontró una solución duradera a los ya crónicos problemas financieros del gobierno, en una situación en la que el impacto de los desequilibrios financieros públicos se vio exacerbado por la rigidez del mercado de deuda soberana y la baja demanda de moneda. Este panorama general no cambió en 1988, a pesar de algunas reformas (como la introducción de un nuevo sistema de asignación de impuestos federales) destinadas a aclarar los límites presupuestarios y organizar la administración tributaria. La fragilidad de las finanzas del país se hizo evidente a principios de año, cuando algunas provincias y sectores del gobierno central necesitaban urgentemente financiación. Por otra parte, la recaudación

tributaria disminuyó como el año anterior. Sin embargo, el déficit del sector público (que aumentó significativamente en 1987) disminuyó debido a una reducción tanto del gasto corriente como del de capital. Sin embargo, la creación de dinero se aceleró. Aunque el banco central volvió a limitar el otorgamiento de descuentos (que se habían vuelto muy importantes, especialmente como fuente de recursos para los bancos provinciales y los programas hipotecarios oficiales), el sector externo se convirtió en un factor de expansión. Además, el gobierno tuvo grandes dificultades para sacar nuevos títulos al mercado abierto e incluso renovar los títulos en circulación; Como resultado, el valor real de los bonos en poder del público cayó drásticamente. En respuesta, se aumentaron los requisitos de reserva obligatorios. La aceleración de la inflación estuvo acompañada de un desarrollo irregular de los productos. A principios de año la producción agrícola se recuperó notablemente, debido a que la mejora del tipo de cambio real en el segundo semestre de 1987 aceleró la siembra y no se repitieron las condiciones climáticas adversas durante la cosecha. Contribuyó a una campaña anterior; Esas condiciones cambiaron en los últimos meses de 1988 debido a una extensa sequía. En el sector industrial, la tendencia a la baja de la actividad se profundizó tras una recuperación de corto plazo en el primer trimestre. La caída de la producción (que aparentemente no estuvo relacionada con un aumento significativo de los precios relativos de los bienes manufacturados) afectó principalmente a los sectores más dependientes del mercado interno; Por otro lado, el aumento de las exportaciones contribuyó a frenar la caída de la actividad en, por ejemplo, los sectores siderúrgico y petroquímico. El factor principal del fuerte crecimiento de la balanza comercial, que disminuyó significativamente en el período anterior, fue el crecimiento de las exportaciones de bienes agrícolas e industriales. Además, la sequía en los Estados Unidos provocó una fuerte mejora de los precios internacionales de los cereales a mediados de año; Aunque gran parte de las ventas de Argentina se realizaron a precios anteriores, esto tuvo un impacto en los valores unitarios de exportación. La depreciación del tipo de cambio (que alcanzó su valor más bajo en 30 años en 1987) tuvo importantes consecuencias macroeconómicas, ejerció presión sobre la política cambiaria y condujo a reducciones de los impuestos a las exportaciones. Un cambio simétrico en los mercados internacionales amplió el espacio de maniobra a corto plazo de la política económica. El programa anunciado en agosto (que se convirtió en "Plan Primavera") buscaba aprovechar este cambio en las condiciones internacionales para hacer frente a una inflación muy rápida. Una de las acciones más

importantes del programa fue cambiar el sistema modificado. Hasta ahora ha estado vigente un mercado de dos monedas: a través del mercado oficial, en base al tipo de cambio fijado por el banco central, se han realizado importaciones y exportaciones.

Otras transacciones se realizaron en el mercado abierto, donde los precios del dinero se movieron sin intervención directa del banco central. En el sistema introducido en agosto, los productos importados más importantes se colocaron en el mercado libre; Las exportaciones primarias permanecerían en el mercado oficial, mientras que las divisas provenientes de la venta de productos industriales se facturarían con base en los tipos de cambio promedio correspondientes a ambos mercados. El banco central sigue fijando el tipo de cambio oficial; En el mercado libre los precios seguirían siendo los mismos.

3.4. El Corazón y el Bolsillo

Durante el "Plan Primavera", la política monetaria se centró en la regulación del mercado de cambios. Por algún tiempo, hubo una sobreoferta de divisas; sin embargo, esto descansaba en una expectativa de altos rendimientos a corto plazo en términos de divisas, y era fácilmente reversible. De hecho, el mantenimiento de altas tasas de interés era un importante factor de expansión de la liquidez (debido a la acumulación de devengamientos sobre los encajes remunerados en el Banco Central) y hacía crecer la masa de fondos que podían presionar sobre la demanda de moneda extranjera. El corrimiento hacia las divisas se produjo con gran fuerza a principios de 1989 y no fue detenido por el endurecimiento de la política monetaria. Luego de la ruptura del régimen de cambios el 6 de febrero, el Banco Central reaccionó inicialmente estimulando el alza de la tasa de interés y colocando títulos ajustables por la cotización del dólar; esto no detuvo la depreciación de la moneda e implicó un aumento del monto de la deuda interna. La expansión monetaria se aceleró por efecto de los mayores intereses y de los créditos al gobierno; asimismo, la caída en la demanda por depósitos llevó a un fuerte crecimiento en los redescuentos por liquidez otorgados a los bancos.

En mayo, la perspectiva de que se produjera un retiro masivo de depósitos indujo a las autoridades a decidir un congelamiento transitorio, destinado a sostener a los bancos y evitar una mayor presión sobre el mercado de cambios.

Durante estos fatídicos meses, el país vio pasar a dos Presidentes del Banco Central (Machinea, quien estaba desde agosto de 1986, renunciando en abril de 1989 y luego Adolfo García Vázquez, quien ya había cumplido esa función entre diciembre de 1983 y febrero de 1985, renunciando días antes de que llegara Menem al Gobierno). También en esos meses hubo tres Ministros de Economía. Primero se fue Juan Sourrouille, en una suerte de golpe de timón del Presidente Alfonsín con el objeto de que la economía fuera manejada con la mirada de un político y no de un técnico. A Sourrouille lo sucedió alguien con el perfil buscado: Juan Carlos Pugliese, histórico dirigente de la UCR, ex Ministro de Economía durante la presidencia de Arturo U. Illia y Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación desde 1983. Nada pudo hacer porque evidentemente la situación era incontrolable.

En esos días -durante una rueda de prensa- cuando se le preguntó por la escalada del dólar pese a su exhortación a quienes mantenían en estado de ebullición el mercado cambiario, para que reduzcan los niveles de compra, pronunció una frase que quedó grabada para los tiempos no sólo por la simpleza de sus términos sino también por lo sincera y directa que fue: *“les hablé con el corazón y me respondieron con el bolsillo”*. Pugliese finalmente renunció, siendo reemplazado por un por entonces joven economista radical de la Capital Federal y diputado nacional: Jesús Rodríguez. Esto fue en junio, cuando se registró una inflación del 114%. Todavía faltaba lo peor: el más alto índice de inflación de la historia argentina llegaría en junio con un 196,6%.

Conclusiones

Podemos apreciar diferencias entre la gestión de Grinspun y la de Sourrouille, en cuanto a la definición del problema. Para el primero, el gran problema era la deuda externa y que era impagable, para el segundo el principal problema era la alta tasa de inflación.

El neoinstitucionalismo aparece como un movimiento que busca justificar la importancia de las instituciones artificiales en la sociedad y el valor adquirido a lo largo de la historia en un proceso continuo de cambio social. Por lo tanto, esta interpretación puede aplicarse a diversos campos como la sociología, la historia, la política y la economía, demostrando su carácter interdisciplinario como herramienta metodológica.

En Argentina, el análisis institucional puede verse a través del desempeño económico del periodo analizado. Durante este lapso se experimentaron importantes crisis económicas y cambios, tanto en la estructura gubernamental como en la definición de políticas públicas encaminadas a mejorar la economía. Este proceso analítico permite resaltar la importancia de la gobernanza, entendida como la eficiencia del gobierno en la implementación de políticas públicas como la gobernabilidad, que es la capacidad de involucrar a todas las partes lo que permite crear reglas claras para el juego, poniendo límites a la oportunidad de la conveniencia individual y promueve condiciones para un crecimiento económico sostenible.

Así, el gobierno de Alfonsín, con instituciones aun débiles, no logró avanzar en el tiempo sobre las dificultades en materia económica. Diversos actores económicos fueron llamados por el gobierno para colaborar con soluciones a la crisis, pero paradójicamente, estos sectores, debilitaron aun más el margen de acción del gobierno y se fortalecieron.

En términos generales, debido a la poca influencia económica de la industria orientada hacia el mercado mundial en el tejido industrial nacional, reiniciar la acumulación promoviendo las exportaciones a los mercados mundiales, implicaría una reestructuración capitalista con los efectos obvios de la concentración de capital y, por tanto, la destrucción de la industria del mercado interno con uso intensivo de mano de obra. Esto no sólo ha llevado a un aumento del desempleo, sino que a medida que los cambios económicos y tecnológicos destinados a aumentar la productividad han aumentado desde la crisis de los años 1970, los salarios reales

se han convertido en la variable central de ajuste, destacando al mismo tiempo los métodos para estimular la demanda a través del salario.

Sin embargo, esta reestructuración del capitalismo argentino quedó incompleta porque, a pesar de esfuerzos como el Plan Austral, no fue hasta la década de 1990 (debido a la hiperinflación) que los trabajadores y las alianzas fueron disciplinados decisivamente.

Aunque las ganancias de los salarios reales son posibles, mientras no se imponga esta disciplina, la posibilidad de promover la flexibilidad laboral y una reforma importante del Estado anularán las presiones inflacionarias sin afectar a quienes se benefician de la transferencia del Estado al capital privado y a los acreedores. Por lo que se pudo ver, el Plan Austral fue un intento en esta dirección que, como experiencia histórica concreta, facilitó el camino a la fiscalización de los organismos de crédito internacional y del gobierno norteamericano sobre las políticas económicas nacionales, y dio continuidad a la elaboración de consensos para políticas de ajuste vía concentración del poder decisional en el ejecutivo legitimado por el miedo a una situación catastrófica como la “economía de guerra”.

Aún con inflación, los gobiernos han imaginado soluciones intermedias actuando sobre las consecuencias de este fenómeno. Por lo tanto, los precios se congelaron, lo que corresponde a una inflación reprimida, porque mientras el control estatal esté en vigor, los precios no tienden a subir, pero mientras el control siga siendo ineficaz, volverán a subir. Hubo quitas de ceros a la moneda, intentando así convencer a la gente, a través de factores psicológicos, de que el valor de los bienes ha disminuido; y los compromisos se asumieron sabiendo que no podían cumplirse: no emitió dinero para financiar el déficit público.

La hiperinflación de 1989/90 fue un punto de inflexión histórico en el que se produjeron graves errores en los asuntos económicos y un uso inescrupuloso de la situación para determinados intereses económicos y políticos. Vivir una hiperinflación también significa alcanzar el límite de lo que un país está dispuesto a soportar cuando los precios suben, y esto parece una tranquilidad para no tener que soportarlo más.

También facilita una profundización (sin red de seguridad) de lo que se había comenzado a proponer años atrás: una reforma drástica de las funciones económicas del Estado. Es como si hubiéramos regresado al Estado policial del siglo XIX (liberal, individualista,

despreocupado por las cuestiones sociales) pero en un contexto muy diferente, al borde del siglo XXI.

En la etapa analizada surgió una grave crisis industrial, de carácter regresivo y heterogéneo, ya que se basó en una doble transferencia de ingresos de los trabajadores a los empresarios y desde los estamentos más débiles y de menor poderío económico hacia un conjunto acotado –aunque cada vez más poderoso e influyente– de grandes firmas y conglomerados empresariales. Si bien es indudable que los orígenes históricos de este proceso se encuentran durante la dictadura militar de 1976-1983, durante el gobierno de Alfonsín, la crisis se profundiza.

Aunque, todos los planes durante el gobierno de Alfonsín contaron con un total apoyo político de las autoridades y con un equipo económico consolidado que atacó en forma consistente el conjunto de las causas de la inflación, al tiempo que estabilizaron el tipo de cambio e incluían además del ancla cambiaria, una regla monetaria o fiscal, o iniciativas tendientes a reducir los déficits. El Plan Austral incluyó medidas contundentes para frenar la inercialidad (desagio).

El Austral, presentó una combinación de ortodoxia y heterodoxia para revertir las expectativas, inducir un proceso de remonetización de la economía y frenar aumentos de costos incluyendo la puja distributiva. Dicho plan nació con problemas de credibilidad, que obligó a vender reservas para defender la paridad cambiaria, pero lograron asentarse y bajar en forma rápida y abrupta la inflación. Un tema clave para poder estabilizar exitosamente es contar con reservas suficientes para garantizar credibilidad.

Es evidente que el contexto y la propia sociedad demandaron un esfuerzo antiinflacionario. Si el mismo fue integral y en el marco de políticas consistentes que incluyeron medidas que promovieron el desarrollo económico, atacando la restricción externa y conteniendo iniciativas para ayudar a los sectores más vulnerables. Sin embargo, esto no permitió bajar la inflación en forma sostenible con consenso social.

En mi opinión, esta es una responsabilidad que corresponde al primer gobierno para la restauración de la democracia (sin preguntar la voluntad del pueblo que consolidó la democracia): este es un "modelo de ajuste fiscal y estructural" y de “La industrialización” se fortaleció, la reestructuración regresiva del aparato productivo y de los bloques de poder

económico surgidos de la última dictadura, y con ella el proceso de disciplina social iniciado a sangre y fuego el 24 de marzo de 1976.

Al momento de escribir esta tesis, (agosto-noviembre de 2023), la Argentina se encuentra en una profunda crisis socioeconómica, donde los indicadores económicos, como la tasa de inflación, están dentro del rango de los tres dígitos, siendo uno de los países con más alta tasa de inflación del mundo. (Statista,2023). Han pasado 40 años desde la instauración democrática y se han sucedido gobiernos de distintos signos, pero la situación no ha sido resuelta.

Durante el siglo XX se han implementado diferentes planes de estabilización, pero aún así, la Argentina parece dar vueltas en círculos sin poder encontrar el camino del crecimiento y el desarrollo. Si algo tienen en común las experiencias anteriores, es que surgen tras crisis que se desatan por fuertes desequilibrios fiscales y externos. En todos los casos los planes se lanzan para frenar la indetenible suba de los precios y el tipo de cambio.

De cara al futuro, el desafío es, pues, el de producir rupturas. Esto es, provocar el “corte” de la vuelta en círculos que sigue dando la Argentina. ¿Podremos los argentinos romper con el pasado y por fin asomar la cabeza y respirar una economía pujante?

Anexo fotográfico



Imagen 1: Bernardo Grinspun (izq.) y el presidente Raúl Alfonsín

Fuente: Cuánto duró la gestión de los primeros ministros de Economía de cada presidente - LA NACION



Imagen 2: Juan V. Sourrouille y el presidente Raúl Alfonsín

Fuente: Murió Juan Sourrouille: el creador del Plan Austral - Política | Diario La Prensa



Imagen 3: Dr. Juan C. Pugliese y el Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín

Fuente : Galeria Desafíos de la transición (alfonsin.org)



Imagen 4: El presidente Raúl Alfonsín y Jesús Rodríguez

Fuente: Batakis a nada de ser "la Pugliese" de Alberto (el paso siguiente, Jesús Rodríguez, es con transición política a la vista) (infonegocios.info)

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1993)- *Estudio introductorio: Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*- Ed. Miguel A. Porrúa

Bresser Pereira, L. (1998)- *La reforma del Estado de los años noventa: Lógica y mecanismos de control*- Desarrollo Económico Vol. 38 N.º 150, Junio-Septiembre

Carbajales, M. (2006)- *El Estado regulador*, Argentina, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma

CEPAL, (1985) - *Estudio Económico De America Latina y El Caribe 1985 Argentina* – CEPAL

CEPAL, (1989) - *Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1988* - Documento 31– CEPAL

Damill, M. (2005) – *Nueva Historia Argentina -Tomo 10 -Capítulo III- La economía y la política económica: del viejo al nuevo endurecimiento* – Editorial Sudamericana

Díaz, R. (2002) -*La reforma del Estado ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas en la Argentina*-Ed. Ábaco

elDiarioAr - (2022) - Opinión 10 de diciembre: día de la democracia y los derechos humanos: Alfonsín, el triunfo de la democracia y los derechos humanos y el fracaso de la Economía (eldiarioar.com)

Ferrer, A. (2016) – *Economía para todos* – Canal Encuentro -Economía para todos - La hegemonía neoliberal. Parte 1 (1976-1983) - YouTube

Gerchunoff P. y Llach L. (2007) – *El ciclo de la ilusión y el desencanto* – Capítulo IX- Emecé

Gerchunoff P. y Hora, R. (2021) – *La Moneda en el aire* – Siglo XXI

Grinspun, B. (1987)- *La Evolución de la Economía Argentina desde Diciembre de 1983 a Septiembre de 1989*- Ediciones Radicales.

López A. y Díaz Pérez J. (1990)- *Tristeza y melancolía del capitalismo* en Realidad Económica N.º 92/93-Buenos Aires

Nun, J. (1987) - *La Teoría política y la transición democrática*, en Nun, J. y Portantiero, J.C. (compiladores); *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Editorial Puntosur.

Pesce, J. (2004)- *La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional* - VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rossi, A. (1999)- *Poder político, instituciones y políticas públicas*- En Ciencia Política para Iniciados, Buenos Aires, Proyecto Editorial

Rossi, A. (2023) – *Notas de clase Políticas Públicas I y II* – UAI

Statista (2023) - Inflation worldwide - Statistics & Facts | Statista

Tamayo Sáez, M. (1997)- *El análisis de las políticas públicas* en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo -La nueva Administración Pública- Alianza Editorial

Torre, J. (1997) – *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas en América Latina*- CEPAL