

La economía política del gobierno (1985-1989): el Plan Primavera y el debate por las reformas estructurales^{1 2}

Ignacio Andrés ROSSI³

Resumen

Fecha de Recepción:
23 de abril de 2025

Fecha de Aceptación:
10 de noviembre de 2025

Palabras clave:

- Deuda externa
- Inflación
- Déficit fiscal
- Reformas Estructurales
- Estabilización.

Clasificación JEL

B5; N1; P1.

El Plan Primavera de 1988 fue un plan económico de vital importancia al momento de debatir las reformas estructurales durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Sin embargo, para gran parte de la historia económica fue considerado como un último intento de estabilización antes de las elecciones de 1989, razón por la cual la dimensión de las reformas estructurales cuenta con menos estudios específicos. En virtud de ello, el trabajo recupera y analiza el *Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido* formulado por el equipo económico de Juan Sourrouille (1985-1989). Sostenemos que la reforma estructural planteada en el marco del Plan Primavera era impracticable porque se recostaba en una excesiva generación de confianza al sector privado y no detenía ninguno de los problemas persistentes de la economía (intereses de la deuda externa, dinámica financiera, entre otras).

1 Sugerencia de citación: Rossi, I. A. (2026). La economía política del gobierno (1985-1989): el Plan Primavera y el debate por las reformas estructurales. *Revista de Economía Política y Desarrollo*. Vol.2 – Nro. 2. pp 65-88.

2 El progreso de este trabajo no hubiera sido posible sin la atenta y comprometida dirección de Karina Forcinito, mi directora. También mi gratitud se extiende a los revisores anónimos, por su compromiso, rigurosidad y profesionalismo en sus valiosos aportes, sugerencias y recomendaciones.

3 Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Juan María Gutiérrez 1150. Los Polvorines, CP 1613, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: ignacio.a.rossi@outlook.com.

Abstract

The 1988 Spring Plan was a vitally important economic plan when discussing structural reforms during Raúl Alfonsín's administration (1983–1989). However, for much of economic history, it was considered a last stabilization attempt before the 1989 elections, which is why the scope of structural reforms has received fewer specific studies. Therefore, this paper recovers and analyzes the Program for Economic Recovery and Sustained Growth formulated by Juan Sourrouille's economic team (1985–1989). We argue that the structural reform proposed within the framework of the Spring Plan was impractical because it relied on excessive confidence building in the private sector and failed to address any of the economy's persistent problems (foreign debt interest, financial dynamics, among others).

Key Words:

- External debt
- Inflation
- Fiscal deficit
- Structural reforms
- Stabilization.

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1983 la Unión Cívica Radical (UCR) venció por primera vez en la historia al Partido Justicialista. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) asumió con un discurso político de defensa de la democracia y el Estado de derecho (Velázquez Ramírez, 2019) sentando una ruptura con la dictadura previa (1976-1983) (Novaro, 2009). El descontento con el régimen saliente y el optimismo del clima electoral hicieron subestimar las limitaciones económicas. El peso de la deuda externa contabilizada en 45.000 millones de dólares, un déficit casi fiscal del 15% del PBI, la inflación en niveles del 350% anualizada y las demandas de la clase trabajadora tras una contracción del 30% de sus ingresos desde 1975 (Rapoport, 2020) fueron lo más relevante. Según parte de la literatura, estos desequilibrios se originaron en la reestructuración del régimen de acumulación iniciada por el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz (1976-1981) (Schvarzer, 1986; Castellani, 2006; Zícaro, 2025) a partir de las reformas estructurales -financiera, comercial y de liberación de precios-. Estas, intentaban revertir el modelo de industrialización por sustitución de importaciones vigente desde la segunda posguerra en el marco general de la crisis del keynesianismo y el auge del neoliberalismo (Rougier y Odisio, 2017).

En este marco, el gobierno de Alfonsín debió lidiar en el plano de la política económica con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los acreedores externos y los principales grupos económicos nacionales y extranjeros beneficiados por los regímenes de promoción industrial y la estatización de la deuda externa estimados en 9.000 millones de dólares para el periodo (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987; Ostiguy, 1990; Birle 1997; Basualdo, 2006; Schorr, 2021). El contexto internacional, por su parte, también planteaba limitaciones por la crisis de la deuda externa desde 1982. Las altas tasas de interés internacionales del 6-8% anual, el proteccionismo de los países desarrollados como respuesta a la recesión global, la caída de los términos de intercambio para la región fueron algunas de las variables claves que afectaron a los países endeudados tras la estanflación global y el fin de los acuerdos de Bretton Woods (Ocampo, 2014). El gobierno inició un plan económico de corte keynesiano con el ministro Bernardo Grinspun (1983-1985), que intentó reactivar la economía, mantener los salarios reales por encima de la inflación y presionar a los acreedores externos y al FMI por mejores condiciones de negociación externa. Sin embargo, el descontrol de la inflación y el incumplimiento del acuerdo con el FMI hacia fines de 1984 propició la llegada de Juan Sourrouille al Ministerio de Economía (1985-1989). Este, junto a sus colaboradores Adolfo Canitrot, Roberto Frenkel, José Luis Machinea y Mario Brodersohn (Torre, 2021), formuló el plan de estabilización Austral. Este permitió al gobierno una nueva etapa sobre la base de menores niveles de inflación, pero bajo la persistencia de sucesivas estabilizaciones y fragilidad política y económica (Gerchunoff y Llach, 2019).

Persistió en este periodo el alto déficit fiscal, las presiones por las negociaciones externas y la pujía distributiva entre capital y trabajo (Belini y Korol, 2021), aunque cobró relevancia la discusión por iniciar reformas estructurales que permitieran relanzar el crecimiento en el mediano plazo (Cavallo y Cavallo Runde, 2018; Visintini, 2022). Los intentos por emprender privatizaciones, discutir la estructura arancelaria del comercio exterior y desregular el sistema financiero fueron frecuentes entre 1986 y 1987 (Bacha y Feinberg, 1989). Particularmente, cobraron mayor protagonismo los Préstamos de Ajuste Estructural del BM,⁴ que incluían desembolsos rápidos para resolver desequilibrios en el balance de pagos y paralelamente avanzar en reformas estructurales tendientes a dinamizar la oferta (Bouzas, Keifman y Etchegaray, 1987). En un marco de tensiones con el FMI derivado de la persistencia de la crisis de la deuda externa

⁴ Tras el fracaso de los planes de ajuste del FMI surgió la iniciativa del secretario del Tesoro de EE. UU James Baker, denominado Plan Baker, para volcar financiamiento regional por 9.000 millones de dólares entre el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros 20.000 millones provenientes de bancos comerciales bajo la condición del avance en las reformas (Devlin, 1987).

y las “condicionalidades cruzadas” producidas entre los organismos (Botzman y Tussie, 1989), el gobierno tomó mayor compromiso por avanzar en el sendero reformista.

Así, en un contexto de persistencia de los indicadores macroeconómicos y escalada de la inflación a niveles cercanos al 30% mensual, en agosto de 1988 se lanzó el Plan de estabilización conocido como Primavera. Mientras las negociaciones con el FMI se encontraban suspendidas y se acumularon atrasos por casi 2.000 millones de dólares en intereses, se apostó por el apoyo del BM para avanzar paralelamente en la estabilización y la reforma estructural -el cual anunció el mayor préstamo a un país endeudado por 1.250 millones de dólares sin el aval del FMI- (Torre, 2021, p. 479). En un principio, se partió de una devaluación del 11,4% y un desdoblamiento del mercado cambiario en el que las exportaciones agropecuarias se liquidaban en un mercado comercial a un precio menor al del mercado libre. Las industriales, por su parte, se liquidaban por mitades entre el mercado comercial y el financiero (a un tipo de cambio mayor). También, se instrumentó un congelamiento de precios entre el 2 y el 15 de agosto, con aumentos mensuales pactados en 1,5% a partir de septiembre, del 3,5% en octubre y del 5% en diciembre, previa negociación de salarios. Por su parte, se proyectó reducir el déficit fiscal al 2% del PIB con una política monetaria restrictiva, la paralización de obras y el retiro voluntario de empleados públicos (Machinea y Fanelli, 1988).⁵

El trabajo pone el foco en el *Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido* (MECON, 1988) que formuló el equipo económico en agosto de 1988 como estrategia oficial enmarcada en el Plan Primavera (1988). Se analizan la formulación de los diagnósticos económicos e indicadores ponderados por el equipo del gobierno en relación con la coyuntura histórica específica, los testimonios y consideraciones de otras instituciones y economistas. La metodología de análisis empleada busca dar cuenta de diferentes dimensiones de la coyuntura histórica que involucran a la economía política de los gobiernos como: i) la política económica debatida, ii) las ideas económicas vigentes y iii) los actores de poder involucrados -empresarios, funcionarios, acreedores, etc. En este sentido, el trabajo se sostiene en la literatura sobre historia económica argentina de raíz heterodoxa, caracterizada por ponderar factores políticos y económicos a partir de la perspectiva de las ciencias sociales. Particularmente, se da cuenta y se analizan los fenómenos históricos reteniendo las transformaciones atravesadas en el modelo de acumulación local (Basualdo, 2006; Heredia, 2006; Rougier y Odisio, 2017; Gerchunoff y Llach, 2019; Brenta, 2019; Rapoport, 2020; Brenta, Ortiz y Schorr, 2021).

En función de ello, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones. En la primera de ellas se busca identificar al Plan Primavera como estrategia de estabilización macroeconómica y reforma estructural en relación con las propuestas paralelas del BM y la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) con el fin de comprender su sentido. En el segundo y tercer apartado se aborda el *Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido*; dando cuenta de las siguientes dimensiones: i) visión histórica y diagnóstico de la crisis económica argentina desde los años setenta, ii) propuestas de reforma estructural en diferentes planos (financiero, comercial, etc.) y iii) relación entre las propuestas y los principales indicadores de la economía en los sectores identificados. Sostenemos que el Plan Primavera constituyó un punto límite a partir del cual se aceptó el diagnóstico de reforma estructural en el que insistían los organismos internacionales desde 1985. Especialmente, a partir de que la estabilización lograda con el Austral entró en una fase de agotamiento tras no resolver los problemas derivados de la brecha externa e interna (intereses de la deuda externa y déficit fiscal). Así, la presión e inflexibilidad del FMI en la meta fiscal, de los acreedores para mantener sus transferencias y una débil dinámica financiera que acrecentaba el endeudamiento interno no permitieron una estabilización sostenible. Ante esta débil coyuntura el diag-

5 Atentó contra esta estrategia la reducción de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 18% al 15% para la industria.

nóstico de la reforma estructural adoptada se recostó en una excesiva e incierta generación de confianza al sector privado tras emprender las reformas estructurales. En estas condiciones resultaba predecible que el Plan Austral fuera el intento de estabilización final antes de la hiperinflación.

II. LA REFORMA ESTRUCTURAL: EL PLAN PRIMAVERA, EL BM Y LA FIEL

El punto de partida del equipo económico bajo el Plan Primavera fue la integración a la economía mundial bajo una reforma del Estado y un programa financiero. El problema que debía resolverse era un Estado deficitario que se expandió excesivamente “como prestatario neto de fondos, inversor y fuente de subsidios para actividades promovidas” (MECON, 1988, p. 11). Ante la insostenibilidad de la expansión estatal, se razonaba, se había recurrido al endeudamiento y al impuesto inflacionario cerrando la economía.

Uno de los principales gastos que se venían como problemáticos fueron las erogaciones en servicios económicos que en su mayor medida se explicaban por las empresas energéticas, la construcción y la infraestructura pública (7% del PIB). Sin embargo, no se ponderaron los gastos en transferencias a grupos económicos en materia de promoción y sobrecompras del Estado que en el periodo 1981-1989 explicaron casi un 1% del PIB anual ni los intereses pagados al exterior en 0,5% del PIB anual (Ortiz y Schorr, 2021, p. 133).⁶

Si bien los gestores del Plan Primavera plantearon factores que incidían negativamente en la economía como el peso de la deuda externa, la responsabilidad de los acreedores en la misma y la alta inflación heredada de la dictadura, el diagnóstico abandonaba la crítica frontal. De hecho, se aceptaba que varios de estos factores eran elementos irreversibles de la realidad, por ello se dijo:

El desmesurado endeudamiento externo, junto con la recesión mundial, la caída de los precios de los productos básicos y el fin del otorgamiento voluntario de préstamos por parte de los bancos comerciales a comienzos de la década del ochenta provocó un amplio proceso de ajuste en la Argentina. La necesidad de ajustar precios relativos como consecuencia de estos cambios abruptos en la situación internacional, junto con el incremento del déficit fiscal -derivado, parcialmente, de las altas tasas de interés internacionales y de la estatización de la deuda privada-, se tradujeron en una gran disminución del nivel de actividad y en una aceleración de la tasa de inflación. En este contexto el país asumió la difícil tarea política de reconstruir una sociedad democrática (MECON, 1988, p. 6.).

El hecho de reconocer incluso la estatización del endeudamiento externo no significaba cuestionar, como se lo había hecho bajo la gestión de Grinspun, a “la patria financiera” (Ferrer, 1983). Por el contrario, para el equipo de Sourrouille defender la democracia significaba aceptar estas problemáticas económicas y reformar el Estado en línea con las recomendaciones de los organismos financieros internacionales para sostener la institucionalidad. Por ejemplo, se llegó a poner en pie de igualdad a acreedores y deudores cuando se sostuvo que “la incertidumbre relacionada con la crisis de la deuda ha complicado en gran medida el proceso [y que] las rondas de negociaciones, además de la fatiga y frustración que sufrieron acreedores y deudores por igual, han contribuido a enturbiar el panorama de la economía y el rumbo de las políticas económicas”.⁷ Así, convivieron en el Ministro Sourrouille las críticas a las altas tasas de interés

6 Una estimación contemporánea de FIEL (1988) calculó los subsidios crediticios e impositivos a la industria en un flujo anual de entre 1.700 millones de dólares y 3.400 millones (entre 0,4-0,8% del PIB) (pp. 170-174).

7 Ibidem, p. 5.

internacionales y la caída de los precios de productos exportables⁸ mientras se aceptaban los preceptos neoliberales derivados de los organismos financieros internacionales.

Se evidencia, de esta forma, que el Plan Primavera se inscribe en cierto diagnóstico de agotamiento político y aceptación de políticas de reformismo estructural que impulsaba entonces el BM. Estas se sosténían en los siguientes pilares: i) reducir el arancel medio de importación estimado en 23% con el fin de promover exportaciones agrícolas e industriales (como derivados de petróleo y gas especialmente) para aportar un aproximado de 1.300 millones de dólares anuales extra en 1990, eliminación de las retenciones agrícolas y liberación de la importación de tractores y maquinaria agrícola, reforma financiera sobre la base de la reestructuración de bancos públicos provinciales considerados ineficientes, la eliminación de la Cuenta de Regulación Monetaria (CRM),⁹ el establecimiento requisitos de encaje en niveles del 10% -lo que implicaba una reducción significativa-;¹⁰ ii) la eliminación de subsidios al crédito y fortalecimiento de la supervisión e independencia del BCRA y iii) la reestructuración de empresas públicas mediante privatizaciones, reducción del empleo, aumento de tarifas y paralización de proyectos (como el hidroeléctrico de Yaciretá y el de SOMISA, o la apertura de contratos petroleros en YPF) promoviendo al sector privado.¹¹

De la misma forma que con el BM, en la economía nacional estas políticas se encontraban alineadas con el diagnóstico promovido por las investigaciones de la FIEL.¹² Entonces, el organismo planteaba que un proceso de transición de la economía argentina a una organización moderna debía realizarse de forma rápida e integral. En virtud de ello se ponía en el centro que la modernización económica requería poner el foco en “la secuencia y la duración de los diferentes componentes de las políticas implementadas” (FIEL, 1990a, p. 7) para avanzar de “sistemas económicos sujetos a controles y cerrados al comercio internacional, a sistemas económicos liberalizados” (FIEL, 1990a, p. 8). Como se argumentó, se debía profundizar el estudio de la mejor forma de llevar adelante las reformas evitando despertar el rechazo social como sucedió con la dictadura.

8 CDI-MECON (1987a). Discurso pronunciado ante el Comité Provisional del FMI en la ciudad de Washington EE. UU, el 9 de abril de 1987 y CDI-MECON (1987b). Notas desarrolladas en la sesión vespertina del comité provisional del FMI en la ciudad de Washington EE. UU, el 27 de septiembre de 1987.

9 Mecanismo derivado de la reforma financiera de 1977, donde para compensar a las entidades por el costo de inmovilizar el efectivo mínimo, se creó la Cuenta de Regulación Monetaria (CRM). Esta remuneraba esos depósitos evitando costos mayores en un contexto de tasas libres e intentando que los márgenes entre las tasas activas y pasivas se mantengan en niveles bajos (Lajer Baron, 2018, p. 323).

10 Habida cuenta de que el porcentaje de encajes (encajes remunerados + efectivo mínimo / depósitos) era del 65% en los bancos privados. Con lo cual esta medida, que implicaba una reducción sustancial del encaje, planteaba un horizonte de remonetización en un proceso de mayor confianza. Especialmente considerando que, en un contexto de alta inflación, la distribución de los recursos monetarios en 1988 concentraba el 66% en los depósitos a plazo fijo, lejos del 10% en ahorro (comprendido por oro y divisas, aportes de organismos internacionales y resultado de la operatoria de cambios) y del 24% en M1 (Billetes y monedas y cuentas corrientes). (Ver BCRA, 1989, pp. 245 y 101).

11 Ver World Bank. 1985. Economic Adjustment Programs. Argentina: Baker Initiative Country Study. Folder ID 1085761, Reference Code: WB IBRD/IDA DEC-03-82. World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States y World Bank. 1987. Argentina Economic Recovery and Growth May 19, 1987. Latin America and the Caribbean Region, Report No. 6467-AR.

12 Fundada y financiada por cámaras empresarias nacionales como la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Sociedad Rural Argentina (SRA). La institución, entonces, se encontraba presidida por Arnaldo Musich, abogado y empresario ligado al Grupo Techint y que se había desempeñado en un paso breve como embajador en Estados Unidos en 1976. También en su Consejo Directivo se desempeñaban el presidente de la SRA Guillermo Alchourron y el empresario de Massalin Particulares Juan Munro. El organismo contaba con los entonces jóvenes economistas ligados al sector privado Juan Luis Bour, Daniel Artana, Ricardo López Murphy y Enrique Szewach.

Según FIEL, las reformas emprendidas en dictadura fueron correctas, pero fracasaron por mantener un alto gasto público que provocó el aumento de las tasas de interés, la inflación y el desplazamiento del sector privado como creador de riqueza, donde solo “el ingreso de capitales externos de corto plazo acentúo la inestabilidad” (FIEL, 1990a, p. 12).¹³ En estas condiciones, los economistas de FIEL sostuvieron que ante el estancamiento del PIB desde 1970¹⁴ “la sociedad argentina muestra un amplio consenso en torno a la necesidad de realizar una reforma económica amplia” (FIEL: 1990b, p. 13) hacia un sistema “orientado por las fuerzas del mercado” (FIEL, 1990a, p. 13).

Así, las medidas propuestas fueron: generar superávit operativo -no financiero- de 6% del PIB, instrumentar un sistema cambiario libre -de flotación o fijo- para eliminar la sub y la sobre facturación de exportaciones y la fuga de capitales, emprender una reforma tributaria sostenida en los gravámenes indirectos (considerados de mayor relevancia en un contexto de mayor movilidad de capitales),¹⁵ combatir la evasión y la superposición de impuestos derivada de esta, reducir la inversión pública e incentivar la actividad privada en un contexto de certidumbre, impulsar las privatizaciones como estrategia para reducir el superávit operativo necesario para el pago de la deuda externa (incluyendo no solo empresas públicas, sino al sistema previsional con el fin de canalizar el ahorro privado y promover un “capitalismo popular”) y avanzar en la reforma comercial de forma rápida para que revirtiera el bajo coeficiente de exportación del 4-5% promedio entre 1973-1986 (Canis, Golonbek y Soloaga, 1988, pp. 8-10) mediante la eliminación de restricciones cuantitativas tramitando costos con subsidios al desempleo y la reconversión industrial. También se jerarquizó una reforma laboral tendiente a flexibilizar las relaciones entre empresarios y trabajadores y limitar el poder sindical promoviendo la descentralización de negociaciones, la promoción del empleo temporal junto y una baja de costos al sector privado. Por último, se recomendó reformar la Ley de inversiones extranjeras dando igual tratamiento al capital foráneo que al capital nacional. También, se sugirió permitir la remisión de dividendos y utilidades y desregular la cuenta de capital una vez iniciada la apertura comercial y la liberalización de la tasa de interés (FIEL, 1990a, pp. 141-159).

En definitiva, la reforma estructural del Plan Primavera se alineaba a los diagnósticos del BM y de las cámaras empresarias locales representadas por la FIEL. Adicionalmente, la reforma debía avanzar rápido evitando la experiencia infructuosa intentada por el radicalismo entre 1986 y 1987 (Lacerca, 1986; Wanischelbaum, 1986 y Terragno, 1988). Siguiendo estos lineamientos, se comenzaron a jerarquizar tres componentes de las reformas sostenidas en la integración de la economía al mundo, la modernización del Estado

13 Un diagnóstico que compartieron economistas como Roque Fernández, Juan Carlos de Pablo y Domingo Cavallo. Ver Roque Fernández, 9 de diciembre de 1982, Proceso a la tablita, *Mercado* núm. 686, p. 12; Juan Carlos de Pablo, 18 de agosto de 1983, ¿Por qué estamos cómo estamos?, *Mercado* núm. 721, p. 21 y Domingo Cavallo, 17 de noviembre de 1983, Financiar el déficit con recursos genuinos, *Mercado* núm. 733, p. 11.

14 Sin embargo, si se toma el promedio de variación porcentual del PIB per cápita entre 1960 y 1974, poniendo un corte dado el plan de ajuste de 1975 -Rodrigazo-, la cifra es positiva en 2,85%. Por el contrario, si se toma el periodo de la dictadura, dejando fuera 1975 que registró una variación negativa de -2,2%, la tasa anual de variación es -1,1%. Claramente la visión de FIEL defendía que la crisis global de estancamiento respondía al modelo de acumulación y exoneraba en alguna medida a las políticas de la dictadura al contrario de las interpretaciones heterodoxas que ponían el foco en la disruptión del programa de Martínez de Hoz (Ferrer, 1983; CEPAL, 2009).

15 Esto teniendo en cuenta que el sistema había adquirido un sesgo regresivo de magnitud. Por ejemplo, si se toman los promedios entre los periodos 1970-1976 y 1977-1982, los impuestos a consumos aumentaron en más de 10%, mientras que los impuestos a los ingresos se redujeron en 10% y los que recaían sobre los patrimonios sólo aumentaron un 3% (FIEL, 1991, pp. 48-49). Incluso, esta recomendación en materia tributaria iba en contra de los objetivos por promover un sistema más progresivo como propuso el radicalismo desde 1983, como intentó Grinspun e incluso el equipo de Sourrouille, pese a que estos últimos también pusieron en el centro la alta evasión del IVA. Ver Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía (1989). Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes del presupuesto, 1986/1989. Buenos Aires, Plataforma electoral de la Unión Cívica Radical, Buenos Aires, 30 de julio de 1983, pp. 5-6 y *Clarín* (20 de noviembre de 1983), p. 5.

y la desregulación de los mercados.¹⁶ Los componentes para hacer financiable el gasto público (y no interrumpir los servicios de la deuda externa) serían una mejora en la recaudación, la restricción de los gastos, la reestructuración de empresas públicas y un proceso de privatizaciones. También había un punto respecto al sistema financiero, que en línea con lo recomendado con el BM debía lograrse, promover la movilización de los ahorros hacia la inversión en el sector privado reduciendo los aportes del BCRA al sistema financiero estimados en 10% del PIB (BCRA, 1988, pp. 99-100). Estos objetivos sólo serían cumplibles con un programa fiscal que permitiera la reducción de la inflación y de las tasas de interés, lo que habitualmente el BM dejaba en manos del FMI.

III. LA VISIÓN COYUNTURAL RESPECTO A LA CRISIS

Según la visión presentada por el equipo económico de Sourrouille, el Plan económico de Grinspan falló porque la reducción del déficit fiscal del 15% al 5% entre 1984 y 1985 resultó insuficiente y la negociación con el FMI tardía. Sin embargo, se rescató el Plan Austral dada la reducción de la inflación, que como puede verse en la Tabla 1 bajó sustancialmente de casi el 30% mensual al 2-3%. No obstante, hacia agosto de 1986 la inflación volvió a subir tras salir del congelamiento de precios en abril de ese año, y tanto en octubre de 1987 como en agosto de 1988, se debieron lanzar nuevas medidas de estabilización.

Tabla 1. Inflación mensual y tasa de interés nominal* entre 1985-1988 (%)

	1985		1986		1987		1988	
	IPC	Tasa	IPC	Tasa	IPC		Tasa	
Enero	26,1	17,52	2,7	4,5	7,4	7,0	9,0	13,0
Febrero	20,7	18,00	1,8	4,5	6,5	7,0	10,4	14,0
Marzo	25,7	20,00	5,5	4,5	8,2	4,0	14,8	14,4
Mayo	29,5	24,13	4,1	4,5	3,6	5,5	17,2	15,3
Abril	24,6	30,00	4,7	4,5	3,9	6,0	15,7	17,8
Junio	29,6	15,20	4,5	5,0	8,2	8,0	18,0	19,6
Julio	6,5	3,50	6,5	5,0	10,0	9,0	26,6	20,3
Agosto	3,1	3,50	8,8	7,0	13,8	12,0	27,6	13,8
Septiembre	2,0	3,50	7,5	6,0	11,8	13,0	11,7	10,9
Octubre	1,9	3,10	5,8	7,0	19,4	15,0	9,0	10,6
Noviembre	2,9	3,10	5,5	7,0	10,3	15,0	5,7	11,1
Diciembre	2,8	3,10	4,7	7,0	3,5	12,0	6,9	12,6

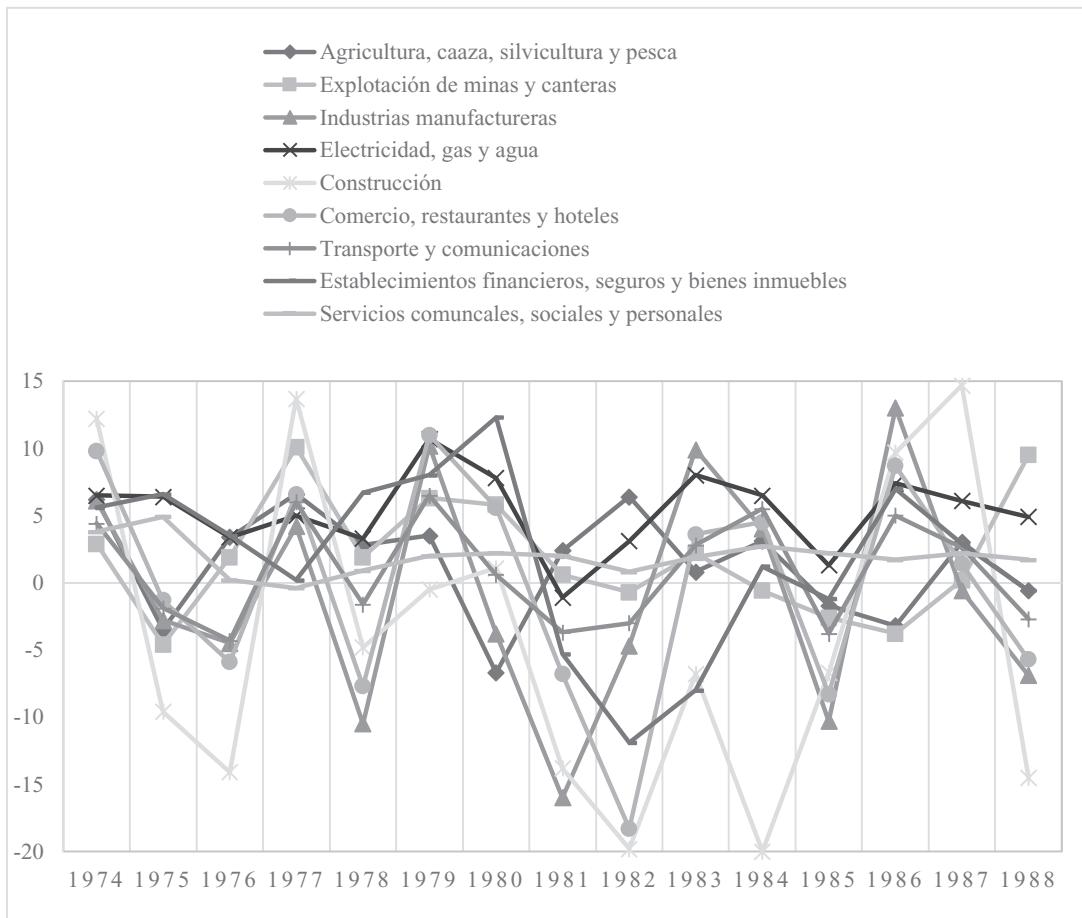
*Tasa efectiva mensual activa a 30 días en el segmento regulado

Fuente: BCRA (1988, pp. 27-35)

16 La mayoría de los años comprendidos entre 1983 y 1988, el FMI sólo aportó capital por cifras que iban entre 1.000 millones de dólares (1983, 1985 y 1987) y 500 millones (1986 y 1988), ante servicios de deuda externa que rondaban los 4.000-5.000 millones de dólares. En este concepto se exigía un ajuste fiscal de 3% del PIB, equivalía a una cifra cercana a los 4.000 millones de dólares (si se toma un producto aproximado de 120.000 millones de dólares en 1988 según datos del Banco Mundial y un tipo de cambio de 16 australes por dólar). Ver Banco Mundial, PIB de Argentina en dólares. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AR> y Mercado, 31 de marzo de 1988, p. 16.

Al momento concreto de lanzar el Plan Primavera, como puede verse en el Gráfico 1, la actividad económica se encontraba estancada y por debajo de los niveles de 1974. Eran los sectores ligados al mercado interno como la industria manufacturera, las construcciones y el comercio los más perjudicados tras el breve rebote del Austral (a excepción de la agricultura que sufrió una serie de sequías entre 1985 y 1986).

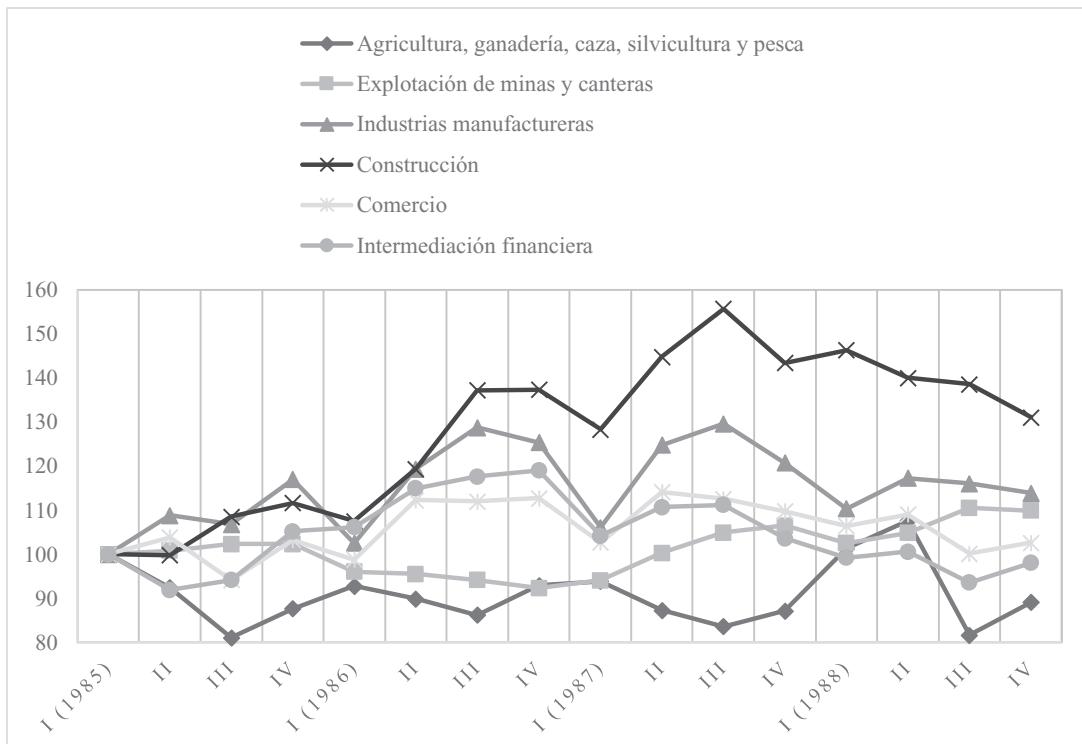
Gráfico 1. PIB por sectores, 1975-1988 (variación porcentual)



Fuente: Memorias del BCRA (1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988)

Si nos detenemos en la dinámica de la actividad de forma trimestral en los momentos previos al Primavera (Gráfico 2), puede verse que todos los sectores se encontraban en una aguda desaceración de la actividad.

Gráfico 2. PIB trimestral por sectores seleccionados, 1985-1988 (índice base 1985=100)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2006).

Al margen del rebote general de la actividad desde el Plan Austral, fue y sería el sector agropecuario uno de los más incentivados por el equipo económico. Como puede verse en la Tabla 2, el equipo económico venía realizando un esfuerzo muy significativo desde 1986-1987 por reducir los derechos de exportación.

Tabla 2. Derechos de exportación y resoluciones correspondientes de los principales productos exportador del complejo agrícola, 1983-1989 en porcentajes

Norma	Trigo	Maíz	Girasol	Aceite bruto de girasol	Pellets de girasol	Soja	Aceite bruto de soja	Harina y pellets de soja
5/7/1982	25	25	25	25	25	25	25	25
16/12/1983 Res. 7/83	18			14	17		13	13
17/05/1984 Res. 389/84			33	22				
30/05/1984 Res. 434/84							19	
6/7/1984 Res. 606/84		25						7
29/8/1984 Res. 786/84				14	15		10	10
29/10/1984 Res. 606/84	24	31	31	20	21	31	16	16
7/12/1984 Res. 1270/84	18							
14/01/85 S/Res.			26		0		18	
8/2/1985 Res. 129/85		25	25	14	15	25	10	10
4/3/1985 Res. 27/85		21						
11/6/1985 Res. 475/85	26	29	32	23	23	32	19	
10/10/1985 Res. 998/85	15							
13/1/1986 Res. 1329/85				27	17	22		
22/2/1986 Res. 169/85	21							
20/3/1986 Res. 254/86			24	15	20	27	15	
17/9/1986 Res. 813/86	5							
1/12/1986 Res. 814/86		15	15	6	11	15	3	3
1/12/1987 Res. 851/87	0							
01/01/1988 Res. 851/87			10	0	0			
15/2/1988 Res. 851/87		0						
1/4/1988 Res. 851/87						11		
29/7/1988 Res. 716/88							0	0
02/5/1989 Res. 533/89	20	20	30	20	20	31	23	23
29/5/1989 Res. 713	30	30	30	20	20	41	33	33

Fuente: Rossi (2015, p. 5).

Esto explica que el sector agricultura, caza y pesca fuera, pese a la recesión general, uno de los que se encontraba por encima de los niveles de 1970 en un 40%. Mientras tanto, industrias manufactureras se encontraba estancada (variación 0%), y construcción se contrae en -39%. La inversión global de 1.267 millones de australes tras el aumento post Plan Austral se ubicaba todavía por debajo de los 1.861 millones de 1970 medido a precios constantes.¹⁷ Sin embargo, pese a este pobre desempeño el equipo económico defendía el crecimiento del producto en 1986 y 1987 (6,6% y 2,5%).¹⁸

De esta manera, las justificaciones esgrimidas ante la recesión hacia 1988 se enumeraban en: mal desempeño de los términos del intercambio, reducción de la producción agrícola por inundaciones en 1986 y 1987¹⁹ y la disminución del superávit comercial en 1987 por el aumento de las importaciones. Es cierto que, como puede verse en la Tabla 3, el saldo comercial se deterioró desde 1986 impactando negativamente en la cuenta corriente y la reducción los precios internacionales fue relevante. Sin embargo, el equipo económico evitaba ponderar la crisis económica en el largo plazo.

Tabla 3. Cuenta corriente, 1981-1987 (millones de dólares)

1981	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
CUENTA CORRIENTE	-4.714	-2.358	-2.461	-2.391	-953	-2.859	-4.285
BALANCE COMERCIAL	-287	2.287	3.331	3.523	4.582	2.128	556
Exportaciones	9.143	7.624	7.836	8.107	8.396	6.852	6.356
Importaciones	-9.430	-5.337	-4.505	-4.584	-3.814	-4.724	-5.800
SERVICIOS REALES	-705	43	-400	-205	-231	-573	-348
SERVICIOS FINANCIEROS	-3.700	-4.719	-5.408	-5.712	-5.308	-4.416	-4.485
Utilidades y dividendos	-735	-316	-425	-429	-425	-482	-558
Intereses cobrados	885	523	440	264	253	357	218
Intereses pagados	-3.850	-4.962	-5.423	-5.537	-5.132	-4.291	-4.145
TRANSFERENCIAS UNILATERALES	-22	31	16	3	0	2	-8

Fuente: MECON (1988).

En estas condiciones, en 1987 aumentó el déficit fiscal. Sin embargo, el equipo económico siguió avanzando en la reducción e incluso eliminación de los impuestos a las exportaciones de origen agropecuario -ya reducidas del 20% en 1985 al 8% en 1986.²⁰ Pese al deterioro económico evidenciado en la caída de

17 Fide. Coyuntura y Desarrollo. Anexo Estadístico XXX, enero de 1990, p. 1.

18 Ídem.

19 Se había reducido la producción de cereales y oleaginosas en más del 30% respecto a los volúmenes alcanzados entre 1984 y 1985 (BCRA, 1988, p. 49) y el volumen físico de la producción de cultivos en 1988 apenas se encontraba por encima de 1980 (12 millones de toneladas contra 10 millones). Fide. Coyuntura y Desarrollo. Anexo Estadístico XXX, enero de 1990, p. 21.

20 Fue un tema no menor, porque en 1987 el déficit fiscal estimado en 2,5% del PIB resultó del 7% y la pérdida de recursos tributarios explicó casi 4% de ese déficit, mientras que el aumento de egresos fue de menos de 1%. La reducción de retenciones agropecuarias, las exenciones al impuesto al IVA enmarcadas en los regímenes de promoción industrial y los regímenes fiscales a las exportaciones industriales tuvieron un rol central en el aumento del déficit (MECON, 1989, pp. 145-150). Se renunció a recursos que hubieran podido significar alrededor de 5.000 millones

los niveles de actividad y el aumento de la inflación, el equipo económico siguió priorizando la reforma estructural de cara al Plan Primavera.

Así, se sostuvo de forma más decidida que el excesivo gasto público manifestaba una crisis del modelo de industrialización de posguerra²¹ y era el responsable era el responsable de la alta inflación y el desequilibrio en el balance de pagos. En virtud de ello, se argumentó y justificó que los logros del Plan Austral (como el aumento de los ingresos en 2,2% del PIB y la caída en los gastos en 9,1%) se vieron desbordados por los gastos al Tesoro que “exceden estructuralmente los recursos con que éste cuenta” (Torre, 2021, p. 383).²² Pese a que no hubo equilibrio presupuestario en ningún momento del gobierno si se consideran los intereses de la deuda,²³ al momento de plantear el Plan Primavera fue este diagnóstico fiscalista el que se impuso en el equipo económico.

IV. REFORMA ESTRUCTURAL PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN AL MUNDO

Como ya se dijo, se fue imponiendo una crítica a la economía cerrada en el equipo de Sourouille, pero particularmente se señaló la dependencia de las exportaciones tradicionales. Como se ve en el Gráfico 3, el conjunto del comercio exterior y la actividad interna estaban estancadas desde los ochenta. Sin embargo, el equipo económico estaba convencido de que el Plan Austral había fracasado por el mal desempeño de los términos del intercambio y no por la imposibilidad de mantener la reactivación ante las presiones de los acreedores y el FMI.

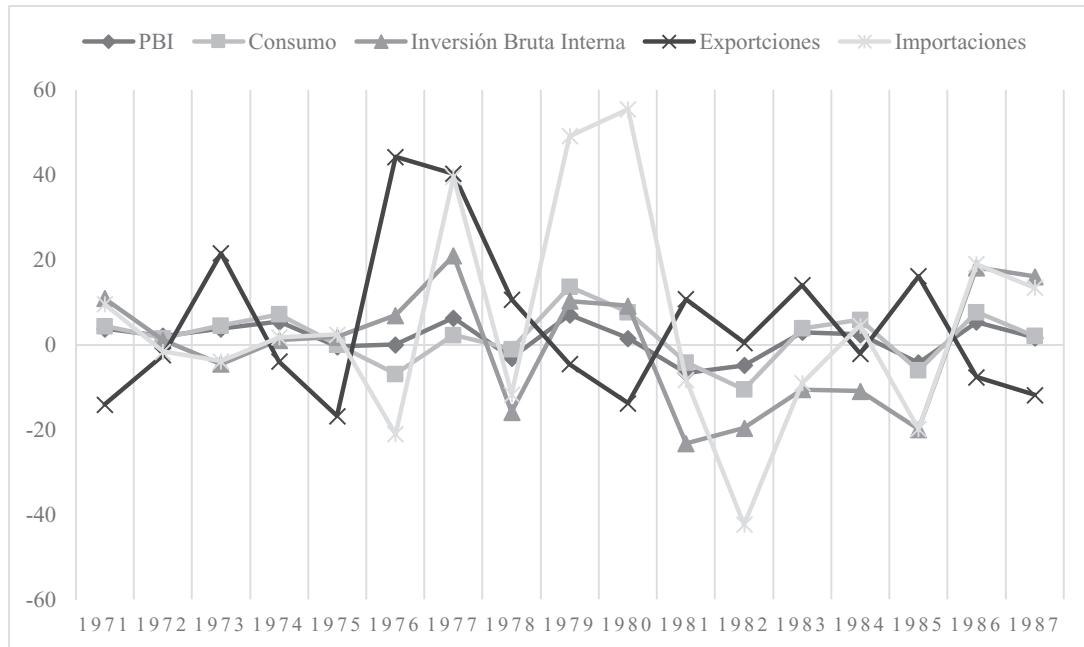
de dólares anuales o 5% del PIB.

21 Al contrario de lo que se esgrimía no se trataba de reducir el gasto consolidado en términos históricos. Este se encontraba en los niveles del 25% del PIB desde los años 50. Más bien, se trataba de volver a un modelo más regresivo de achicamiento del Estado a niveles previos a los años 40, incluso teniendo en cuenta que el gasto público per cápita se encontraba estancado y reduciéndose desde 1980 (MECON, 1999, p. 45).

22 Cuestión que seguramente respondía a la inquietud del equipo económico por evitar presiones por aumentos salariales encima de las bandas que fijaba el gobierno, como lo calificó Torre (2021), se trataba de evitar la “pérdida de autoridad gubernamental” y una “política económica irresponsable” (p. 383).

23 El resultado del sector público con intereses de la deuda evolucionó de la siguiente manera en el periodo: 1984 (-6,73%), 1985 (-5,91%), 1986 (-2,89%) y 1987 (-4,48%) (FIEL, 1988, p. 22).

Gráfico 3. Oferta y demanda global (tasas de variación anual), 1970-1987

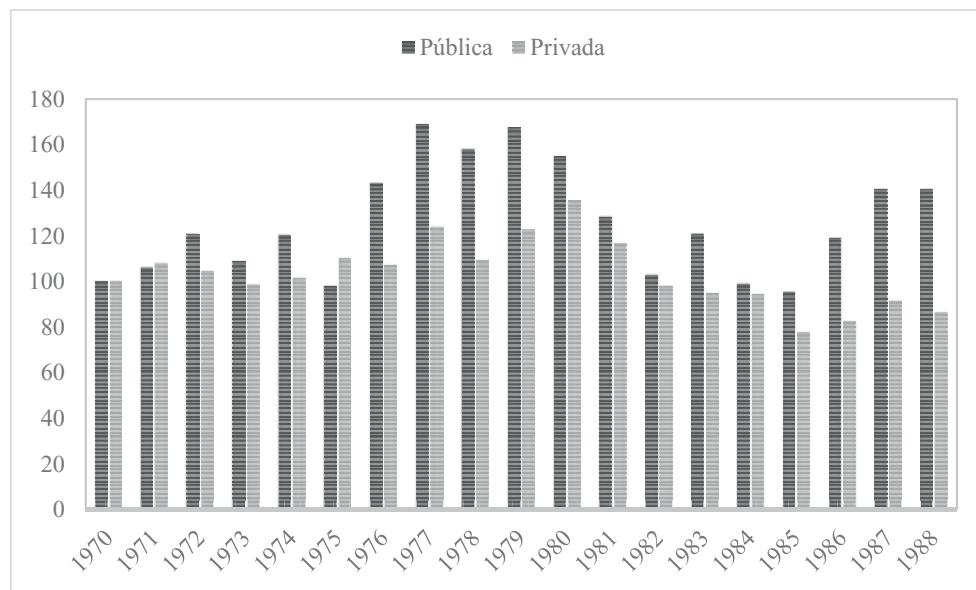


Fuente: MECON (1988).

Así, el diagnóstico del Plan Primavera desestimó cualquier recuperación del mercado interno y sostuvo que la recuperación de la inversión desde 1985 (ver Gráfico 3) fue insostenible porque la industria vendía el 90% de su producto en este. Incluso, fue crítico de que esa breve recuperación fue traccionada por la inversión de las empresas públicas y los subsidios al sector privado. Corriendo de eje al Estado, a partir de ese momento, se prefirió promover una nueva estructura productiva con mayor peso de las exportaciones en el producto,²⁴ menor relevancia de la inversión pública en la economía real y una industria más competitiva e integrada al mundo. Sobre este último punto, cabe aclarar, se depositó una excesiva confianza en apalancar el crecimiento económico en los mercados mundiales y en la legitimidad que eventualmente provocarían ante los inversores las reformas emprendidas. El retiro del Estado no era un punto menor en este aspecto, ya que la inversión pública representaba más del 70% promedio de la inversión total (Corenberg, Goldszier, Heymann y Ramos, 2007, p. 73). También, como puede verse en el Gráfico 4, al margen del estancamiento generalizado desde los años 70, la inversión pública cumplió un rol de incentivo de la inversión privada central, particularmente entre 1985-1988.

24 Lo que significaba un cambio estructural de magnitud, en virtud representaba al menos tres cuartas partes del producto, mientras las importaciones, las exportaciones y la inversión fija eran de alrededor de un 10%. Ver Fide. *Coyuntura y desarrollo*. Anexo estadístico XXII, diciembre de 1985, p. 1.

Gráfico 4. Inversión pública y privada, 1970-1988 (índice base 1970=100)

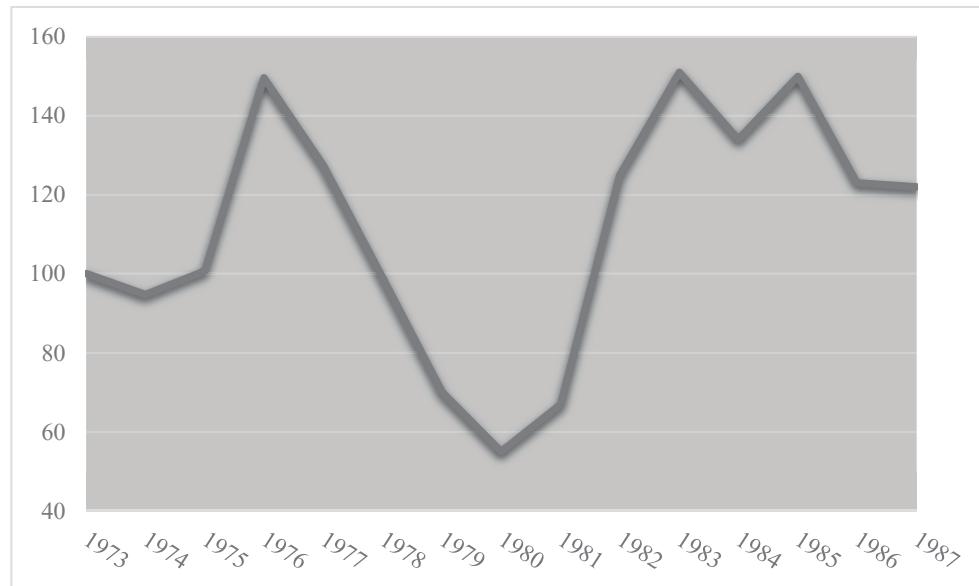


Fuente: Corenberg, Goldszier, Heymann y Ramos (2007, pp. 73-74)

Los instrumentos para revertir la estructura económica serían “un tipo de cambio competitivo, el aliento a las exportaciones industriales y la eliminación de trabas a las exportaciones agrarias, el programa de integración con Brasil y Uruguay y la supresión de las restricciones a las exportaciones”.²⁵ Los incentivos externos que se buscaba impulsar debían ser de una gran magnitud en el contexto de estancamiento generalizado, especialmente si se considera que el bajo coeficiente de apertura de la economía estaba relacionado con este. Un dato interesante que se observó en el Gráfico 5, en este sentido, es que el tipo de cambio se encontraba en niveles altos y previos a la apreciación experimentada con el Plan Martínez de Hoz. Además, en lo inmediato, con la eliminación de las retenciones se renunciaba a importantes recursos en un momento de extremo deterioro socioeconómico y vulnerabilidad de la economía.

25 Ídem.

Gráfico 5. Tipo de cambio real, 1973-1987 (índice base 1973=100)



Fuente: FIEL (1988) y Canis, Golonbek y Soloaga (1988 p. 54)

El ajuste y la reforma del Estado defendida debía: i) reducir los subsidios reformando los régimenes promocionales regionales y sectoriales y desregulando mercados;²⁶ ii) impulsar una privatización “selecciva” de empresas públicas; iii) promover una apertura a la participación privada en el área de combustibles y de servicios públicos de energía, comunicación y transporte;²⁷ iv) apoyar el financiamiento independiente para las provincias, empresas públicas y el sistema de previsión social eliminando los recursos aportados por el Estado²⁸ y v) instrumentar el combate a la evasión fiscal mejorando la administración tributaria.

26 La promoción industrial y sus primeros régimenes datan de 1944; en los ochenta la discusión estaba en la consolidación de una treintena de grandes firmas de la producción de bienes intermedios de uso difundidos que concentró gran parte de los montos totales de inversión: 1.200 empresas concentraban 2.800 proyectos y durante 14 años de inversiones aprobadas por 9.000 millones de dólares se concretaron menos de la mitad (Katz y Kosacoff, 1989, pp. 40-45). Ortiz y Schorr (2021) estimaron que las transferencias al capital concentrado local en el marco de estos régimenes costaban casi un 10% del PIB al año -alrededor de 7.000 millones de dólares-, lo que duplicaba los intereses pagados de la deuda externa (p. 133).

27 Cuestión originada con el Plan Houston anunciado por Alfonsín en la capital petrolera de los EEUU el 24 de marzo de 1985, cuando se convocó la apertura a la inversión privada en hidrocarburos. Hacia 1988, este Plan alcanzó su cuarta licitación con 24 contratos aprobados para lo cual se esperaban inversiones brutas de 40.000 millones de dólares, aunque estas no se concretaron.

28 Las transferencias explícitas a las provincias (es decir, sin contar los gastos en materia de régimenes de promoción industrial) se habían prácticamente triplicado entre 1972-1986. Así, al margen de esto, sí resultaba más problemático que la forma de financiamiento de los gobiernos provinciales era en más de un 50% de origen nacional. No obstante, la mayor parte de ese crecimiento se dio entre 1972-1975, ya que en 1986 en términos constantes se encontraban en el mismo nivel de 1975. Por su parte, las empresas públicas explicaban un gasto de casi 4% del PIB en 1988, de los cuales 1,2% correspondían a intereses de deuda. En aquel entonces, el presidente del Directorio de Empresas Públicas Enrique Olivera estimó pérdidas de la tesorería por 1.000 millones de dólares anuales. Respecto al sistema de seguridad social y su déficit, el Tesoro Nacional aportaba casi un 2% del PIB en 1988, para lo cual se estimó en 1989 eliminarlo a partir de un aumento de impuestos a los combustibles, teléfonos, aportes personales y contribuciones patronales (MECON, 1989, pp. 164, 169, 172, 228 y 229) y *La Nación*, Prevén un grueso déficit en las empresas estatales, 24 de abril de 1987, p. 1.

Sin embargo, parecían existir dudas acerca de poder avanzar en las reformas ya que se hablaba de un periodo de transición ante las desfavorables condiciones internas y externas. Mientras tanto, se recomendaba, se debía avanzar en reducir el déficit fiscal al mínimo para disminuir las tasas de interés y la inflación y revitalizar la inversión privada sin intervención del Estado. Sin embargo, era evidente que la reducción del déficit en las condiciones exigidas por los organismos internacionales era extremadamente difícil (Torre, 2021, pp. 441-442) como que este dependía de las reformas.

No obstante, se planificó poder eliminar de forma estructural el déficit en 1988 a partir de una serie políticas. En el área de la Administración Nacional se esperaba mantener congeladas las vacantes de empleo público. Como puede verse en la Tabla 4, este (Administración, Defensa, Salud, etc.) había crecido en los años 1970 y 1980 de forma relevante hasta superar a la industria y el sector agropecuario juntos en 1988. Sin embargo, este crecimiento se generaba en un contexto de estancamiento productivo generalizado.

Tabla 4. Estructura sectorial del empleo (porcentajes), 1960, 1970, 1980 y 1988

	Sector público*	Servicios**	Transporte	Comercio	Construcción	Electricidad, gas y agua	Industria	Agricultura y pesca	Petróleo y minería
1960	12,68	10,12	8,59	12,08	5,88	2,19	26,41	20,29	0,33
1970	13,42	12,00	8,14	16,10	8,06	2,19	22,9	16,66	0,27
1980	17,02	15,45	5,57	16,67	10,19	2,02	20,72	11,97	0,28
1988	19,74	17,40	5,75	18,41	7,26	1,74	17,96	10,74	0,22

* Administración pública, Defensa, Educación y Salud.

** Inmobiliarios, empresariales y de finanzas.

Fuente: ARGENDATA. FUNDAR. <https://argendata.fund.ar/>

Otra política relevante era analizar la transferencia y la reestructuración de empresas del área de Defensa, la revisión del programa de inversiones en el sector energético y del programa nuclear, la reducción del Fondo Nacional de Vivienda y desmonopolizar la inversión estatal en telecomunicaciones y servicios aéreos (Aerolíneas Argentinas y ENTEL).²⁹ Limitar los aportes de la Tesorería a las empresas públicas en estos sectores tendría un doble objetivo: reducir las inversiones clave del Estado en la economía y restringirlo al pago de la deuda externa de las empresas públicas. Respecto a las provincias se esperaba limitar las transferencias adicionales al 1% de los recursos coparticipables bajo la Ley de Coparticipación de Impuestos N° 23.548 aprobada en 1988. También limitar los créditos del BCRA a los bancos provinciales eliminando los sobrecargos que caían sobre la autoridad monetaria.³⁰ En materia de seguridad social se planificó enfrentar los desequilibrios generados por el crecimiento de la población pasiva sobre la activa

29 Pese a que entonces se estimaba un déficit de viviendas de 2 millones de unidades entre ranchos precarios y casas deficitarias, para lo cual se requería reemplazar al menos 100 unidades sólo a los efectos no aumentar dicho déficit (MECON, 1987, pp. 398-399).

30 El financiamiento del BCRA a las provincias rondaba casi 20.000 millones de australes en 1988, lo que representaba al tipo de cambio promedio de 1988 (11 australes por dólar) un monto de casi 2.000 millones de dólares anuales. Sin embargo, en comparación a la asistencia financiera al Banco Hipotecario Nacional y otros bancos públicos era una cifra baja (BCRA, 1988, p. 96). Así y todo, hubo años, como 1986, en que las asistencias del BCRA a entidades y bancos privados era tan sustantiva o incluso mayor que la otorgada a entidades públicas (BCRA, 1986, p. 112).

y la informalidad asalariada³¹ con más impuestos, reducción de beneficiarios nuevos con haber mínimo (Ley núm. 23.661 de enero de 1988), resolución de las demandas judiciales vía Decreto núm. 648/87 y el impulso a las compañías aseguradoras para que ofrezcan jubilaciones privadas.³²

En materia financiera el punto era reducir la dependencia de los bancos públicos del crédito del Banco Central. Como se observa en la Tabla 5, este había crecido de forma significativa desde 1985, mientras la asistencia a bancos y agentes privados del sistema financiero se reducía. Adicionalmente, en 1987 y 1988 crecía la asistencia a diversos sectores económicos, aunque representaban una proporción menor ante los bancos y empresas públicas. Adicionalmente, la financiación del BCRA al sistema financiero se duplicó en 1987 y casi que se triplicó en 1988, como se dijo, explicada por la asistencia al sector público. Sin embargo, esto requería de los recursos necesarios para sanear los bancos públicos sin perjudicar a las provincias y a la población.

Tabla 5. Financiación del BCRA al sistema financiero, 1983-1988 (en porcentajes)

1983	Bancos públicos*	Bancos y agentes privados**	Sectores económicos***	Total, en millones de USD****
1983	9%	74%	17%	1.857
1984	4%	75%	21%	767,6
1985	54%	45%	2%	1.752
1986	49%	45%	6%	1.365
1987	57%	17%	25%	2.385
1988	71%	13%	16%	5.737

*Incluye bancos nacionales, provinciales y municipales.

**Incluye asistencia financiera, refinanciación de deudas, seguros de cambio, adquisición, fusión de entidades financieras de bancos y agentes privados.

***Incluye diversos sectores y proyectos productivos, asistencia financiera a cooperativas, para la construcción de viviendas, por desastres climáticos y conversión y refinanciación de deudas.

**** Montos de diciembre de cada año convertidos por la cotización del dólar oficial del mismo periodo.

Fuente: memorias del BCRA (1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988).

31 Respecto a este último punto, cabe destacar que entre 1986 y 1988 la informalidad asalariada era de al menos un 30%. Argendata. FUNDAR. <https://argendata.fund.ar/>.

32 En la década de 1980 el sistema previsional se encontraba afectado por varios procesos. Uno de ellos era el deterioro de la relación cotizante/beneficiario (de 2,54 a 1,58) de 5.958.000 aportantes a 4.976.000 y un aumento de beneficiarios de 2.343.000 a 3.147.000. Esta cuestión obedecía a que una parte significativa de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba fuera del sistema formal (la relación aportantes/PEA se redujo de 54,9% al 42,7%). Además, debería sumarse el aumento del desempleo que rondaba el 8% en 1988 y de la informalidad explicada por la población autónoma (31% de la PEA). La insolvencia en que se encontraba el sistema se materializaba en que más del 90% de los retirados autónomos percibía un haber mínimo, lejos de Industria, Comercio y Estado donde el promedio era del 64%. En aquel entonces, se estimó que la deuda con la clase pasiva en virtud de los juicios era de alrededor de 6.500 millones de dólares y que el déficit operativo del sistema era de 400 millones (FIEL, 1992, pp. 300-302).

En el mismo orden, se buscaría una liberalización de las tasas de interés, la instrumentación de reservas para pérdidas por préstamos, una garantía para todos los depósitos pequeños y la reducción de los encajes marginales no remunerados y de subsidios vinculados a redescuentos del BCRA y la liquidación de intermediarios insolventes.³³ Se resaltó que la reciente reducción de los encajes atrajo más de 1.200 millones de dólares al sistema bancario y aumentó los depósitos a plazo fijo en un 30% -subiendo del 40% en 1985 a más del 60% en 1988 entre los activos financieros del sector privado-,³⁴ aunque como vimos se trataba de un efecto cada vez más temporal. Por otro lado, se habló de una reforma de la Carta Orgánica del BCRA para limitar el financiamiento al sector público mediante el Congreso, la creación de una entidad independiente destinada a administrar la liquidación de activos de instituciones en quiebra y de un programa de seguro de depósitos y de topes sobre los redescuentos del BCRA reduciéndolos hasta llevarlos a terreno negativo en 1988, entre otras.

Las primeras medidas apuntaban a una reducción rápida del déficit fiscal y a la creación de incentivos de inversión para el sector privado nacional y extranjero en una coyuntura de difícil concreción. Sin embargo, la cuestión del sector financiero se presentaba como un punto más complejo de resolver, mereciendo un comentario adicional. Las medidas contenidas en el Plan Primavera redujeron la inflación en un comienzo del 31% mensual al 6% revirtiendo temporalmente la desmonetización de la economía. El M1 se contrajo en más del 6% real entre diciembre de 1987 y agosto de 1988; y entre agosto y diciembre de 1988 subió un 15,82% (BCRA, 1989, p. 68). Sin embargo, equilibrar el mercado monetario mientras persistían la fuga de capitales en un stock cercano a la deuda externa y un cuadro de estancamiento generalizado era peligroso (Ortiz y Schorr, 2021, p. 136). Acentuar los factores internos de expansión monetaria (préstamos al gobierno nacional, redescuentos a entidades bancarias, entre otros) mediante instrumentos de absorción monetaria (encajes, depósitos indisponibles, etc.) para cerrar la brecha entre la oferta de dinero y la demanda tenía límites en la escalada inflacionaria. Por ejemplo, el déficit cuasi fiscal en estos años creció en envergadura, especialmente en 1988 y 1989. Como se muestra en la Tabla 6, representó más de 3.000 millones de dólares anuales.

Tabla 6. Déficit cuasi fiscal en millones de dólares. Años 1986, 1987, 1988 y 1989 (base caja)

	Intereses cobrados		Intereses pagados		
	Créditos sistema financiero	al Activos externos	Pasivos monetarios	Activos externos	Déficit
1986	866,6	262,4	1.436,2	628,8	-936,0
1987	632,6	161,2	843,9	672,9	-723,0
1988	879,9	160,2	1.798,5	512,4	-3.270,8
1989	494,6	161,4	2.122,6	264,3	-3.720,9

Fuente: Giorgio y Rivera (1990, p. 43).

El gasto cuasi fiscal se origina en la diferencia entre los ingresos generados por los activos del BCRA -externos derivados de la operatoria en divisas, títulos del gobierno y crédito al sistema financiero- y

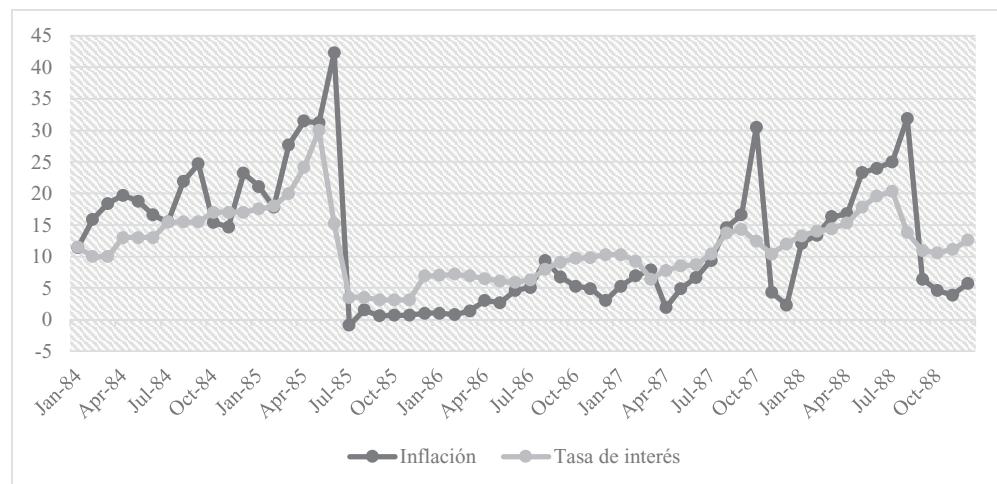
33 Que como se vio en la Tabla 5, puede explicar la reducción de la asistencia a bancos y agentes privados del 45% al 17% entre 1986 y 1987, pero con una contrapartida de mayor asistencia al financiero sistema público.

34 BCRA (1985, p. 102) y BCRA (1988, p. 114).

pasivos –encajes remunerados, depósitos indisponibles, títulos del gobierno y base monetaria-. En aquel entonces, tanto el crédito al gobierno como al sistema financiero eran incobrables o bien de escaso rendimiento. El déficit cuasi fiscal de caja en 1988 fue equivalente a más de 3% del PIB. Así, en aquel entonces el origen del déficit cuasi fiscal se encontraba en: i) la compra de activos externos que tenía como contrapartida un aumento de la base monetaria, de los encajes remunerados, de los títulos o el endeudamiento externo; ii) el crédito al gobierno, donde le BCRA otorgaba financiamiento al Tesoro tanto en moneda local como en divisas a través de la adquisición de activos de este último (títulos o letras de la Tesorería) que en la práctica resultaban en una pérdida patrimonial de la entidad y iii) crédito al sistema financiero (redescuentos) destinados a la promoción mediante el crédito subsidiado o la atención a problemas de liquidez de entidades financieras –también, como en ii), en la práctica resultaba deficitario dado las menores tasas de interés implicadas o su alto grado de incobrabilidad-. De aquí surge la diferencia entre intereses pagados y cobrados por la entidad, y la necesidad de considerar el déficit de la entidad en base caja y no devengado (dado el grado de incobrabilidad de sus activos como los créditos al gobierno) (FIEL, 1990b, pp. 30-35).

Aunque el equipo económico pretendía detener de raíz el déficit fiscal mediante una baja del gasto consolidado que eventualmente contribuya a bajar la inflación, el escenario de una recesión incierta en el contexto de agotamiento de la estabilización del Austral era explosivo. Después de todo, era discutible tanto que el origen de la inflación estaba en el déficit de la tesorería como insistía el FMI (Torre, 2021) como el intentar emprender reformas para consolidar un ajuste fiscal estructural y permanente mientras se mantenía la brecha por intereses de deuda externa y fuga de capitales. Incluso, si se aceptaba que con la reducción del déficit fiscal sería posible; la estrategia de apertura de la economía dependía de la confianza generada por el intento de reformas en el sector privado, algo que no estaba a la vista. Por último, también faltaba considerar la colocación constante de deuda interna en australes con vencimientos crecientes en el tiempo y que hacían inflexible el déficit fiscal a la baja. El mismo BCRA reconocía que “la suba en la tasa nominal de interés aplicada a volúmenes crecientes de deuda sumó con el correr de los meses un factor generador de creación de la base monetaria que exacerbó la aceleración inflacionaria” (BCRA, 1988, p. 65). Este aspecto surgía de considerar que el problema externo de la deuda fue originado por la dictadura y que el déficit fiscal y cuasi fiscal, aunque tenía más larga data, sería difícilmente reducible tras la aceptación de los pasivos privados y la quiebra de empresas públicas en la que se incurrió en el mismo gobierno. En suma, la reforma cambiaria del Plan Primavera desalentó temporalmente la demanda de divisas, aumentó la monetización y disminuyó la asistencia financiera del BCRA tras reducir la inflación y las tasas de interés a terreno negativo. Sin embargo, se trató de factores temporales porque la dinámica estructural e inercial de la inflación no se detenía. Como se observa en el Gráfico 6, la estabilización propiciada por el Primavera y las anteriores estabilizaciones desde el Austral funcionaban convalidando altas tasas de interés real para mantener monetizada la economía mientras persistían las presiones del FMI y los acreedores que deterioraban la coyuntura política. De esta forma, la estabilización era dependiente de una lógica de renta financiera que limitaba la reactivación productiva y agravaba el desequilibrio fiscal a partir del endeudamiento externo existente (stock) y el interno hacia adelante (flujo) con el fin de mantener la rentabilidad de los bonistas y continuar con la estatización de la deuda privada (Ortiz y Schorr, 2021, p. 137).

En el Gráfico 6 se observan dos momentos definidos sobre esta cuestión. El primero, entre 1984 y 1985 donde las tasas de interés, que eran reguladas, se mantuvieron por debajo de la inflación. A partir del Austral las tasas de interés activas pagadas a los bancos, entidades financieras e inversores por títulos públicos se mantuvieron por encima de la inflación. La excepción estuvo en dos momentos muy concretos, como fue el descontrol de la inflación hacia mediados de 1987 (australito) y 1988 (Primavera), aunque se retomó la misma dinámica. Esto coincide con la política de desregular un segmento de las tasas de interés como el pagado a los inversores de bonos y títulos públicos para ofrecer alta rentabilidad. Así, entre 1986 y 1988, este sector obtuvo por títulos públicos una rentabilidad de 48% en términos reales.

Gráfico 6. Inflación y tasas de interés nominales, 1984-1988*

Fuente: BCRA (1985, 1986, 1987 y 1988).

No menos relevantes fueron los intereses externos pagados en instrumentos como los Bonex, Bonod y otras obligaciones. Como puede verse en la Tabla 7, que representaron millones de dólares anuales equivalentes, en ocasiones mayores, a las deudas de entes públicos.

Tabla 7. Intereses externos pagados por la Tesorería a través del BCRA en miles de dólares (1986, 1987 y 1988)

	1986	%	1987	%	1988	
Títulos públicos	1.219.455	100	958.275	100	602.525	100
Bonex	264.124	22%	183.275	19%	184.364	31%
Obligaciones en dólares	441.487	36%	372.191	39%	74.050	12%
Bonod	133.157	11%	84.287	9%	10.784	2%
Club de París	155.510	13%	123.679	13%	185.858	31%
República I	63.895	5%	57.885	6%	2.126	0%
Otros	161.282	13%	136.764	14%	145.343	24%
Otras deudas	1.002.131	100	1.019.590	100	364.631	100
Organismos internacionales	88.797	9%	85.276	8%	98.175	27%
Deudas de entes públicos asistidas por la Tesorería	908.275	91%	934.314	92%	266.456	73%
Letras en cartera del BCRA	5.059	1%				
Total 1 y 2	2.282.132		1.977.865		967.156	

Fuente: BCRA (1986, 1987 y 1988).

Ante las persistencias de estas condiciones resultaba lógico que el gobierno no lograra incorporar en una estrategia de inversión y acumulación de capital a los grupos económicos locales y al capital extranjero. Incluso, que no lograra finalmente imponer la reforma estructural alineada a los organismos internacionales con el Primavera.

V. REFLEXIONES FINALES

El diagnóstico del Plan Primavera jerarquizó progresivamente el sobredimensionamiento del sector público como factor explicativo de la crisis del capitalismo argentino contrastando con la postura del radicalismo desde 1983. Endeudamiento externo, impuesto inflacionario y economía cerrada explicarían el estancamiento en el largo plazo. Como se evidenció, esta mirada se acomodaba a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, desde un punto de vista tan ambivalente que se podía ponderar en igualdad de condiciones factores políticos como la estatización de la deuda externa y la fatiga de deudores y acreedores en las negociaciones de la deuda externa. De la misma forma podían convivir en el equipo económico de Sourrouille las críticas a los países centrales y acreedores en foros internacionales con el apoyo a la reforma estructural del BM y defendida por la FIEL. Así, paradójica y conscientemente, se defendieron las mismas reformas anteriormente cuestionadas que emprendió la dictadura de 1976 sosteniendo que permitirían un “capitalismo popular” que beneficiaría a la población.

Según sostenemos, el diagnóstico del equipo económico en el Plan Primavera puede entenderse como una fatiga del proceso que abrió el Plan Austral. La estabilidad lograda por este permitió al gobierno intentar reformas estructurales con cierto grado de autonomía entre 1986-1987. Sin embargo, estos intentos como la estabilización habrían sido malogrados, según el diagnóstico oficial, por los factores externos negativos y la persistencia del déficit fiscal. Por el contrario, entendemos que fue la persistencia de la brecha, la presión fiscalista del FMI y la dinámica financiera del Austral lo que determinaban el fracaso de la estabilización y que, finalmente, empujaron al equipo de Sourrouille a aceptar la reforma estructural de los organismos internacionales. Fue a partir de esta frustración que se endureció el discurso antiestado y su responsabilidad en la inflación como la propuesta de abrir la economía de forma rápida e integrarla en los mercados exteriores. Así, se favoreció la alianza económica a partir del planteo del BM y el FMI desestimando al capital privado interno tras su falta de voluntad de inversión. La reforma estructural se emprendía en un contexto de extrema vulnerabilidad de la economía y la magnitud del ajuste que se pedía a una economía tras una década de estancamiento tan peligrosa que no sorprende el final hiperinflacionario en 1989. Especialmente porque la dinámica financiera descripta y su impacto en los desequilibrios monetarios más “el stock” de la deuda externa y la fuga de capitales en algún momento llegarían a un límite final.

REFERENCIAS

- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1987). *El nuevo poder económico en la Argentina de los 80*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bacha, E. y Feinberg, R. (1989). “Cuando la oferta y la demanda no se cruzan: América Latina y las instituciones de *Bretton Woods* en la década de los ochenta”. En Bouzas, R. (comp.), *De espaldas a la prosperidad: América Latina a fines de los ochenta*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 177-208.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2002). “La fuga de capitales en la Argentina”. En J. Gambina (Ed.), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 59-96.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina durante en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BCRA (1983). *Banco Central de la República Argentina. Memoria anual de 1983*. Buenos Aires.
- BCRA (1984). *Banco Central de la República Argentina. Memoria anual de 1984*. Buenos Aires.

- BCRA (1985). *Banco Central de la República Argentina. Memoria anual de 1985*. Buenos Aires.
- BCRA (1986). *Banco Central de la República Argentina. Memoria anual de 1986*. Buenos Aires.
- BCRA (1987). *Banco Central de la República Argentina. Memoria anual de 1987*. Buenos Aires.
- BCRA (1988) *Banco Central de la República Argentina. Memoria anual de 1988*. Buenos Aires.
- Birle, P. (1997). *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Canis, C.; Golonbek, C. y Soloaga, I. (1988). *Principales características de las exportaciones industriales argentinas* (Documento de Trabajo núm.23). Buenos Aires: FIEL, 1-37
- Castellani, A. (2006). “Los ganadores de la ‘década perdida’. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988”. En Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Siglo XXI, Buenos Aires, 355-366.
- Cavallo, D. (17 de noviembre de 1983). “Financiar el déficit con recursos genuinos”. *Mercado* núm.733, 9-11.
- Cavallo, D. y Cavallo Runde, S. (2018). *Historia económica de la argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- CDI-MECON (1987a). *Discurso pronunciado ante el Comité Provisional del FMI en la ciudad de Washington EE. UU, el 9 de abril de 1987*
- CDI-MECON (1987b). *Notas desarrolladas en la sesión vespertina del comité provisional del FMI en la ciudad de Washington EE. UU, el 27 de septiembre de 1987*.
- CEPAL (2009). *América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas, 1950-2008* (Cuadernos Estadísticos núm. 37). Santiago de Chile: CEPAL.
- Coreember, A.; Goldszier, P.; Heymann, D. y Ramos, A. (2007). *Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina* (Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 63) Santiago de Chile: CEPAL, 1-89.
- de Pablo, J. C. (18 de agosto de 1983). “¿Por qué estamos cómo estamos?”. *Mercado* núm. 721, 20-21.
- Fernández, R. (9 de diciembre de 1982). “Proceso a la tablita”. *Mercado* núm.686, p. 11-13.
- Ferrer, A. (1983). *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: El Cid editorial.
- FIEL (1988). *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- FIEL (1990a). *Argentina: hacia una economía de Mercado*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- FIEL (1990b). “Gasto y déficit cuasifiscal”. *Boletín Informativo Techint* núm. 261, 21-33.
- FIEL (1992). *Argentina: la reforma económica 1989-1991. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Manantial.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2019 [1989]). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- Giorgio, L. y Rivera, R. (1990). *Déficit cuasifiscal: el caso argentino*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Heredia, M. (2006). “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”. En A. Pucciarelli (Comp.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI, 101-150.
- INDEC (2006). *Producto Interno Bruto a precios de mercado. Serie Empalmada 1980-2005. Millones de pesos a precios de 1993*. Buenos Aires: INDEC.
- Katz, J. M. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lacerca, C. (1986). “Desmitificar la privatización”. *Plural*, 2(4), 53-57.
- Lajer Baron, A. (2019). “Reforma y contrarreforma. 1976-1991: de la liberalización a la crisis del sistema financiero”. En Rougier, M. y Sember, F. (Coords.) *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje Claro, 315-369.
- Machinea, J. L. y Fanelli, J. M. (1988). “El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987”. En: Bruno, M.; Di Tella, G.; Dornbusch, R. y Fischer, S. (comps.), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*. México: FCE, 141-189.
- MECON (1987). *Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991*. Buenos Aires: Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación.

- MECON (1988). *Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido*, agosto de 1988. Buenos Aires: CDI/MECON.
- MECON (1989). *Secretaría de Hacienda. Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986-1989*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.
- MECON (1999). *Secretaría de Programación Económica y Regional. Caracterización y evolución del gasto público social. Periodo 1980-1997*. Buenos Aires: MECON.
- Novaro, M. (2009). *Historia Argentina. Argentina en el fin de siglo. Democracia, Mercado y Nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- Ocampo, J. A. (2014). “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”. En Ocampo, J. A.; Stallings, B.; Bustillo, I.; Velloso, H. y Frenkel, R. (comps.), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, 19-49.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2021). “¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín”. En Schorr, M. (comp.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo xix a nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI, 115-143.
- Ostiguy, P. (1990). *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé.
- Rossi, G. (2015). *Retenciones: larga historia de tensiones* (Informativo Semanal Mercado núm. 1737). Santa Fe: Bolsa de Comercio de Rosario, 1-5.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *La Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos: las ideas sobre el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, M. (2022). *El enigma del desarrollo argentino. Biografía de Aldo Ferrer*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hypsamérica.
- Schorr, M. (2021). “Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001)”. En Rougier, M. (Coord.), *La industria en su tercer siglo. Una historia multidisciplinaria*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, 263-315.
- Terragno, R. (1988). *Informe Terragno. El acuerdo con SAS. Inicio de una revolución en las empresas del Estado*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Edasha.
- Velázquez Ramírez, A. (2019). *La democracia como mandato. Radicalismo y peronismo en la transición argentina (1980-1987)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Visintini, A. A. (2022). *Las políticas económicas en la Argentina. Una visión histórica y analítica*. Buenos Aires: Biblos.
- Wainschelbaum, E. (1986). “Comercio exterior: diversificar para modernizar”. *Plural*, 2(4), 65-69.
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Edasha.
- Zicari, J. (2025). *El jefe civil de la dictadura: Martínez de Hoz. Economía, política y poder*. Buenos Aires: Ediciones Continente.