

**Estado y Derecho en la era de la globalización neoliberal:  
La estructura del Estado argentino propia de la década de los 90<sup>1</sup>**

***State and law in the neoliberal globalization era: the structure of the  
Argentinean State in the nineties***

Alejandro Gabriel Manzo<sup>2</sup>

**Resumen**

Este artículo analiza las características que poseyó el Estado neoliberal argentino durante los años 90 dividiendo su estructura en cinco áreas de reformas en las cuales los organismos multilaterales de crédito focalizaron por entonces su atención. Este análisis se realiza tomando como marco de referencia empírico a las leyes a través de las cuales estas reformas se instrumentalizaron.

**Palabras claves:** Derecho, Reformas del Estado y Neoliberalismo.

**Abstract**

This article analyzes the characteristics that the Neoliberal State had during the 90s in Argentina dividing its structure in five areas of reforms in which the multilateral financial organizations focused its attention. This analysis is carried out taking the laws across which these reforms were institutionalized as empirical frame of data.

**Keywords:** Law, State reform and neoliberalism.

**I- Introducción:**

En los últimos años los gobiernos latinoamericanos han iniciado un proceso de construcción política en oposición a las prescripciones de política económica del Fondo Monetario Internacional (FMI) que ha reconfigurado, en buena medida, la estructura de los

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 1 de junho de 2012 e aceito em 10 de dezembro de 2012.

<sup>2</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y profesor de sociología de la Universidad Nacional de Chilecito (UNDeC), Argentina. Dirección de correo electrónico: [alemanzo@hotmail.com](mailto:alemanzo@hotmail.com).

Estados de la región. En Argentina, en particular, Kulfas y Schorr (2003) hablan de la aparición de un nuevo “Estado de sustitución de importaciones”, Novaro (2006) de un Estado “neo-populista” y, es común escuchar en los medios de comunicación, los calificativos “popular-nacional” o “neo-desarrollismo” para hacer referencia a esta nueva etapa. Ahora bien, y más allá de las denominaciones, cabe preguntarse: ¿Qué características concretas posee este nuevo Estado? Este artículo parte de presuponer que esta pregunta puede responderse a partir de la puesta en práctica de un modelo analítico que permita comparar empíricamente la estructura de éste con aquella propia de aquél de las décadas anteriores.

Durante los años 90, Argentina desarrolló una relación particularmente estrecha con los organismos multilaterales de crédito. En efecto, hacia finales de siglo y contando un período de sólo una década, estos organismos habían firmado con el país más de 100 operaciones de crédito y enviado a su territorio más de 50 misiones de asistencia técnica para apoyar los objetivos de los programas concertados -Takagi (2004:14)-.

Uno de los ámbitos en los cuales se hizo especialmente visible la intensidad que adquirieron estas relaciones fue en el de “las reformas neoliberales del Estado”. El asesor de la convertibilidad argentina, Schuler (2003:7), se pronunció en este sentido y declaró ante la comisión del Congreso norteamericano encargada de analizar las causas de la crisis del 2001 que:

“las reformas en Argentina fueron más rápidas y profundas que en cualquier otro país a excepción de aquellos que conformaron el ex-bloque comunista...”.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar, empíricamente y desde el punto de vista estructural, el contenido de estas reformas dando cuenta sintéticamente de la participación del FMI en su diseño y puesta en práctica.

A tal fin se divide en dos grandes partes: en primer lugar, presenta un modelo teórico que divide la estructura del Estado argentino en cinco áreas de reformas consideradas prioritarias por los organismos multilaterales de crédito; en segundo lugar y en base al mismo, delinea el contenido de estas reformas tomando como fuente de constatación empírica las leyes a partir de las cuales éstas se instrumentalizaron.

## II- Postulados teóricos y metodológicos de análisis.

El neoliberalismo constituye una doctrina teórico-práctica que parte de presuponer que la mejor manera de promover el desarrollo del ser humano y asegurar plenamente la vigencia de los valores democráticos consiste en permitir que el mercado regule el grueso de las relaciones sociales -Harvey (2007:6 y ss)-. Existe, así y desde el inicio, un vínculo teórico indisoluble entre la puesta en práctica del “neoliberalismo” y la “reforma del Estado” tendiente a eliminar cualquier barrera que pudiese llegar a afectar la libre circulación de bienes y servicios.

En este sentido, explica Sousa Santos (2005:312 y ss), que desde mediados de la década de los 70 los promotores de esta doctrina concibieron al Estado como “irreformable”; esto es, entendieron que la única solución posible a la crisis que atravesaban los países centrales de occidente consistía en la “erradicación” de la estructura estatal propia de la post-guerra y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo basado en tres principios centrales: “privatización, liberalización y *marketización*”.

Las organizaciones multilaterales de crédito fueron una pieza fundamental en lo que a la difusión de este modelo en los países emergentes se refiere. Esto es así, en cuanto a partir de los años 80 se convirtieron en la puerta de entrada al mercado financiero internacional de tal manera que, aquel gobierno, de un Estado fuertemente endeudado, que pretendiese renegociar su deuda debía como requisito previo y *sine qua nom* firmar un acuerdo con el FMI -Boughton (2001:275)-.

La entrega efectiva de las divisas de los paquetes financieros que dichos acuerdos suponían se ataron desde entonces al cumplimiento por parte del gobierno deudor de un “set de políticas neoliberales de reforma estatal” (“créditos por condicionalidades”). A finales de la década de los 80 y a través de un proceso de prueba y error que tuvo como eje

la crisis de la deuda externa Latinoamérica, este set de políticas se estandarizó en una suerte de “recetario neoliberal” conocido bajo el nombre del “consenso de Washington”<sup>3</sup>.

Su contenido, siguiendo a Takagi (2004), puede agruparse en cinco áreas de reformas del Estado en las que los organismos multilaterales de crédito focalizaron su atención en los años 90 en Argentina:

1- *Régimen monetario y cambiario*: Rodríguez Vargas (2005) advierte que, desde el punto de vista teórico, el neoliberalismo se construyó de principio a fin en torno a la problemática de la inflación que el keynesianismo, se creía, era incapaz de controlar plenamente; partiendo de esta premisa, sostiene, desde mediados de los 70, los programas que daban forma a los acuerdos financieros del FMI se ordenaron en función del control de la política monetaria y cambiaria<sup>4</sup>.

Esta debía calibrarse con el objeto de cumplir, al menos, dos funciones interrelacionadas; debía estar dirigida: en primer lugar, a estabilizar los precios del mercado local de tal manera de permitir que éste se convirtiese en un mecanismo eficiente de asignación de recursos y, en segundo lugar, a garantizar una libre circulación de bienes y servicios tanto hacia el interior como hacia el exterior de las fronteras nacionales -Boughton (2001:404)-.

En la práctica, y a diferencia de lo que podría llegar a pensarse, estas funciones se procuraban cumplir en los programas de reformas avalados por el FMI a través de dos tipos de regímenes monetarios opuestos entre sí -Edwards (2002)-: uno, consistente en la fijación de un tipo de cambio “totalmente flexible” en el que el valor del mismo variaría en razón del libre juego de la oferta y la demanda y, otro, referido al establecimiento de una paridad cambiaria “totalmente fija” en la que el Estado por intermedio de una ley ataría el valor de la moneda local al de un patrón monetario de referencia (vgr. dólar u oro).

2- *Sistema financiero*: el neoliberalismo es un modelo de desarrollo social en el que la economía real -especialmente vinculada a la producción industrial- se subordina a los

---

<sup>3</sup> El aludido “consenso de Washington” de 1989 -cuya materialización devino del trabajo del académico inglés John Williamson titulado *What Washington Means by Policy Reform*- sintetizó el contenido de 10 políticas neoliberales básicas sobre las que se entendía existía acuerdo entre los principales centros de poder del nuevo orden global; éstas estaban vinculadas a: 1) la disciplina fiscal; 2) al reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3) la reforma impositiva; 4) la liberalización de las tasas de interés; 5) las tasas de cambio competitivas; 6) la liberalización del comercio internacional; 7) la liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) las privatizaciones; 9) la desregulación laboral; y 10) los derechos de propiedad. -Manzo (2011:21)-.

<sup>4</sup> En igual sentido se pronuncia Boughton (2001:404 y ss) al analizar la evolución del recetario de políticas neoliberales que daban forma a los acuerdos del FMI a finales de la década de los 70 y principios de la de los 80.

tiempos y requerimientos del sistema financiero -Basualdo (2010:130)-; o dicho de otro modo, y en palabras de Damill, Frenkel y Juvenal (2005:4), un modelo de desarrollo en el cual la forma predominante de acumulación del capital es la “valorización financiera”.

Los programas de reformas del Estado del FMI se dirigieron, en este sentido, a liberalizar los sistemas financieros nacionales procurando su integración al mercado internacional; en concreto a través de estos programas se pretendió: a) dejar librada la fluctuación de las tasas de interés, que fomentan o restringen el caudal de créditos o depósitos bancarios, al libre juego de la oferta y la demanda; b) reducir la intervención estatal en el mercado financiero y aumentar, consecuentemente, la importancia del sector privado en el mismo; c) privatizar las entidades financieras de carácter público; d) fomentar la instalación de bancos transnacionales en los diferentes mercados locales; e) otorgar mayores funciones y competencias a la banca privada, en especial a los bancos comerciales, entre las que se destacarían aquellas vinculadas a la posibilidad de ingresar y egresar divisas del mercado interno y operar libremente en bolsas y compra-venta de monedas extranjeras; f) reestructurar la Banca Central en función del régimen monetario-cambiario establecido y con la intención de otorgarle mayor autonomía con respecto al poder político -Manzo (2011a)-.

En la práctica este tipo de reformas activaron, lo que Frenkel (2003:96) denomina como, el “moderno proceso de globalización financiera” caracterizado por un flujo de divisas de una frontera nacional a otra sin precedentes. El costado negativo de este proceso, explica Rapoport (2010:466 y ss), estuvo asociado en los 90 a la proliferación de prácticas especulativas que tendrían serias consecuencias en términos de des-industrialización, concentración del capital, estabilidad de los mercados emergentes (vgr. “crisis financieras”) y rápido endeudamiento de sus economías.

3- *Reformas fiscales y tributarias*: una de las premisas básicas del neoliberalismo consiste en el mantenimiento de una férrea disciplina sobre el gasto público y en la puesta en práctica de una política fiscal fundamentalmente restrictiva. En los momentos de crisis, y en especial desde mediados de la década de los 80, los “ajustes estructurales” se convirtieron en el núcleo mismo de los acuerdos financieros del FMI -Boughton (2001:404 y ss)-.

Específicamente, estos acuerdos buscaron: a) eliminar los regímenes de subsidios y de promoción industrial de los diferentes mercados locales; b) modificar la estructura

arancelaria a fin de facilitar la libre circulación de mercancías de una frontera nacional a otra; c) establecer nuevos tributos que gravasen el consumo o aumentar las alícuotas de los ya existentes bajando, en sentido contrario, aquellas que encareciesen los costos de las inversiones del capital; d) modernizar los sistemas recaudatorios extrapolando al sector público prácticas de *management* propias del sector privado; los programas fomentaban la privatización de los entes recaudadores; e) descentralizar las funciones y competencias desde el ámbito nacional a los provinciales y municipales, y regularizar las relaciones tributarias entre los mismos.

De conformidad a la óptica de sus promotores, los ajustes estructurales buscan lograr una administración racional, ordenada y eficiente que evite despilfarros “populistas” que pudiesen llegar a comprometer el equilibrio de las cuentas públicas de los Estados nacionales. Vistos en profundidad cumplen una serie de funciones centrales para la reproducción de los modelos neoliberales activados en nuestra región. Estas son, al menos, las que se enumeran a continuación: a) minimizan el rol del Estado en la sociedad y, en particular, su intervención en la economía; b) aseguran el pago de la deuda externa: el ahorro fiscal producido por los ajustes no se destina de manera directa a fomentar la producción o el trabajo sino a garantizar la normal integración del Estado al mercado financiero internacional; c) redistribuyen de manera inmediata los recursos sociales en detrimento de los trabajadores; d) fomentan las inversiones extranjeras al eliminar las protecciones estatales sobre las industrias nacionales -Manzo (2011:34)-.

4- *Reformas laborales y de la seguridad social*: en el neoliberalismo el trabajo es considerado una mercancía. Se entiende, consecuentemente, que el mercado es el mecanismo más eficiente al momento de regularlo. Los programas del FMI en los 90 se ordenaron, básicamente, en torno a la flexibilización y desregularización de los regímenes laborales y de la seguridad social propios de los Estados de sustitución de importaciones latinoamericanos.

En concreto estos programas pretendieron: a) recortar la planta estatal de personal y congelar los salarios de los empleados públicos en momentos inflacionarios; b) replantear las normas sobre la determinación del valor del salario en especial descentralizando los mecanismos de negociaciones colectivas; c) bajar el costo laboral reduciendo los aportes patronales a la seguridad social y las indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo; d)

privatizar los entes del Estado encargados de prestar los servicios atinentes a los regímenes de la seguridad social; e) incorporar en la legislación nuevas modalidades flexibles de contratos de trabajo (vgr. contratos a tiempo parcial, a prueba, de aprendizaje, etc.); g) dejar en manos de las partes contratantes la fijación de cláusulas contractuales hasta entonces reguladas por el Estado (vgr. determinación de la jornada laboral, de los regímenes de vacaciones, etc) -Basualdo (2010:317 y ss)-.

5- *Privatizaciones*: en el neoliberalismo el rol del Estado debe minimizarse en lo que a la producción de bienes y prestación de servicios públicos se refiere, razón por la cual, los acuerdos del FMI se dirigieron durante los 90 a privatizar las sociedades estatales o de capital mixto actuantes en los diferentes mercados nacionales.

Es fundamental señalar que en el caso de Latinoamérica las privatizaciones estuvieron directamente vinculadas a la crisis de la deuda externa que afectó al grueso de los países de la región a lo largo de los años 80 poniendo en serio riesgo la viabilidad de las principales entidades actuantes en el sistema financiero internacional. En este contexto, y a medida que la crisis se profundizaba, los agentes centrales diseñaron una serie de planes estratégicos para lidiar con la misma.

El Plan Baker de 1985 tasó una ayuda financiera de 47 mil millones de dólares a otorgar en un plazo de tres años a 15 países previamente seleccionados. Como contrapartida estos debían cumplir, vía acuerdo con el FMI, con una serie de condicionalidades. Hasta entonces, explica Boughton (2001:404), éstas estaban confinadas al ajuste fiscal y al mantenimiento de una tasa de cambio internacionalmente competitiva; a partir de allí, otras reformas más estructurales, como las privatizaciones, pasaron a ser consideradas como una parte crucial de las mismas. A fin de operacionalizarlas el Plan activó el denominado “programa de capitalización de la deuda externa”. Este básicamente tenía por objeto que los gobiernos de los países deudores cuyos dividendos no alcanzasen para pagar la deuda externa comenzasen a hacerlo a través de la venta de sus activos estatales, es decir, mediante la privatización de sus empresas que parcialmente podrían abonarse con títulos y bonos de la misma deuda - Basualdo (2000:17)-.

En 1989 y una vez que los grandes bancos transnacionales habían saneado sus cuentas, apareció un nuevo Plan, conocido como “Plan Brady”, cuyo núcleo giraba en torno al recorte de la deuda de los países fuertemente endeudados. Ahora bien, este nuevo Plan no era

totalmente independiente del anterior; por el contrario, aquél gobierno que decidiese adherir al mismo debía cumplir previamente con las reformas estructurales previstas en 1985. Es decir, avanzaba con los programas de capitalización de la deuda en aquellos Estados que no habían progresado con las privatizaciones como era el caso, por ejemplo, de Argentina -Basualdo (2010)-.

A fin de analizar el contenido de estas áreas de reformas se efectúa, en este trabajo, un análisis del articulado de las leyes de emergencia económica, reforma del Estado y convertibilidad que, si bien fueron sancionadas a principios de los años 90, determinaron el funcionamiento del Estado argentino considerado como un todo hasta el estallido de la crisis del 2001. El Derecho, explica Bourdieu (2001), es un discurso que, en tanto palabra autorizada y oficial del Estado, tiene la capacidad de cristalizar las relaciones de poder en un tiempo y espacio determinado. Se entiende, por lo tanto, que el Derecho es una fuente de datos particularmente confiable al momento de cumplimentar con la finalidad propuesta en el grado de profundidad requerido por el artículo.

Finalmente y en cuanto a la participación del FMI en el diseño de las reformas que se analizan, debe decirse que, desde el punto de vista metodológico, se recurre a bibliografía especializada sobre la materia; en particular, se recurre a dos investigaciones académicas internacionales, ya citadas - Boughton (2001) y Takagi (2004)-, que reconstruyen la relación del Fondo con las autoridades argentinas en el período abordado y por encargo de la propia institución. Constituyen, así, investigaciones “oficiales o autorizadas” del FMI y, como tales, se juzgan especialmente confiables en cuanto a la veracidad de la información que transmiten.

### **III- La estructura del Estado neoliberal argentino de la década de los 90.**

Las reformas neoliberales implementadas en Argentina en la década de los 70 y principios de los 80 no desmantelaron plenamente la estructura del Estado de sustitución de importaciones imperante desde los años 30 pero sí su lógica de funcionamiento. En este escenario, explica Basualdo (2000:47), “los sectores dominantes (en los 90) impusieron una visión sobre la crisis hiperinflacionaria de 1989 que consistió en entender que ésta era el resultado ineludible de haber mantenido un Estado *distribucionista* que condenaba a la

sociedad argentina al estancamiento económico y la desigualdad social. En realidad, el Estado *distribucionista* nada tenía que ver con el de la década de los 80, que casualmente se caracterizó por impulsar todo lo contrario: la concentración de la riqueza y de los ingresos en manos de los sectores dominantes...”. Bajo la visión que terminó primando, dice el ex ministro de economía Cavallo (2005:140), “la solución a nuestros problemas debía provenir de una *completa reorganización institucional* tanto del Estado como del mercado”. Esta reorganización se manifestó al menos en las siguientes áreas que -si bien exponemos de manera fragmentada- operaban en la práctica como un verdadero modelo económico-social:

1) *Régimen monetario y cambiario*: entre 1989 y 1991 la economía argentina estuvo sometida a durísimos golpes inflacionarios. Para combatirlos, las autoridades nacionales implementaron medidas cada vez más arriesgadas con resultados parciales que no lograron consolidarse en el tiempo; “el régimen de convertibilidad” cambió esta circunstancia e inauguró un período de “hiper-estabilidad”.

Este régimen se instrumentalizó a través de la ley N° 23.928 en cuyo art. 1° se declaró “la convertibilidad del austral con el dólar (...) a una relación de diez mil australes por cada dólar, para la venta, en las condiciones establecidas por la presente ley”. La convertibilidad, señala Pozzo (2001:1), “es un sistema monetario, que consiste en fijar a través de una ley, el valor de la moneda local con el de otra más estable (que generalmente es el dólar) u otro patrón (en donde el elegido es el oro). Bajo el sistema de convertibilidad, existe un compromiso de intercambiar todo el volumen que desee el mercado de la moneda local por el patrón de referencia (...) al valor prefijado...”.

Beker y Escudé (2007:1), por su parte, explican que las Cajas de Conversión (CC) tienen tres características distintivas: 1) se trata de un régimen de tipo de cambio fijo a la moneda de un país de referencia (vgr. el dólar); 2) conlleva la promesa (a veces implícita) de que la paridad está fijada “para siempre”; y para hacer más creíbles a 1) y 2) se respalda total o casi totalmente la emisión monetaria de base mediante reservas internacionales. Este último requisito se llenó en Argentina a través del art. 4 de la ley que estableció que “en todo momento, las reservas de libre disponibilidad del Banco Central (BCRA) en oro y divisas extranjeras, serán equivalentes a por lo menos el ciento por ciento (100%) de la base monetaria...”.

Takagi (2004:17) advierte que sin embargo este requisito fue suavizado; por lo que, la convertibilidad argentina difería y era menos rígida que una CC clásica u ortodoxa. Efectivamente, si bien la creación autónoma de dinero por parte del BCRA fue severamente restringida (ya que para emitir nueva moneda era necesario tener un respaldo equivalente en dólares), se permitía que esta institución mantuviese títulos de deuda interna denominados en dólares para cubrir parte de la base monetaria, y la exceptuaba de intervenir para respaldar al dólar (es decir, que técnicamente el peso podía apreciarse por encima de la paridad establecida).

Otra de las características centrales del régimen instituido fue el de la libre convertibilidad del peso con el dólar al tipo de cambio fijado (1 nuevo peso igual a 1 dólar), de tal forma que, toda persona que tuviese depositados pesos en el sistema bancario podía exigir la devolución del mismo monto en dólares o cancelar sus obligaciones tanto con una como con la otra moneda (vgr. curso legal del dólar). Esto significó, desde el punto de vista jurídico, la modificación de los art. 617, 619 y 623 del código civil que establecían una diferenciación entre la moneda nacional y las extranjeras.

De igual modo, la ley prohibió todas las cláusulas tendientes a actualizar el valor de los contratos al ritmo de la inflación. Dice el art. 7 “el deudor de una obligación de dar una suma determinada de australes, cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios (...) con posterioridad al 1º de abril de 1991”. Este artículo se complementó con el número 10, por intermedio del cual se derogaron, a partir de la misma fecha, todas las normas que establecían o autorizaban la indexación por precios o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios.

El objetivo de estas disposiciones era frenar de un momento a otro las expectativas inflacionarias. Todo el sistema se construyó de principio a fin en torno a esta finalidad. Para cumplimentarla el Estado debía, necesariamente, ordenar sus cuentas y producir los recursos suficientes como para atender sus gastos. Para emitir moneda, vale la pena recalcarlo, era necesario tener un respaldo equivalente en dólares (1 a 1). Bajo este sistema, el gobierno se “ataba las manos” desde el momento en que renunciaba legalmente a la

“política monetaria” como variable de gestión macroeconómica<sup>5</sup>. Explica en este sentido Rapoport (2010:380) que:

“Tomando en cuenta que en el pasado medidas de corte similar se habían desnaturalizado con enmiendas parciales que les restaban efectividad, se trató que en la nueva experiencia se redujera al mínimo los resquicios para que se filtrara ese tipo de *correctivos*, apelando a un sistema extremadamente rígido y sin válvula de escape. Se había elegido un instrumento aparentemente creíble pero al costo de colocar al sistema económico en una habitación cerrada por un candado cuya llave había sido arrojada afuera...”

El problema era que para que el régimen implementado funcionase de la manera prevista debían darse una serie de requisitos muy difíciles de satisfacer. En especial, se requería que los precios en el mercado interno fuesen casi totalmente flexibles -tanto hacia arriba como hacia abajo- y que el nivel del producto se determinase sin intervención de factores monetarios. Pero esto no era todo. El Estado quedaba estructuralmente atado a las fluctuaciones del dólar y a los vaivenes del mercado financiero internacional.

Varias de las características de la realidad argentina no eran las ideales para sostener la paridad establecida<sup>6</sup>: a) las exportaciones se componían principalmente de bienes homogéneos sujetos a frecuentes *shocks* globales; b) la reducida proporción del comercio en el PBI (aproximadamente 16%) exigía una fuerte modificación del tipo de cambio real para generar un determinado grado de ajuste externo; c) la participación del comercio con EEUU era relativamente pequeña (aproximadamente 15%); d) los ciclos económicos de Argentina y los de los EEUU no estaban fuertemente correlacionados.

Asimismo, nuestro país tenía una larga historia de indisciplina fiscal. Desde la década del 20 en adelante, el Estado había sido deficitario y hacia el momento de la sanción de la ley de convertibilidad la deuda externa insumía un porcentaje relevante de sus recursos. El régimen establecido, señala Takagi (2004:41), otorgó a la “política fiscal” una relevancia fundamental porque: 1) en la práctica ésta era casi la única herramienta con la que contaba el gobierno para estabilizar la economía; 2) esa misma restricción a la política monetaria impedía al BCRA actuar como prestamista de última instancia en caso de una crisis bancaria. Eso hacía

---

<sup>5</sup> Debe suavizarse lo señalado recordando que la CC argentina no era plenamente ortodoxa, por lo tanto, en realidad el BCRA no había abandonado totalmente la posibilidad de gestionar la macroeconomía a través de la políticas monetaria.

<sup>6</sup> Ver Takagi (2004:27).

aún más necesario mantener la deuda pública a un nivel suficientemente bajo para que el gobierno tuviera una capacidad de obtención de préstamos que le permitiese respaldar al sistema bancario en caso de necesidad; 3) la capacidad de obtener créditos dependía también de la “solvencia fiscal” en la medida en que para mantener la credibilidad en el régimen era necesario asegurar al mercado internacional que el Estado nacional era constantemente apto para otorgar dólares a cambio de pesos cuando así se lo requiriesen (1 a 1).

De allí que, el régimen de convertibilidad fuese pensado como parte central de lo que la elite gobernante denominó como “la solución final al problema del endeudamiento” del Estado nacional (Cavallo<sup>7</sup> vaticinó por entonces que “la deuda pública sería insignificante hacia fin de siglo”). Se preveía que la disciplina fiscal a la que el nuevo régimen obligaba junto al crecimiento económico y a la afluencia masiva de capitales con destino a los agentes privados que se sucedería luego de la estabilización monetaria iban a permitir al gobierno acumular reservas monetarias suficientes como para financiar por sí mismo, y sin recurrir al mercado financiero internacional, la paridad cambiaria establecida. Los otros elementos que formaban parte de esta solución eran “los programas de capitalización de la deuda externa” y la reestructuración de la misma a través del “Plan Brandy”.

De igual modo, explican Beker y Escudé (2007:3), la convertibilidad era pensada como un instrumento especialmente eficaz para luchar contra las nuevas crisis financieras. Esto es así, porque un ataque especulativo contra el sistema financiero local sería muy difícil de perpetrar, ya que aún si todos los agentes que tuviesen la moneda doméstica (vgr. el peso) circulando fuera del sistema bancario quisieran canjearla por moneda fuerte (vgr. el dólar), el Estado estaría en situación de facilitararlo ya que tendría en sus arcas una cantidad de reservas equivalentes a la base monetaria existente.

No obstante ello, estos autores aclaran, que si bien el éxito de esta clase de ataque resultaría dificultado, seguiría siendo posible, ya que potencialmente los agentes que tienen depósitos bancarios podrían también querer canjearlos por moneda fuerte si sospechan de la inestabilidad del sistema financiero. Y en este caso, concluyen, la CC no estaría ya en situación de garantizar dicho canje. Asimismo, cabe preguntarse ¿Cómo hace un Estado

---

<sup>7</sup> Citado por Kulfas y Schorr (2003:9). Las predicciones, es relevante mencionarlo, estuvieron bien lejos de materializarse si se observa que la deuda externa argentina creció desde los 62 a los 145 mil millones de dólares entre 1992 y 1999.

relativamente pequeño como la Argentina para mantener “efectivamente” el pleno respaldo (1 dólar 1 peso) frente a la fuga masiva e intempestiva de capitales que se tiende a producir en esta clase de crisis? Estas preguntas, enunciadas aquí de manera teórica, adquirieron carácter real en nuestro país primero en la crisis tequila y luego a partir de los *shocks* externos de 1997-1999 (vgr. crisis de los tigres asiáticos, *default* de Rusia, devaluación brasilera, etc).

Finalmente debe decirse que la convertibilidad se convirtió en el centro mismo del modelo económico argentino de la década de los 90. Takagi (2004:17) distingue en este sentido entre “régimen” y “plan” de convertibilidad. Esto es así, porque la nueva política no se limitaba únicamente a un “régimen” cambiario-monetario sino que formaba parte de un verdadero “plan” de vasto alcance que incluía un programa más extenso de reformas estructurales pro-mercado. Lejos de tratarse de un mero instrumento de estabilización, dicen Kulfas y Schorr (2003:33), la convertibilidad asumió todas las características de un verdadero programa económico. Las privatizaciones, la descentralización, la apertura comercial, la reforma tributaria, el ajuste estructural, la desregularización de los diferentes mercados y la flexibilización laboral se subordinaron en adelante a su lógica y contenido, de tal manera que, una crisis en la convertibilidad (como la del 2001) supuso una crisis del modelo neoliberal activado considerado como un todo.

La relación del FMI con la convertibilidad atravesó básicamente por tres etapas. En un principio, como bien observan Cavallo (2005:140) y Mussa (2002:5), la institución fue renuente a respaldar el nuevo régimen. Sin embargo, la crisis tequila alteró esta situación y dio “comienzo a una participación prolongada del FMI en Argentina que tuvo características *especiales* -Takagi (2004:66)-”; a partir de entonces, en sus declaraciones públicas e informes internos, el Fondo pasó de la postura de evaluar las políticas de las autoridades “teniendo en cuenta” la convertibilidad a la postura de “avalarla”. Finalmente, y a partir de los *shocks* externos de 1997-1999, el FMI promocionó este régimen como un ejemplo a seguir por otros países emergentes.

“Quizás, no existe mejor manera de expresar el apoyo que el sector oficial en Washington brindaba a la experiencia (argentina) que a través de la mirada de Ricardo Hausmann, el ex director de economía del BID, quien en abril del 2001 (es decir, a meses del estallido de la crisis) expresaba que los otros países latinoamericanos -incluyendo a Brasil y México- pronto seguirán el ejemplo de

Argentina y adoptarán una caja de conversión... -ex director del departamento de investigaciones del BM, Edwards (2002:1)-”.

2) *Sistema financiero*<sup>8</sup>: las características de la convertibilidad exigían un sistema financiero especialmente sólido. Las autoridades argentinas eran conscientes de ello y efectuaron, durante los 90, una profunda restructuración del mismo.

El eje de ésta se plasmó en la ley N° 24.144 de setiembre de 1992 que modificó la Carta Orgánica del BCRA. De conformidad a su art. 3 el BCRA tiene como “misión primaria y fundamental (...) preservar el valor de la moneda. Las atribuciones del Banco para estos efectos, serán la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en la economía y el dictado de normas en *materia monetaria, financiera y cambiaria*, conforme a la legislación vigente...”.

Para que esta institución pudiese cumplir con esta misión la nueva carta orgánica le otorgó mayor independencia con respecto al poder político. El art. 1° definió al BCRA como “una entidad autárquica del Estado nacional” y el art. 6 fijó que estaría en adelante “gobernado por un directorio” con amplias facultades. El inciso “a” del art. 19, finalmente, prohibió al BCRA “conceder préstamos al gobierno nacional, a los bancos, provincias y municipalidades...”.

Se trata de una disposición central en tanto impedía, en concordancia con el régimen de convertibilidad descrito, que el BCRA, por un lado, crease dinero como fuente de financiamiento del déficit público (para hacerlo debía tener un respaldo de divisas equivalentes en dólares) y, por otro, actuase como prestamista de última instancia del gobierno en momentos de crisis. Ambos impedimentos buscaban atacar la raíz de la crónica inflación en Argentina.

Después de la crisis mexicana, las autoridades argentinas tomaron una serie de medidas tendientes a estimular el desarrollo de un sistema financiero liberalizado con una extensa participación de instituciones extranjeras y fuertes salvaguardas prudenciales. En particular, iniciaron un extenso plan de privatizaciones de las entidades bancarias de carácter público

---

<sup>8</sup> Es fundamental observar que las primeras reformas neoliberales se aplicaron en Argentina en 1977 precisamente en el ámbito del sistema financiero. Este, a partir de las leyes de facto N° 21.495, 21.526, 21.572, 21.364, 21.547 y 21.571, se descentralizó, des-regularizó y liberalizó con el objeto de integrar el mercado local al internacional en el marco de un excedente de recursos líquidos provenientes de la crisis del petróleo de 1973 -Manzo (2011b:32)-.

nacional y provincial. La transformación del sistema financiero fue tan profunda que, dice Takagi (2004:62) desde la óptica del FMI:

“para fines de la década de 1990 Argentina estaba considerada como un modelo para otras economías de mercados emergentes en el ámbito de la supervisión bancaria y la política prudencial...”.

3) *Reformas fiscales y tributarias*: el plan económico Bunge y Born dispuso un profundo ajuste del gasto público al mismo tiempo que sancionó, en agosto de 1989, las leyes de “reforma del Estado” N° 23.696 y de “emergencia económica” N° 23.697 que, junto a la de convertibilidad, se convirtieron en la piedra basal del nuevo modelo económico argentino.

La relevancia de la segunda de las leyes señaladas se ubica en haber desmantelado la estructura tributaria-fiscal del régimen sustitutivo de importaciones. En efecto, suspendió: a) “los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter que, directa o indirectamente, afecten los recursos del Tesoro Nacional... art. 2°”; b) los regímenes de promoción industrial “instituidos por las leyes N° 19.640, 20.560, 21.608, 21.635, 22.021, 22.702, 22 973, 23.614 y otros de igual naturaleza... art. 4°”; c) el régimen de promoción minera “establecido por la ley N° 22.095... art. 11°”; d) el “régimen de compra nacional” establecido por el decreto ley N° 5340/63 y la ley N° 18.875 -art. 23-.

Estas disposiciones socavaban las bases mismas del Estado de sustitución de importaciones al eliminar las barreras proteccionistas fijadas para el desarrollo de la industria local; barreras que se veían afectadas también por la derogación de “aquellas normas de la ley N° 21.382 y sus complementarias” por las que se requería aprobación previa para las inversiones de capitales foráneos en el país (vgr. nuevo “régimen de inversiones extranjeras” -art. 15-); a *contrarius sensu*, debe decirse, que estas disposiciones fueron las primeras de los 90 especialmente destinadas a abrir el mercado argentino al internacional.

A estos fines, en 1991 se firmó el “Tratado de Promoción y Protección Recíproca” con EEUU, ratificado por ley N° 24.124, en el cual se detalló con una precisión inusitada la eliminación de toda medida que pudiese gravar los bienes e inversiones provenientes de dicho país. Tiempo después dichas prescripciones se hicieron extensivas a los bienes e inversiones provenientes de otros Estados centrales.

Tras la sanción de la ley de convertibilidad, se puso en práctica una profunda reforma tributaria: se eliminaron alrededor de 21 impuestos federales; se amplió la base del “Impuesto al Valor Agregado” (IVA) y del impuesto a las ganancias de las personas físicas y jurídicas; y en ciertas provincias y sectores se redujeron las contribuciones y aportes patronales sobre la nómina salarial destinados a la seguridad social -Takagi (2004:53)-.

Los denominados “pactos fiscales I y II” firmados en 1992 y 1993 fueron los instrumentos legales escogidos para trasladar el modelo neoliberal activado a los ámbitos sub-nacionales. Los programas del BM “provincias I y II”, base de los aludidos pactos, previeron entre otras cosas la “modernización” de los sistemas presupuestarios, la privatización de las empresas y de la banca pública, la descentralización de las entidades provinciales, la des-regularización de sus economías, la transferencia a jurisdicción nacional de las cajas de jubilaciones, la reducción del número de empleados públicos y otras políticas dirigidas a la disminución de los déficits presupuestarios provinciales - Lardone (2006)-.

La Constitución Nacional de 1994 prescribió la necesidad de sancionar una ley de coparticipación federal de impuestos; prescripción que de hecho no se cumplimentó. Así, las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los provinciales se fijaron de manera parcial y provisoria a través de sucesivos Pactos Fiscales que les sucedieron a los aludidos. Es trascendente mencionar que esta dinámica se reprodujo en el nivel sub-provincial. Así, por ejemplo, el Pacto Fiscal de Córdoba, ratificado por ley Nº 8.864 y financiado por sendos préstamos del BM y del BID, fue el encargado de difundir/imponer el neoliberalismo en los municipios y comunas del territorio. En concreto, éste reprogramó las deudas de los gobiernos locales, dispuso un control exhaustivo de sus cuentas públicas incluyendo el número de empleados por ellos designables (los gastos en planta de personal no podían sobrepasar el 50% del presupuesto municipal-comunal) y previó la tercerización y privatización de su recaudación tributaria a través de la conformación de una serie de Entes expresamente diseñados para cumplir con esta finalidad -Manzo (2011a:253)-.

Luego de la crisis tequila de 1994 se volvió a aumentar la alícuota del IVA (vgr. impuesto al consumo) que pasó del 18% al 21% y en 1998 se dispuso una nueva reforma tributaria de carácter integral. Esta aumentó los impuestos coparticipados, compensó al gobierno federal por el ingreso cedido asignándole una deducción fija (de hasta 2.154 millones de pesos argentinos por año) de la recaudación hasta fines de 2000, redujo aún más las

contribuciones patronales a la seguridad social a cambio de un aumento de los impuestos vigentes, amplió la base del régimen de ganancias, creó nuevos tributos sobre los pagos de intereses y los activos brutos de las empresas y estableció un régimen de “monotributo” que cubría las obligaciones tributarias por la actividad comercial de pequeñas empresas y trabajadores autónomos -Takagi (2004:53)-.

En el marco de la gestión de la crisis que desembocó en los acontecimientos de fines del 2001 la cuestión fiscal fue el eje de los programas del FMI. Entre 1999 y 2001 se produjeron cinco ajustes estructurales que incluyeron múltiples recortes a salarios, jubilaciones y gastos públicos en educación, salud y asistencia social. Se trata de una cuestión central en el análisis de las causas de la crisis porque, como bien observan Weisbrot y Baker (2002:3), prácticamente nada del deterioro fiscal sufrido por Argentina en ese período se produjo por el costado del gasto primario del gobierno. De hecho, ese gasto, que excluye el pago de los intereses de la deuda, en el 2000 era un 0,8% inferior en términos de PBI que en 1993 a pesar de la severa recesión de los años anteriores<sup>9</sup>.

4) *Reformas laborales y de la seguridad social*: la década de los 90 estuvo caracterizada por una profunda modificación de la estructura normativa del régimen del mercado laboral propio del Estado nacional de la post-guerra.

El art. 46 de la ley de emergencia económica N° 23.697 autorizó al PE a disponer la baja del personal del sector público, designado sin concurso (vgr. los denominados “contratados”), que se ubicase en una de las dos máximas categorías del escalafón vigente. Este artículo, vinculado al recorte del gasto público por el costado de los trabajadores, se completó con una serie de disposiciones concordantes: a) el art. 43 facultó al PE a disponer medidas que asegurasen la eficiencia y productividad de los empleados y obreros del sector público y el art. 44 le encomendó corregirlos; b) el art. 45 estableció que las políticas salariales que se instrumentasen a partir del 1° de agosto de 1989 debían expresamente excluir la aplicación de toda fórmula “indexativa”. Se trata de una disposición fundamental, en la medida en que congeló los salarios en un momento de hiperinflación.

---

<sup>9</sup> Los datos son prácticamente coincidentes con los de Damill, Frenkel y Juvenal (2005:29): “se observa que el gasto primario oscila a lo largo de la década en torno a una media de 26,6% del PIB. Si bien aumenta en la fase depresiva iniciada en 1998, al final de ese período alcanzaba a 27,5% del producto, apenas 0,9% de punto por sobre la media de la década, y aproximadamente en el mismo nivel registrado en 1995...”.

La ley N° 23.696, que prescribió la privatización de la mayoría de las empresas públicas, avanzó con la desregularización y flexibilización laboral y tuvo un enorme impacto en la estructura del mercado laboral signado a lo largo de toda la década, incluyendo los períodos de crecimiento económico, por altas tasas de desocupación y subocupación.

En noviembre de 1991 se sancionó la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 que, entre otras cosas, incorporó modalidades flexibles de contratación laboral, a plazo determinado y sin indemnización en oportunidad de extinción de dichos contratos. Se aprobaron nuevas medidas des-regulatorias de este mercado y los precios, dice Takagi (2004:55) de la mayoría de los bienes y servicios eran ya razonablemente flexibles, “pero para poder reducirlos debía ser posible reducir los salarios”.

A estos efectos, el 23 de setiembre de 1993, se aprobó la ley de “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” N° 24.241 que modificó hondamente el régimen de seguridad social vigente en Argentina y que tuvo profundas consecuencias en el funcionamiento de la economía en general. Esta ley, básicamente, dispuso la privatización parcial de este régimen que pasó en adelante a estar desdoblado en dos sectores: uno público, en manos del Estado nacional-provincial, y otro privado, a cargo de las “AFJP”. Basualdo (2010: 324) estima que a partir de entonces y hasta el año 2000 se traspasaron a estas entidades 22.372 millones de dólares en concepto de aportes jubilatorios y consecuentemente, de recursos genuinos del Estado argentino.

Más allá de la cifra en sí misma, que por cierto es inmensa y significativamente relevante en el peso del PBI de un país emergente, lo trascendente es que esta transferencia causó un fuerte desequilibrio en las cuentas fiscales. En efecto, hacia el año 2001 el déficit fiscal alcanzó el 6% del PBI y era equivalente a 11.458 millones de dólares (esto es, 7.112 millones más que en 1994). ¿Dónde se originó ese incremento? se preguntan Damill, Frenkel y Juvenal (2005:21) y advierten que “la cuota mayor de la explicación corresponde al aumento de los pagos de intereses de la deuda (+6.784 millones) y, en segundo lugar, a la ampliación de la brecha del sistema de seguridad social (+4.867 millones). Contra lo que es una creencia muy habitual, una cifra relativamente menor (+ 592 millones) se explica por el desbalance

provincial...". Visto así, más de un 30% del desbalance fiscal al momento de la crisis provenía de la aludida reforma<sup>10</sup>.

En 1995 y bajo presión de la crisis tequila, se efectuó una reforma general del régimen laboral existente instrumentalizada a través de un complejo plexo normativo; se sancionaron: la ley de "flexibilización laboral y contratos de trabajo" N° 24.465, la del "marco regulatorio para PyMES" N° 24.467, la que modificó el "régimen de concursos y quiebras" N° 24.522 y la de las "Aseguradores de Riesgos de Trabajo" (ART) N° 24.557. Entre otras cuestiones, éstas: a) incorporaron un "período de prueba" de tres a seis meses en los contratos de trabajo; b) crearon una modalidad de contratación laboral sin protección de ningún tipo llamada "Contrato de Aprendizaje"; c) permitieron que por convenios colectivos se fijasen regulaciones que exceptuaran al trabajador de las PyMES de derechos laborales hasta entonces considerados no negociables (vgr. vacaciones, indemnizaciones, salarios mínimos, etc), d) incluyeron a los trabajadores en la puja de acreedores que caracteriza al proceso concursal y con ello, éstos pasaron a participar de las pérdidas de los acreedores del empleador; e) eliminaron enfermedades del régimen tradicional de riesgo de trabajo y exceptuaron al trabajador del derecho de acceso a la jurisdicción para reclamos no tarifados en base al Derecho común.

La flexibilización y desregulación del mercado laboral se completó con dos normas que introdujeron modificaciones solicitadas por el FMI desde mediados de la década: la ley N° 25.013, de marzo de 1998, y la N° 25.250, de mayo del 2000, que sería aquella que desembocó en la renuncia del vicepresidente de la nación por denuncias de corrupción en el senado. Estas prolongaron el período de prueba de los nuevos empleados, limitaron la prórroga automática de los convenios colectivos de trabajo y descentralizaron las negociaciones colectivas -Takagi (2004:58)-.

Hacia principios del siglo XXI, explica Basualdo (2010:320), ya se había eliminado gran parte de la estructura que daba forma al régimen de trabajo y de seguridad social propio del Estado de sustitución de importaciones:

---

<sup>10</sup> "En retrospectiva, dice el informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI, la mayoría de los observadores (el FMI, el Banco Mundial, los comentaristas locales y los administradores de los nuevos fondos privados) *exageraron los posibles beneficios del nuevo sistema y no previeron sus graves consecuencias fiscales* (...). El FMI, entre otros, no comprendió del todo al principio las fallas conceptuales en la manera en que se financiaría la transición al nuevo sistema, lo cual, junto con otras modificaciones afines a nivel de política, produjo una *reforma deficiente con graves consecuencias a largo plazo*... -Takagi (2004:98-99)-".

“se replantearon las normas sobre la determinación salarial (se eliminó la indexación salarial, se descentralizó la negociación colectiva y se vincularon las variaciones salariales a la evolución de la productividad); se limitó el derecho de huelga; se alteró el régimen de vacaciones; se privatizó el sistema de prevención de accidentes de riesgos de trabajo (ART); se pusieron en vigencia diversas formas de contratos temporarios que disminuyeron el costo para los empresarios (los denominados “contratos basura”); se redujeron los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; se disminuyeron las indemnizaciones por despido”.

Oszlak (2001:1), por su parte, advierte que las reformas introducidas a nivel estatal en los años 90 fueron de tal magnitud que al terminar la década la Argentina tenía uno de los aparatos públicos de nivel nacional más pequeños del mundo; al menos en relación a su población, PBI y otros indicadores. Efectivamente, al año 2000 la administración federal empleaba a 291.287 sujetos; cifra que contrasta con los 992.072 empleados que existían en 1986<sup>11</sup>. En este resultado influyó, además de los ajustes y las privatizaciones, la descentralización de funciones a los ámbitos provincial y municipal. Debe finalmente observarse que el mercado laboral se hallaba por entonces flexibilizado “de hecho” si se tiene en cuenta que desde 1998 y hasta el 2002 más de un tercio de la Población Económica Activa (PEA) se encontraba desempleada o subempleada.

5) *Privatizaciones*: la ley N° 23.696 de 1989 partió de declarar “en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera” del Estado y sus empresas -art. 1º-. A partir de allí, autorizó al PE a “disponer por un plazo de 180 días, prorrogables por una sola vez y por igual término, la *intervención* de todas (...) las entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos” -art. 2-, lo facultó para transformar su tipicidad -art. 6- y a disponer “por acto fundando *la creación de nuevas empresas* sobre la base de la escisión, fusión, extinción o transformación de las existentes - art. 7-”.

---

<sup>11</sup> Es relevante advertir que Krueger (2002:5), ex subdirectora del FMI, tomando en cuenta indicadores internacionales, considera que al momento de la crisis el Estado nacional se encontraba igualmente inflado. Observa que a mediados y fines de los 90 el sector público representaba el 12,5% de la fuerza laboral Argentina, comparado con el 7% de Brasil y Chile, con los porcentajes aún menores de Indonesia, Filipinas, o Tailandia, y el 8-10% de Rusia, Turquía y Sudáfrica. Argentina, dice, mostraba en este sector una composición más cercana a la de los países industriales como Alemania, Italia o España.

El capítulo 2° de esta ley se convirtió en el corazón mismo de la reforma del Estado argentino. Esto es así, porque éste autorizó, a través de su art. 8, a proceder con la *privatización* de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad perteneciese total o parcialmente al Estado Nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión, siempre y cuando ellas hubiesen sido declaradas como “sujetas a privatización” de acuerdo a los anexos incorporados al propio texto legal<sup>12</sup>. La facultad para ejecutar esta tarea recayó sobre el PE nacional -art. 11-.

La normativa estableció las modalidades a través de las cuales podrían materializarse las privatizaciones (venta, locación o administración con o sin opción a compra, concesión, licencia o permiso -art. 17-) y el procedimiento de selección que las autoridades debían seguir a estos efectos (licitación, concurso o remate público, venta de acciones en bolsa o mercados, o contratación directa -art. 18-). El art. 21 creó el régimen de “Programa de Propiedad Participativa” en virtud del cual los trabajadores podían participar en el proceso privatizador conservando un porcentaje del total accionario; medida que se utilizó a los efectos de lograr el apoyo de los sindicatos.

Durante los primeros años del menemismo el proceso adquirió carácter vertiginoso; se privatizaron, entre otras, las siguientes empresas estatales: “Ferrocarriles Argentinos” (por 10 años), “Subterráneos de Bs As” (por 20 años), “los corredores viales y de acceso a la capital federal” (por 10 años), “los puertos de la ciudad y provincia de Bs As y los de Rosario” (por 30 años), “los mercados de Liniers” (por 10 años), “los canales de televisión 11 y 13, y radios varias” ( por 10 años). Se vendieron, asimismo, “ENTEL”, “SOMISA”, “Aerolíneas Argentinas”, “los aeropuertos”, “Gas del Estado”, “EDESUR SA” (ex SEGBA), “Edelpa SA”, “Central Puerto SA”, “Central Costanera (SA)”, “Central Güemes”, “Central San Nicolás”, “TANDANOR” y parte de “YPF”. Las industrias de servicios públicos vinculadas al sector: a) “telecomunicaciones” pasaron a manos de *Telefónica*, *France Telecom*, *Telecom Italia*, *Bellsouth* y *Motorola*, y *GTE*; b) “eléctrico” al *Grupo Edesa*, *Electricité de France (EdF)*, *AES Corporation*, y *PSE & G de los EEUU*; c) “del gas” a *Gas Natural*, *Tractebel*, *Repsol Camussi*, *CNG* y *British Gas*; d) “del agua” a *Suez Lyonnaise*; e) “del transporte” a *Grupo Dragados* y *OHL (terrestre)* y *Grupo Marsans (aérea)* -Manzo (2010a:198)-.

---

<sup>12</sup> Un rápido repaso por estos anexos permite advertir la amplitud de la reforma pretendida. En efecto, se encontraban “sujetas a privatización” prácticamente la totalidad de las empresas pertenecientes al Estado nacional.

Uno de los costados más negativos de la vertiginosidad de este proceso fue el de los mal llamados “errores de la privatización argentina” que devinieron en lo que se conocería como “las ganancias extraordinarias de las empresas privatizadas”. Entre ellos se destacaron los siguientes: a) la licitación sin saneamiento y reestructuración previa de las empresas a privatizar (lo que supuso una de las principales razones de la venta o concesión de las mismas a precios verdaderamente inferiores al de su valor real); b) la falta de límites temporales, de participación por acciones, de regímenes de importaciones y de barreras en contra de la concentración de la riqueza (se permitió la conformación de monopolios y oligopolios; en algunos casos se los exigió -“monopolios naturales”; servicios públicos-); c) el establecimiento de actualizaciones tarifarias periódicas en moneda y bajo indicadores extranjeros; d) la fijación de exenciones tributarias, subsidios y la reducción de los precios de las materias primas hasta por debajo del coste de oportunidad; e) el retraso en la conformación de los Entes reguladores<sup>13</sup>.

Bajo estas “distorsiones normativas”, en palabras de Basualdo (2010), el riesgo empresarial se minimizó hasta casi desaparecer; situación que generó ganancias para las empresas privatizadas que en algunos casos fueron 6 o 7 veces mayores a las de procesos semejantes ocurridos en otros países de desarrollo intermedio -Sanchez (2007:26)-.

Novaro (2006:244) advierte que, pese a esto, para las organizaciones multilaterales de crédito “la Argentina se convirtió en un ejemplo a imitar, por caso, frente a la moderación y al gradualismo de los reformistas brasileños”. La estrategia activada, dice el autor, era acorde con la doctrina por ellas pregonada: “valorar la velocidad ante que la prolijidad en la implementación de las reformas, priorizar el desmantelamiento del aparato público, y por lo tanto descartar la iniciativas que involucraran al Estado en la regulación de los mercados”.

Durante el resto de la década las privatizaciones continuaron en especial en el ámbito financiero, de la seguridad social y en las provincias. A finales de la década éstas adquirieron un nuevo impulso (vgr. los ingresos por este rubro se incrementaron de los 522 millones de dólares a los 4.337 millones entre 1998 y 1999)<sup>14</sup> y hacia la crisis del 2001 se habían vendido o licitado más del 80% de las empresas que pertenecían al Estado a principios de los 90.

---

<sup>13</sup> Ver Azpiazu-Schoor (2004) y Basualdo (2010).

<sup>14</sup> Manzo (2011a:284).

#### IV- Reflexiones finales.

Se observa, a partir del análisis efectuado, que durante los años 90 se produjo en Argentina una profunda reestructuración institucional del Estado en consonancia con los postulados del Consenso de Washington y avalada por el FMI que hacia finales de la década consideraba, según palabras propias de su director gerente, al modelo económico argentino como el “mejor modelo económico del planeta”<sup>15</sup>.

Ahora bien, es fundamental advertir que tras el estallido de la crisis del 2001 los agentes centrales que hasta entonces habían apoyado el régimen de convertibilidad iniciaron un proceso retrospectivo de revisión tendiente a observar punto por punto el grado de avance de Argentina en cada una de las áreas de reformas analizadas<sup>16</sup>.

Luego de este proceso, el FMI, en particular, y los representantes del nuevo paradigma republicano hegemónico en EEUU tras la asunción del presidente Bush, en general, llegaron a la conclusión de que el país se había alejado de las medidas de política económica necesarias para lograr un crecimiento a largo plazo y consecuentemente, en el escenario expost 2001 endurecieron su postura exigiendo a las nuevas autoridades nacionales la profundización del modelo vigente y el cumplimiento de las reformas pendientes -Mussa (2002) y Krueger (2002)-.

Se trata de una cuestión central al momento de comprender el quiebre entre Argentina y el Fondo que se produjo luego de un proceso de largas disputas que tuvo como eje la negociación de la deuda externa en *default* durante los años 2003-2005. A partir de entonces, con o mayor o menor profundidad según el observador, los sucesivos gobiernos nacionales comenzaron a revertir las reformas operadas en las décadas anteriores activando un extendido debate académico sobre las características estructurales que poseen el Estado y la sociedad argentina durante esta nueva etapa -Rapoport (2010:495)-.

#### V- Bibliografía.

---

<sup>15</sup> Teunissen y Akkeman (2003, capítulo 3º:26).

<sup>16</sup> Ver Takagi (2004) y Mussa (2002). En términos del ex director del departamento de investigaciones del BM, Edwards (2002:9), los agentes que habían promovido el modelo argentino hasta días antes del estallido de la crisis iniciaron un proceso de “bastardización” del mismo.

AZPIAZU, Daniel y Martín SCHORR, (2001), "Las Privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias", *Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración*, 30 de agosto, Rosario.

BASUALDO, Eduardo M., (2000), *Acerca de la Naturaleza de la Deuda Externa y la Definición de una Estrategia Política*, FLASCO, [www.flasco.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID](http://www.flasco.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID), consultada el 01-09-10.

BASUALDO, Eduardo, (2010), *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Ed. siglo XXI, Bs. As.

BEKER, Víctor y ESCUDE, Guillermo, (2007), "Vida, pasión y muerte de la convertibilidad", <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/beker.pdf>, consultada el 01-09-10.

BOUGHTON, James M., (2001), *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/index.htm>, consultada el 01-09-10.

BOURDIEU, Pierre, (2001), *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Descleé, Bilbao, España.

CAVALLO, Domingo, (2005), "Argentina and the IMF During the Two Bush Administration", *International Finance* 7:1, pp. 137-150, <http://www.cavallo.com.ar/wp-content/uploads/Argentina.pdf>, consultada el 01-09-10.

DAMILL, Mario, Roberto FRENKEL y JUVENAL Luciana, (2005), "Las Cuentas Públicas y la Crisis de la Convertibilidad en Argentina", Centro de Estudios de Estado y Sociedad –CEDES-, [http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Frenkel\\_Crisis\\_Spanish.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Frenkel_Crisis_Spanish.pdf), consultada el 01-09-10.

EDWARDS, Sebastian, (2002), "The Great Exchange Rate Debate after Argentina", [http://www.oenb.at/en/img/wp74\\_tcm16-6164.pdf](http://www.oenb.at/en/img/wp74_tcm16-6164.pdf), consultada el 01-09-10.

FRENKEL, Roberto, (2003), "Globalización y Crisis Financieras en América Latina", *Revista de Economía Política*, vol. 23, nº 3 (91), <http://www.rep.org.br/pdf/91-5.pdf>, consultada el 01-09-10.

HARVEY, David (2007), *Breve Historia del Neoliberalismo*, Ed. Akal, Madrid.

KRUEGER, Anne, (2002), "Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina", Conference on "The Argentina Crisis" Cambridge July 17, <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/nber/books/Arg/krueger.pdf>, consultada el 01-09-10.

KULFAS, Matías y Martín SCHORR, (2003), *La Deuda Externa Argentina: Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, [http://www.flasco.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/240\\_AEYT\\_La.deuda.externa.argentina.pdf](http://www.flasco.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/240_AEYT_La.deuda.externa.argentina.pdf), consultada el 01-09-10.

LARDONE, Martín, (2006), "Bancos Multilaterales de Desarrollo y Relaciones Intergubernamentales en la Reforma del Estado de la Provincia de Córdoba", *Gobiernos Bajo Presión: Relaciones Intermunicipales y Reforma del Estado: el caso Córdoba*, EDUCC, Córdoba

MANZO, Alejandro G., (2011), "Estado y Derecho en la era de la globalización neoliberal: evolución del recetario neoliberal en Argentina", *Revista Direito e Práxis*, vol. 03, n. 02, 2011, pag. 2 a 41, ISSN: 2179-8966, Río de Janeiro, Brasil.

MANZO, Alejandro G., (2011a), *Derecho e Institucionalización del Neoliberalismo en Argentina: las reformas legales del período 1976-2002*, tesis doctoral Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC, directora Martha Díaz de Landa (inédita).

MANZO, Alejandro G., (2011b), "Derecho Represivo y Neoliberal: la Crisis Económica y Política del Estado de Sustitución de Importaciones en Argentina", *Revista Direito e Práxis*, ISSN: 2179-8966, Vol. 2 N° 1, pp. 15 a 41, Río de Janeiro, Brasil.

MUSSA, Michael, (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Peterson Institute for International Economics, <http://bookstore.piie.com/book-store//343.html>, consultada el 01-09-10

NOVARO, Marcos, (2006), *Historia de la Argentina Contemporánea: de Perón a Kirchner*, ed. Edhasa, Bs. As.

OSZLAK, Oscar, (2001), "El Mito del Estado Mínimo", Primer Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración Pública, en actas del congreso, Rosario del 1º agosto al 1º de septiembre.

POZZO, Horacio, (2001), "Argentina Default 2001", <http://www.latinforme.com/reportes/argentinadefault2001.pdf>, consultada el 01-06-10.

RAPOPORT, Mario, (2010), *Las políticas económicas de la Argentina. Una Breve Historia*, ed. Booket, Bs As.

RODRIGUEZ VARGAS, José, (2005), *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo*, tesis doctoral ISBN: 94-689-5228-1, N° Registro: 05/82578, <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/index.htm>, consultada el 20-10-10.

SANCHEZ, Fernández-Bernal Raúl (2007), "1989-1999 Balances y Lecciones Aprendidas de una Década de Privatizaciones en Argentina", IX Reunión de Economía Mundial, Madrid [www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-10-%20SANCHEZ%20FERNANDEZ%20BERNAL.pdf](http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-10-%20SANCHEZ%20FERNANDEZ%20BERNAL.pdf), consultada el 08-02-09

SCHULER, Kur, (2003), "Schuler Inform", *Argentina's Economic Crisis: Causes and Cures*, Joint Economic Committee United States Congress, <http://www.stockssite.com/en/Argentineconomiccrisis.html>, consultada el 01-09-10.

SOUSA SANTOS, Boaventura (2005), *El Milenio Huérfano: Ensayos para una Nueva Cultura Política*, Editorial Trotta/ILSA, Bogotá.

TAKAGI, Shinji y otros, (2004), *Informe sobre la evaluación del Papel del FMI en Argentina, 1991–2001*, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, <http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/07292004/espanol.pdf>, consultada el 01-09-10.

TEUNISSEN, Jan and Age AKKERMAN, (2003) *The Crisis That Was Not Prevented: Lessons for Argentina, the IMF and the Globalization*, [http://www.fondad.org/uploaded/Argentina/Fondad-Argentina\\_Contents.pdf](http://www.fondad.org/uploaded/Argentina/Fondad-Argentina_Contents.pdf), consultada el 01-09-10.

WEISBROT, Mark and BAKER, Dean, (2002), "What Happened to Argentina?", Center for Economic and Policy Research (CEPR), <http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/what-happened-to-argentina/>, consultada el 01-09-10.

**Tabla-Anexo:**  
**La reforma del Estado argentino durante los años 90.**

Área de reforma.	Síntesis del contenido de las reformas producidas.	Participación del FMI.
<b>I) Régimen monetario cambiario:</b>	Puesta en vigencia de la paridad cambiaria un peso equivalente a un dólar norteamericano (vgr. régimen de convertibilidad, ley 23.928)	En un principio fue reacio a apoyar el régimen. A partir de 1994/5 expresamente lo hizo y desde 1998 lo promocionó a nivel global como un ejemplo a seguir.
<b>II) Sistema financiero:</b>	Adaptación del sistema financiero al régimen de convertibilidad a través, fundamentalmente, de la modificación de la carta orgánica del BCRA (vgr. ley 24.144) y de la privatización de entidades financieras pertenecientes a la nación o a las provincias.	Brindó apoyo técnico y financiero en el área de reforma en cuestión. Desde 1998 promocionó a Argentina como uno de los países con mejor regulación financiera del planeta.
<b>III) Reformas fiscales-tributarias:</b>	a) Política fiscal-tributaria signada por ajustes estructurales y de emergencia. b) Desmantelamiento de los regímenes de subsidios y promoción industrial y minera (ley de emergencia)	Brindó apoyo técnico y financiero en el área de reforma en cuestión. El grueso de las condicionalidades de los programas suscritos con

	<p>económica N° 23.697)</p> <p>c) Modificación de la estructura tributaria-fiscal; en particular, en 1991 (se eliminaron alrededor de 21 impuestos federales, se amplió la base del IVA, se redujeron aportes patronales, etc.), en 1994 (se aumentó nuevamente la alícuota del IVA) y en 1999 (se aumentaron los impuestos coparticipados, se redujeron aún más las contribuciones patronales, se crearon nuevos tributos, etc).</p> <p>d) Modificación de la relación tributaria-fiscal entre nación, provincias y municipios vía Pactos Fiscales (vgr. 1992, 1993, 1999 y 2001).</p> <p>e) Eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias (vgr. ley N° 24.124).</p> <p>f) Instauración de un nuevo “régimen de inversiones extranjeras” y eliminación del “régimen comercial nacional” (vgr. ley N° 23.697).</p>	<p>las autoridades nacionales en el período 1991/2001 giró en torno al ajuste de la política fiscal-tributaria.</p>
<p><b>IV) Reformas laborales y de la seguridad social:</b></p>	<p>Profunda desregulación y flexibilización de los regímenes de seguridad social y laboral existentes; fundamentalmente, por intermedio de:</p> <p>a) Las leyes de emergencia económica y reforma del Estado N° 23.696/7 de 1989.</p> <p>b) La ley nacional de empleo N° 24.013 de 1991.</p> <p>c) La ley de “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” N° 24.241 de 1993.</p> <p>d) La ley de “flexibilización laboral y contratos de trabajo” N° 24.465, la del “marco regulatorio para PyMES” N° 24.467, la que modificó el “régimen de concursos y quiebras” N° 24.522 y la de las “Aseguradores de Riesgos de Trabajo” (ART) N° 24.557 de 1995.</p> <p>e) Las leyes de flexibilización y desregulación laboral N° 25.013, de</p>	<p>Brindó apoyo técnico y financiero en el área de reforma en cuestión. Promovió la reforma del sistema de seguridad social con consecuencias perjudiciales para la sustentabilidad fiscal del régimen de convertibilidad.</p>

	marzo de 1998, y N° 25.250, de mayo del 2000.	
<b>V)</b> <b>Privatizaciones:</b>	Venta o concesión de la amplia mayoría de las empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios (vgr. ley de reforma del Estado N° 23.656, Pactos Fiscales con las provincias y municipios, y concordantes).	Brindó apoyo técnico y financiero en el área de reforma en cuestión. Presentó al proceso privatizador argentino como un ejemplo a imitar frente a la moderación de otros procesos semejantes en terceros países (vgr. Brasil).

Fuente: elaboración propia sobre los datos recabados y analizados en el artículo.