

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS.

Licenciatura en Economía.

Plan de Convertibilidad.

- Mtro. De Economía: Domingo Felipe Cavallo (1991-1996)
- Pdte. del B.C.R.A.: Benjamín Fernández (1991-1996)

Cátedra: Política Económica Argentina.

Docente: RODRÍGUEZ, Leandro.

Alumno: SCHNEIDER KUNZKE, Tomás.

Año: 2019

Introducción.

El presente trabajo se enmarca en el Programa Económico empleado por Domingo Cavallo en una situación de inestabilidad inflacionaria y con alto nivel de participación del Estado en el sector privado.

El mismo detalla los instrumentos que empleó para enfrentar los problemas que estaba sobrellevando la golpeada economía argentina entre los años 1989-1996, años en la que el Ministro desempeño sus tareas.

Al mismo tiempo, se analizan las situaciones locales e internacionales que le dan forma al plan, el contexto interno anterior el cual facilitó el mismo, el tipo de políticas implementadas según ideología imperante, las leyes sancionadas, las reformas establecidas y los resultados obtenidos durante ese lapso.

Contexto mundial a inicios de la década del noventa.

La del noventa no fue la excepción, debido a que a fines del decenio del ochenta, la caída del muro de Berlín implicó para el planeta el fin de la bipolaridad imperante tras la culminación de la segunda guerra mundial con la victoria de los aliados. De este modo, la desintegración del bloque soviético conllevó la prevalencia del capitalismo (liderado por Estados Unidos) sobre el comunismo como modo de producción hegemónico. Además, Latinoamérica se encontraba transitando en el setenta y en el ochenta un sendero hacia la democracia, debido a la imposición casi generalizada de gobiernos de facto liderados por agentes de las fuerzas armadas como representantes de las masas.

Al mismo tiempo, las décadas previas se distinguían por tratar de convalidar la ideología que establecería el rumbo que debería seguir el accionar de los funcionarios públicos en lo referido a temas como la economía y las finanzas. La convención de desarrollo neoliberal terminó de consolidarse con los gobiernos ilegítimos establecidos de manera fraudulenta o que tomaron la dirección del gobierno por la fuerza. Su establecimiento pudo materializarse debido a que se afianzó en el imaginario social la ineficacia de las políticas keynesianas tras la crisis de Breton Wood 1971-73 y del petróleo en el período de 1973-1979 y la caída del socialismo real en el ochenta y noventa.

El discurso globalizador neoliberal era tema de diálogo en los principales países del hemisferio norte y de organismos internacionales que rápidamente lo adoptaban y lo establecían en la mayoría de sus agendas como la fórmula que resolvería el conjunto de los problemas que atosigaban a las economías. En el mismo, se desacreditaba la intervención del estado, ya que el accionar de este desarticulaba el correcto funcionamiento del mercado e impedía que se hiciera la apropiada asignación de recursos para el desarrollo y la prosperidad del mercado. El punto central en el que se cernía esta doctrina era el Consenso de Washington, que predicaba un paquete de medidas específicas en el que los países que transcurrían crisis sistémicas debían implementar. De igual modo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se situaban bajo esta órbita para

pregonar su uso, en el cual recomendaban el empleo de fórmulas dirigidas a estabilizar la macroeconomía junto con medidas que conducían a liberalizar la economía, a desplazar a un segundo plano al Estado y a incentivar a las fuerzas del mercado para producir aquello en lo que son más eficientes.

Todo lo mencionado anteriormente se instauró en un mundo donde la economía global se desplazaba de la predominancia en la transferencia de bienes y servicios hacia la especulación financiera, en el que la maximización y acumulación del capital eran los objetivos principales de los mayores agentes económicos. Por consiguiente, los individuos centraban sus actividades especulativas en aquellos mercados que la movilización del capital no se topaba con restricciones a la libre circulación y las distorsiones en el manejo de estos cuantiosos fondos eran inexistentes.

Generalmente, las características mencionadas se hallaban en países que tendían al desarrollo y se singularizaban en que los riesgos de inestabilidad y crisis financieras eran moneda de curso común. Al mismo tiempo, estos mercados se estaban sumergiendo en la especulación y facilitaban, además, la criminalidad financiera que el mismo sistema le permitía el lavado de activos financieros que se originaban en negocios fraudulentos o ilícitos.

Como consecuencia del proceso que se estuvo atravesando en el decenio, podemos mencionar que la generación de un riesgo sistémico daba lugar contundentemente a crisis recurrentes. Otro aspecto a destacar es que esta contingencia comenzaba a surgir en países a los que sus mercados solían denotarse como “emergentes”, por lo que el proceso se reforzaba continuamente y los desequilibrios estructurales propios de estas economías se terminaban desplazando hacia los mercados mundiales cuyas características eran similares.

El contexto mundial bajo estas características empujaba a los países a nuclearse en bloques u organismos para facilitar el desarrollo en conjunto y la integración de sus economías a través de políticas en común, ya que el decenio que transcurría del ochenta al noventa se caracterizó por abundantes crisis bursátiles y económicas. Al mismo tiempo, los organismos internacionales se encontraban dispuestos a facilitar considerables montos de dinero para estabilizar las

economías cuyos ciclos económicos eran vulnerables a los shocks que podían originarse en el mercado mundial que cada vez se encontraba más integrado.

El resultado de toda esta introducción a la década del noventa se dio dentro de un marco de regionalización dentro de una globalización financiera que se caracterizaba por el desarrollo tecnológico, la alta liquidez internacional, la sobreabundancia de capitales en las economías desarrolladas y la expansión de los mercados financieros.

Recorrido de Argentina hacia la Convertibilidad.

Particularmente, bajando al ámbito nacional, Argentina se encontraba transitando un sendero de consolidación de la democracia cuyo gobierno previo al mandato de Carlos Saúl Menem no pudo concluirse. Este presidente mantuvo dos períodos electorales continuos en el que desarrolló una serie de medidas económicas para tratar de estabilizar la macroeconomía que se encontraba sacudida por una grave crisis financiera, una disminución constante de reservas internacionales, hiperinflación pronunciada, baja productividad y desequilibrios externos.

Sus objetivos estaban influenciados por la orientación económica que le otorgaba las teorías de carácter neoliberal por las cuales el mundo estaba atravesando, por lo que decidió alinear sus estrategias de acuerdo a esta ideología y terminó por orientar sus medidas a establecer y mantener el valor adquisitivo de la moneda de curso legal del país, minimizar el peso del gasto que el sector público le estaba originando a las arcas nacionales y tratar de mitigar los desequilibrios del sector externo y fiscal.

Visto que su intención era aminorar las cargas que los gobiernos previos venían acumulando, sus planes se encauzaban hacia la economía de mercado y en la apertura externa, evitando el control de precios y cierre de importaciones. Esto denota la trayectoria en la que orientará sus políticas, ya que estaría favoreciendo la libre competencia y proveyendo aquellos bienes públicos indispensables que el mercado por sí sólo no garantizaría.

Por estas cuestiones, durante su mandato se aprobaron dos leyes que se enmarcaron dentro de una serie de diferentes planes que terminarían justificando la aplicación de la política económica en la que se denota este trabajo.

La ley 23.696 denominada “Reforma del Estado” y la 23.697 de “Emergencia Económica” establecieron las bases para que el Plan de Convertibilidad se instaurará en la economía argentina por diez años. Estas leyes de amplio alcance suscitaban una reforma administrativa del Estado, la autorización para privatizar la gran mayoría de empresas que se encontraban en propiedad del sector público, la minimización o suspensión de gran número de subvenciones y subsidios, la autorización para enajenar gran número de bienes inmuebles públicos y la eliminación del sistema “Compre Nacional”. De esta forma, las autoridades centrales aspiraban a obtener una fuente recursos transitorios mientras que minimizan los costos que le ocasionaban su accionar como prestador de servicios públicos. Esto conlleva a la disminución generalizada de las cargas corrientes al sustentar su actividad a mantener y garantizar ciertos derechos universales básicos en lo referido al estado gendarme y a delegar todas las otras actividades al sector privado para que facilitase su suministro a los diferentes individuos.

Se puede distinguir, a grandes rasgos, las ventas de las principales líneas y ramales ferroviarios urbanos y de carga; los sistemas de provisión de agua y de residuos cloacales; instalaciones portuarias; entidades bancarias; empresas siderúrgicas; establecimientos del área militar; empresas del correo y la red de aeropuertos. Todas estas transferencias se acordaron entre distintos grupos económicos locales y el poderío económico internacional, donde se trataba de concentrar las propiedades en un reducido grupo de conglomerados locales.

Por otra parte, las leyes mencionadas con anterioridad acompañaron muy de cerca a la revisión de la Carta Orgánica del Banco Central, la cual fue modificada, y se liberalizaron las inversiones extranjeras, incidiendo en un incremento de capitales extranjeros para que se destinen a la mejora y progreso de actividades productivas en territorio nacional.

Todas estas enmiendas que se enmarcaron conjuntamente con dos planes que antecedieron a la Convertibilidad ayudaron a asentar las condiciones para que el programa ideado por Domingo Cavallo prosperara, en su momento, en la actualidad argentina. Los mencionados planes son el “Bunge & Born”, cuya duración aproximada de cuatro meses consistió en la estabilización del sistema de precios junto con una reducción de los desequilibrios del sector externo y del sector fiscal. Para ello concretaron un control de precios que fue acordado con el grupo empresarial y el cierre de las importaciones.

El otro conjunto de planes que se enmarcan bajo un mismo individuo son los “Ermans”, cuya finalidad era sanear las cuentas fiscales, controlar la emisión monetaria, mantener el superávit de la Balanza Comercial, recomponer la acumulación de divisas, liberalizar el mercado de cambio y el de precios en el mercado interno y una renegociación de deuda externa conjuntamente con una reestructuración de deuda pública. De esta forma, González ideó el “Plan Bonex”, que consistió en el canje impulsivo y coercitivo de la liquidez que los ahorristas pudieran llegar a poseer al intercambiarlos por bonos extranjeros a más largo plazo para así poder disminuir las existencias de dinero y evitar que lo trasladen a precios mediante compras de dólares. Sus consecuencias más inmediatas fue la contracción en un 60% de la base monetaria seguida de una fuerte contracción de la actividad económica.

Pero lo anteriormente mencionado no pudo hacer frente al mayor problema que estaba atravesando la economía argentina. Es por ello que Cavallo asumió sus funciones como Ministro de Economía a principios de 1991 y propuso que se implementará el “Plan de Convertibilidad”. Esto fue posible dado que se asentaron las bases en tratar de mantener estable la base monetaria y en profundizar una serie de transformaciones estructurales para denotar el tipo de intervención que pudiera hacer el sector público.

Plan de Convertibilidad (1991 – 1996).

Este plan consistía en prolongar el horizonte temporal a mediano y largo plazo con un sendero de crecimiento que lograría una eficiente asignación de recursos. Su objetivo primordial era estabilizar el nivel general de precios y en disminuir de manera radical la inflación a su mínima expresión. Sus herramientas para alcanzar estas metas consistían en reestructurar el rol que el Estado mantenía sobre el ámbito público para así obtener un rol más residual y en el ingreso recurrente de capitales extranjeros para así poder sostener el programa en el tiempo.

El programa tenía amplio apoyo de acreedores externos y de grandes grupos económicos y financieros locales. **Es por ello que en 1992 se introdujo el Plan Brady, el cual consistió en una reestructuración de los plazos de pago sobre capitales extranjeros. El mismo estipulaba una modificación a quince años para el pago de intereses y a treinta años para el capital. La postergación de los pagos permitió la reducción sustancial de la partida de los intereses sobre los ingresos del estado, pero el plan abarcaba la deuda con el extranjero, que fue prolongada; pero no la interna, que continuaba creciendo y desestabilizando la economía.**

Su marco teórico se reducía al *"supplyside economics"*, donde sus ideales se reducían a un grupo de criterios, tales como la inutilidad de las devaluaciones, el no deterioro por la financiación con endeudamiento, el no considerar a los déficits comerciales como perjudiciales, la relación inversa entre precio y demanda, el rechazo al control de precios y el sustento en la ley de Say, la cual argumenta que toda oferta genera su propia demanda.

Para lograr estabilizar la inflación, Cavallo debía equilibrar las cuentas fiscales para aminorar la carga del déficit y así imposibilitar la emisión monetaria como fuente de financiación del Estado. Además, se le debía sumar la flexibilización del mercado de trabajo, para que el entramado empresarial se viera motivado a contratar trabajadores que no le supieran un peso sustancioso en términos de cargas y prestaciones sociales; y, para finalizar, la desregulación y liberalización de la economía, así como la apertura de las cuentas corrientes y de capitales permitiría la competencia por el mercado entre agentes externos e internos,

posibilitando la reducción del margen que los productores establecen sobre el precio para denotar su ganancia por participar en la actividad.

El ministerio de economía afianzó su estrategia en torno a una serie de ejes. El principal se consolidaba con la aprobación de la ley 23.928 denominada “Convertibilidad del Austral” en 1991. La misma establecía una paridad de intercambio fija entre el dólar estadounidense y el austral de uno a uno como tipo de cambio y el respaldo por completo entre la moneda de curso legal y aquella utilizada como reserva de valor; el segundo permitiría el libre movimiento de capitales mediante la apertura comercial; y, como último, una reforma estructural del rol del estado, que denotara su margen de acción en el ámbito privado.

Esta regulación manifestaba la disposición del Banco Central en convertir libremente la moneda; en lo que respecta al sector privado, la misma delimita al tipo de moneda en que se establecen los arreglos contractuales y se prohibía la indexación de los mismos para no **generar el componente inercial de la inflación, es decir, eliminar las causas que producen y perpetúan la inflación aun cuando sus causas ya culminaron**. Por consecuencia, la entidad financiera nacional tenía limitado su accionar al no poder emitir dinero sin un respaldo por completo en oro o divisas.

Bajo estos tres núcleos, Cavallo se aseguraba una serie de instrumentos que reglamentará el accionar público, ya que permitiría mantener el valor adquisitivo de la moneda al fijar la paridad de cambio con una moneda extranjera; inhibir la financiación pública mediante la impresión de dinero, ya que se establecía el respaldo absoluto de cada austral circulante; y, las privatizaciones de empresas, con la que accedería a una flujo de divisas transitorio para prolongar en el tiempo el costo de implantar esta serie de medidas con objetivo de que permanezca el plan. Un año más tarde, se cambiaría la denominación de la moneda a “peso convertible”, pero seguiría existiendo la paridad que por ley se garantizaba.

De esta manera, el equilibrio de las cuentas fiscales se alcanzaría una vez se haya aminorado la inflación, la reducción del gasto permitiría el superávit primario al desplazar el conjunto de actividades que sustentaba hacia el sector privado y la

disminución de la inflación provocaría un aumento de los ingresos regulares junto con los transitorios por la venta de empresas públicas.

Cavallo quería cambiar drásticamente las reglas de juego. Para ello, debía demostrarles a los agentes la previsibilidad del accionar de Estado y tendría que lograr cambiar las expectativas de los agentes al abandonar una moneda con historia inflacionaria y establecer una nueva al que fijaba por ley su valor. Todo esto permitiría mantener una serie de pautas para que no se modifiquen repentina y periódicamente estas reglas que eran las principales responsables de los desórdenes sistémicos y de las inestabilidades en la historia argentina. **Por este medio, deja de controlarse la política monetaria, ya que la circulación de la moneda local quedaba supeditada al respaldo que por ley debía poseer en divisas y oro; de este modo, la base monetaria quedaba ligada al flujo de capitales que ingresarán en la economía y, con respecto a la política cambiara, se encontraba restringida hasta que no se modifique las paridades.** Con todo lo anterior y con la ley de Reforma del Estado se limitaba la política fiscal, ya que cualquier estímulo mediante el gasto o la reducción de impuestos, se tendría que acomodar mediante un movimiento endógeno de la cantidad nominal de dinero, la cual se encontraba con un margen demasiado limitado de manipulación.

Resultados del Programa.

Durante los primeros años se cumplieron ampliamente las metas establecidas por el ministerio, ya que se lograron estabilizar los precios, aunque ocurrió más tarde de lo previsto; la economía comenzó un sendero de crecimiento con altas tasas; el aumento de producción se dio con la utilización de la capacidad ociosa instalada; las expectativas devaluatorias se trasladaron al largo plazo y las exportaciones y las importaciones se acrecentaron con un sesgo hacia las segundas. Pero estos grandes avances en materia económica terminaron en un delicado equilibrio fiscal (aunque los primeros años fue ampliamente superavitario) y con un retraso cambiario que perjudico enormemente al sector transable cuyos precios se ven influenciados por el nivel del tipo de cambio, que se encontraba apreciado, **y por**

las complicaciones por insertar sus productos en los mercados internacionales.

El éxito inicial durante los primeros años de su lanzamiento se debió a una serie de causas que eran propicias a nivel internacional, donde el programa asentaba sus bases. El primero de ellos fue el descenso internacional de las tasas de intereses, por lo que los capitales extranjeros migraban hacia economías donde sus mercados se estaban desarrollando y donde no hubiera restricciones a la libre circulación de capitales, donde las ganancias eran superiores que en sus respectivas localidades pero ampliamente volátiles. El segundo correspondió al aumento de la oferta de fondos líquidos, que los agentes sacaban de sus países para especular con los mismos en ambientes que eran propicios a la “**timba financiera**”. Y, por último, a la flexibilidad que los organismos internacionales poseían en materia de renegociación y reestructuración de deuda, los cuales avalaban ampliamente el Plan de Convertibilidad y se veían inclinados a facilitar las divisas para sostenerlo.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Inflación	558	335,6	65,2	16,4	7,1	3,6	1,3	0
Saldo Cta. Cte. (*)	-1305,0	4552,0	-647,0	-5547,8	-8205,9	10979,5	-5118,0	-6770,0
Saldo Primario	0,10	0,50	1,30	1,70	1,30	0,40	-0,20	-1,20
Δ Base Monetaria (#)	2,638	3,037	6,896	9,647	12,173	13,316	13,050	14,030
Δ P.B.I.	3,34	8,21	7,84	2,57	3,65	2,81	0,53	4,05
Desempleo	7,6	7,45	6,45	6,95	9,6	11,4	17,5	17,2

(*) Valores de referencia en millones de dólares estadounidenses.

(#) Valore de referencia en millones de pesos.

Referencia: Tabla de elaboración propia según datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Nación y Banco Central de la República Argentina.

Pero el programa empezaba a mostrar sus débiles cimientos, ya que hasta el año 1993, el superávit fiscal permitió cumplir con los requisitos; pero a partir de 1994, los gastos empezaron a acrecentarse sustancialmente, dado que el advenimiento de los sistemas de jubilaciones privadas empezaron a empujar sobre las arcas del gobierno y el incremento del desempleo condujo a un ampliación de las

subvenciones. **Al mismo tiempo, la mala asignación de recursos y el aumento del peso de los intereses sobre la deuda empezaron a tornar deficitaria el saldo primario de las finanzas del gobierno, en donde para 1995 se tornó negativa y se observaron las inconsistencias del plan para sostenerse luego de las presidenciales.**

Todo esto comenzó a producir en el programa un círculo vicioso. La disminución del ritmo de privatización comenzó a mermar los ingresos transitorios, por lo que las autoridades debían recurrir a financiación en diversos mercados para permitir el ingreso de divisas. Luego, debían utilizar sus fondos para cancelar los intereses sobre la deuda que anteriormente habían contraído, pero evidenciaban que los ingresos por privatizaciones se habían reducido y que el flujo de divisas se había contraído. Por lo que éxito del plan consistía en un ambiente propicio para la continua renegociación de la deuda y la postergación de la amortización del capital.

Adentrándose a 1993, la inestabilidad del gasto de los Estados Provinciales acarreó con nación un Pacto Fiscal, que transmitía la administración de hospitales, escuelas, red ferroviaria y vial junto con el manejo e inversión de parte de las infraestructuras hacia los primeros, lo que aumentó el nivel del gasto en los estados pero sin una correlación con las coparticipaciones. Por lo tanto, la ley que establecía el reparto de los ingresos nunca llegó a sancionarse durante la Convertibilidad.

Crisis del Tequila y Renuncia de Cavallo.

En 1994, la crisis del Tequila derramó sus estragos sobre el resto de Latinoamérica. La misma se caracterizó por un derrumbe de los mercados bursátiles seguida por una contracción de la Inversión Extranjera Directa (I.E.D.). Estas consecuencias tuvieron lugar dado que México se encontraba con un alarmante nivel de gasto que era financiado en su mayoría con el ingreso de capitales extranjeros; además, las reservas internacionales de aquel país observaban un recorrido bajista desde 1992.

La desconfianza e incertidumbre, junto con una devaluación del peso mejicano, llevaron a que el resto del continente deje de crecer durante el año próximo, se elevaran las tasas de intereses internacionales, se contrajera la inversión y los capitales huyan hacia otros destinos que le proveyeran rendimientos más elevados.

Adentrándose en 1996, la economía Argentina continuaba con los efectos que la crisis en México había ocasionado, el déficit público no paraba de acrecentarse y las relaciones entre Cavallo y Menem se terminaran de enfriar. En el mes de Julio, el Ministro de Economía decidió eliminar los subsidios estatales a obreros como medida impopular para combatir el déficit, por lo este accionar causó un gran revuelo entre la sociedad por la insensibilidad con la que se recurría hacia ciertos estratos de la sociedad. Algunos sectores populares, la oposición, sindicatos y la Iglesia condicionaron tal declaración.

El 26 de dicho mes, Domingo fue reemplazado por Roque Fernández unos minutos antes del cierre de los mercados financieros por pedido de Carlos Menem.

Conclusión.

El plan económico presentaba graves dificultades para mantenerse en el tiempo. Las condiciones iniciales previas locales e internacionales permitieron un éxito contundente en el control de los precios internos, pero poco a poco el contexto terminó cambiando, los flujos de capitales se empezaron a reducir, la financiación del resto del mundo comenzó a tener gran importancia relativa en las cuentas públicas y el malestar nacional respecto a las medidas adoptadas para contener el déficit se volvieron insostenibles.

Los planes anteriores y las leyes sancionadas delinearon el tipo de políticas a implementar por el equipo económico con un gran sesgo hacia medidas ortodoxas. Sus resultados fueron ampliamente exitosos en su afán de resolver los inconvenientes con el rápido aumento del nivel de precios locales, pero distan mucho para analizar con los inconvenientes generados posteriormente sobre las restantes variables macroeconómicas y en las condiciones de vida de las diferentes clases sociales.

Bibliografía consultada:

- Sierra Castro, Enrique (1978) *Introducción al análisis de la política económica: un planteamiento genérico e intuitivo*. ILPES-CEPAL: Santiago de Chile.
- Anguita E. y Cecchini D. (2008). Disputas de poder y convertibilidad: la historia secreta del día que Menem echó a Cavallo del ministerio de Economía. *Infobae*. Recuperado el 09/10/2019 en: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/10/03/disputas-de-poder-y-convertibilidad-la-historia-secreta-del-dia-que-menem-echo-a-cavallo-del-ministerio-de-economia/>
- Autor desconocido.(1996). Menem cambió a Cavallo por Roque Fernández; sigue la convertibilidad. *La Nación*. Recuperado el 09/10/2019 en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/menem-cambio-a-cavallo-por-roque-fernandez-sigue-la-convertibilidad-nid175861>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Nación.
- Banco Central de la República Argentina.
- Base de Datos y Publicaciones Estadísticas. C.E.P.A.L.