



**Università degli Studi di Ferrara**

**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO**

**Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara**

**Quaderni del Dipartimento**

**n.3/2002**

**Gennaio 2002**

***CHE COSA IMPARIAMO DALLA CRISI ARGENTINA ?***

**Patrizio Bianchi**

**Gennaio 2002**

## **CHE COSA IMPARIAMO DALLA CRISI ARGENTINA?**

**di *Patrizio Bianchi*<sup>^</sup>**

### Sommario

La crisi istituzionale culminata il 20 dicembre nelle dimissioni del Presidente Fernando De la Rúa ha basi economiche che non possono essere lette solo attraverso la pur rilevante lente del debito estero del paese. Certamente l'enorme debito estero, che ha avuto come conseguenza la dichiarazione di insolvibilità come primo atto del nuovo capo di stato provvisorio, Adolfo Rodríguez Saà, e del suo immediato successore, Duhalde è la manifestazione più evidente del male argentino, di cui tuttavia è bene analizzare con attenzione le debolezze strutturali ed in particolare, per noi, le motivazioni del vero e proprio default industriale.

Ricordiamo in breve le tappe della storia argentina, per poi proporre alcune considerazioni sul ruolo dell'industria nello sviluppo del paese. Porremo quindi attenzione al Piano di Convertibilità, che Cavallo propose agli inizi degli anni novanta, per giungere infine a questa ultima crisi.

In estrema sintesi la storia dello sviluppo dell'Argentina si può fissare in tre grandi fasi, ognuna però segnata al suo interno da drammatici eventi politici e da una notevole instabilità economica: gli anni del modello basato sulle esportazioni agricole (dalla metà dell'ottocento fino al 1930), gli anni del modello di sostituzione delle importazioni (dal 1930 alla metà degli anni settanta), gli anni della apertura unilaterale (Kosacoff, 2000, p.36).

---

<sup>^</sup> Facoltà di Economia, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio, Università di Ferrara

## 0. Premessa

La crisi istituzionale culminata il 20 dicembre nelle dimissioni del Presidente Fernando De la Rúa ha basi economiche che non possono essere lette solo attraverso la pur rilevante lente del debito estero del paese. Certamente l'enorme debito estero, che ha avuto come conseguenza la dichiarazione di insolvibilità come primo atto del nuovo capo di stato provvisorio, Adolfo Rodríguez Saà, e del suo immediato successore, Duhalde è la manifestazione più evidente del male argentino, di cui tuttavia è bene analizzare con attenzione le debolezze strutturali ed in particolare, per noi, le motivazioni del vero e proprio default industriale.

Ricordiamo in breve le tappe della storia argentina, per poi proporre alcune considerazioni sul ruolo dell'industria nello sviluppo del paese. Porremo quindi attenzione al Piano di Convertibilità, che Cavallo propose agli inizi degli anni novanta, per giungere infine a questa ultima crisi.

In estrema sintesi la storia dello sviluppo dell'Argentina si può fissare in tre grandi fasi, ognuna però segnata al suo interno da drammatici eventi politici e da una notevole instabilità economica: gli anni del modello basato sulle esportazioni agricole (dalla metà dell'ottocento fino al 1930), gli anni del modello di sostituzione delle importazioni (dal 1930 alla metà degli anni settanta), gli anni della apertura unilaterale (Kosacoff, 2000, p.36).

## 1. L'affermazione del modello basato sulle esportazioni agricole

La colonizzazione del Mar del Plata comincia nel 1534 con Pedro da Mendoza. L'intera area diviene una provincia dipendente dal Vicereame del Perù, di cui costituisce la periferia meridionale: un grande territorio pastorizio, al cui estremo meridionale si trovava un porto, Buenos Aires, che sopporta sempre meno il vincolo coloniale. Di lì parte la rivolta antispagnola guidata dalla borghesia mercantile contro la nobiltà terriera cresciuta nell'ordine coloniale. Con l'indipendenza (1816) questo contrasto tra Buenos Aires, con la sua borghesia mercantile ed europeizzante e le province, agricole e coloniali, si acuirà in un conflitto fra due modelli di governo: l'uno centralista ed unitario, voluto da Buenos Aires, l'altro federalista e decentrato, portato avanti dalle grandi famiglie *estancieras*. Dalla guerra civile, frantumata in cento guerriglie locali, emerge una soluzione federalista, in cui però il maggior proprietario terriero della Provincia di Buenos Aires, il Generale Ortiz de Rosas, assume direttamente il potere centrale (Incisa di Camerana, 1988, p. 54).

Con la lunga dittatura di Rosas si consolidano le caratteristiche essenziali che segneranno a lungo l'Argentina contemporanea. Innanzitutto il dominio politico di una oligarchia terriera che, unita all'esercito -unica tecnostuttura del paese- delinea un blocco politico reazionario che ha il proprio riferimento nella tradizione coloniale, incentrata nelle province di Buenos Aires, Santa Fé, Mendoza, in opposizione alla città di Buenos Aires, cosmopolita e commerciale.

Rosas verrà cacciato solo nei primi anni cinquanta, dopo quasi venti anni di dittatura; viene emanata una costituzione liberale, la capitale diviene Buenos Aires, e la stessa economia viene progressivamente orientata verso le esportazioni di beni primari, innanzitutto granaglie e carni, mentre dal punto di vista politico si alternano spinte populiste e governi militari.

Il modello economico che si consolida negli anni dal 1880 ha il suo perno nell'allevamento, la *ganaderia*, a cui progressivamente si aggiungono industrie ausiliarie per il trattamento della carne e delle pelli. Negli ultimi anni dell'ottocento, l'industria

nascente è data soprattutto dalle fabbriche per salare la carne, sostituite poi nel novecento dalle imprese di congelamento delle carni bovine.

Tra il 1865 e il 1895 l'area coltivata passa da 95 mila ettari a 5 milioni di ettari. Le esportazioni si moltiplicano di quasi dieci volte, ma il valore della terra aumenta di mille volte ogni dieci anni (Incisa di Camerana, 1988, p.314).

Il cuore del problema diviene quindi la distribuzione delle terre libere ed in particolare delle terre demaniali. Dapprima sembra volersi seguire l'esempio statunitense, che fissava per legge che ciascuna persona che si iscriveva nel registro dei residenti poteva acquisire 64 ettari con le sole spese di registrazione, così da evitare la creazione di latifondi e favorire la sistematica popolazione del territorio.

Il Presidente Sarmiento avvia nel 1873 una proposta di distribuzione terriera sul modello nordamericano, che viene respinta da un Senato dominato dalla aristocrazia; in seguito il Presidente Avellaneda tenta vanamente la via di creare grandi società per la bonifica e la colonizzazione, che poi avrebbero dovuto suddividere i terreni fra gli operai agricoli; infine nel 1880 con una nuova legge che premia i militari che hanno partecipato alla guerra contro gli indios, si provvede a distribuire dapprima lotti di 8 mila ettari agli ufficiali, per poi proporre lotti minimi da 10 mila ed infine vendere la maggioranza dei lotti superiori a 100 mila ettari (Incisa di Camerana, 1988, p.316).

La crescita è sostenuta da un flusso di emigrazione europea, anche qualificata, che permette di consolidare una economia che si inserisce nel commercio internazionale specializzandosi sempre più in un ambito molto specifico di prodotti agricoli e di loro prima trasformazione, mentre si importano beni manufatti e beni di base necessari alla infrastrutturazione del paese.

La Gran Bretagna diviene il nuovo punto di riferimento per l'Argentina: dopo una breve guerra negli anni immediatamente successivi alla indipendenza, l'Inghilterra riempie il vuoto lasciato dalla Spagna, fino a divenire il garante e protettore, il principale investitore straniero, il riferimento politico e culturale del giovane stato.

Qui si colloca quello che Giorgio Alberti chiama il "peccato originale" dell'Argentina moderna, cioè una modernizzazione senza industrializzazione (Alberti, 1985, p.8). Questa è infatti una società oligarchica che detiene il potere economico e sociale, attraverso la proprietà della terra e rafforza questo potere attraverso un controllo diretto dei vertici dello stato. Il modello di crescita economico è centrato sulla rendita terriera, nelle mani della vecchia aristocrazia *criolla* (cioè spagnola e coloniale) che si modernizza attraverso l'allevamento intensivo e la vendita all'estero di carni e prodotti collegati.

Le attività industriali non connesse con la *ganaderia* vengono considerate inessenziali, non danno prestigio sociale, né riconoscimento politico; vengono svolte da immigrati recenti, a cui non vengono riconosciuti diritti politici. Si apre qui uno stridente contrasto fra il bisogno di attrarre manodopera per popolare l'immenso paese e nel contempo il rischio di perdere il controllo di un sistema politicamente chiuso.

Juan Bautista Alberdi, l'ideologo della generazione del '80, afferma a questo proposito che "Gobernar es poblar", convinto della necessità di accrescere la dimensione del paese popolandolo l'immane estensione del paese; d'altra parte teorizza la differenza fra libertà politiche e libertà civili; le prime devono essere ristrette ai cittadini, cioè a quella minoranza che per capacità, censo e tradizione può ben governare il paese, mentre le seconde (che coinvolgono le libertà economiche di lavorare ed esercitare ogni tipo di attività) possono essere estese a tutti gli abitanti compresi gli stranieri.

Con questa teoria della doppia "repubblica federativa"- la prima aperta ai diritti civili per tutti gli abitanti, l'altra ristretta nei diritti politici ai soli *ciudadanos*- la democrazia non si esprime in termini di sovranità popolare ma in termini di ragione collettiva, interpretata e gestita da una oligarchia che esprime il comando come un dato ereditario e naturale (Alberti, 1985, p.8).

D'altra parte su questa posizione converge anche un primo movimento radicale, che ha la sua dirigenza nei componenti più illuminati delle stesse famiglie tradizionali e la sua base nella variegata classe media urbana; questa era composta da professionisti, commercianti, e funzionari, legati alla medesima economia di esportazione di beni agricoli, che sosteneva le famiglie *terratenientes*, ed era per definizione contraria all'emergere di una classe operaia urbana formata principalmente da immigrati di ultima generazione (Di Tella, 1985).

Il modello basato sulla esportazione dei beni primari fa tuttavia crescere la città-porto e quindi una borghesia legata alle esportazioni ed al commercio internazionale, generando una modernizzazione che però non si lega ad un processo di industrializzazione alternativo alla proprietà terriera, come in Europa e negli Stati Uniti, ma a questa complementare. Il radicalismo, che dalla legge elettorale Sáenz Peña del 1912 può contare sui voti di questa nuova borghesia urbana, interpreta questo ampliamento dello spettro sociale, avviando un'azione di riforma sociale, la quale continua a lasciare al margine lo sviluppo industriale ed inibisce quindi l'affermarsi di un movimento che possa dirsi alternativo all'establishment agrario.

Si formano qui quelle classi sociali che poi si ritroveranno nella storia seguente: l'oligarchia *terratenientes*, la borghesia urbana professionale e commerciale, che è complementare nelle sue attività all'oligarchia agraria, la vasta area degli immigrati al margine del sistema politico, ed al centro l'esercito come unica struttura tecnica nazionale, che rappresenta la via con cui i cadetti della borghesia e perfino i nuovi immigrati possono inserirsi rapidamente nel cuore strategico della nazione.

## **2. L'industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni**

Questa economia, incentrata sull'esportazione di beni agricoli, strettamente legata ai cicli dell'economia inglese, entra in crisi negli anni trenta, quando l'intero sistema delle relazioni internazionali si contrae drasticamente e tutti i paesi reagiscono alla crisi innalzando barriere protezionistiche. Di fronte alla progressiva chiusura delle esportazioni agricole, l'Argentina reagisce innalzando essa stessa le sue barriere alle importazioni e sostenendo le imprese nazionali in condizione di produrre quei beni manufatti fino ad allora importati dall'Europa.

Contestualmente si afferma una reazione autoritaria che sostituisce la presidenza Yrigoyen, fortemente orientata sul piano sociale, con la presidenza del generale Uriburu, che tenterà con ogni mezzo di ristabilire il controllo politico da parte della classe politica agraria.

Si consolida così nei fatti un modello di Import Substitution, che centra la propria crescita sull'industria, che viene strutturata essenzialmente su un mercato interno, in crescita, ma ancora sostanzialmente di modeste dimensioni. Questa industria locale, rivolta al mercato interno, non delinea da subito una struttura industriale con una propria autonomia sociale ed economica; è solo alla fine degli anni trenta che si delinea una prima legge a sostegno di un'industria nazionale. È l'ala nazionalista dell'Esercito che reclama la protezione per l'industria locale in funzione di indipendenza nazionale, e che richiede una legge per la creazione di una Dirección Nacional de Fabricaciones Militares.

La convergenza fra questi ambiti militari, sempre più sensibili all'esperienza italiana e tedesca, i nuovi industriali legati alla Union Industrial Argentina, i circoli di professionisti della capitale, ma anche gli agrari che si erano reinseriti nelle nuove produzioni per il mercato interno, danno vita nel 1940 al Pian Pinedo, che per primo delinea la nuova strategia di sviluppo rivolta al consolidamento dell'industria manifatturiera, in sostituzione del modello basato sulle esportazioni di beni primari.

Il piano venne respinto in parlamento da una vasta coalizione che comprendeva sia i conservatori che i radicali, entrambi legati nella difesa dello schema protoliberalista del passato.

Non di meno la guerra impone la necessità di un orientamento verso l'interno delle produzioni agricole ed industriali e spinge verso una industrializzazione avente carattere esplicitamente sostitutivo delle importazioni.

Diversamente dall'industria alimentare legata alla *ganaderia*, la nuova industria è un'attività essenzialmente urbana, incentrata a Buenos Aires, con un'organizzazione sociale che fa crescere organizzazioni politiche e sindacali fino ad allora marginali. Questo modello si consolida nel dopoguerra, che vede l'ascesa di Peron, dapprima fra i ministri del governo militare poi Presidente della Repubblica.

Peron costruisce un regime personale- il justicialismo- fortemente radicato nel contesto sociale urbano, sindacale, operaio, aperto agli immigrati, in cui espliciti sono i richiami al fascismo sociale, dove lo stato stesso assume il ruolo di pianificatore delle attività economiche. Lo stato diviene produttore e gestore di attività economiche, surrogando una fragilità imprenditoriale ben radicata nella storia del paese.

Scriva Alberti a questo proposito:

“ politicamente il peronismo rappresenta l'intento di costruire un sistema politico di tipo corporativo e “democratico plebiscitario” che si appoggia sulla mobilitazione controllata dei settori popolari come risorsa per potere rompere la continuità dello “status quo”, rappresentato dal potere oligarchico. Lo Stato si converte nella espressione politica del movimento, nel cui ambito trovano espressione gli interessi popolari, gli industriali legati al mercato interno, i settori intermedi” (Alberti, 1985, p.10).

Da questo inedito blocco sociale sono esclusi gli agrari, che rispondono con una violenta opposizione al progetto peronista; si giunge infine ad un compromesso, che spiazza politicamente l'oligarchia *terratenientes*, ma non ne riduce il potere economico.

La caduta di Peron avviene il 16 settembre 1955, per una insurrezione militare che ha facile presa su un movimento peronista ormai esausto e su una situazione economica claustrofobica (Incisa di Camerana, 1988, p.593).

La cosiddetta “Revolucion Libertadora” del 1955 è un tentativo autoritario di ristabilire il vecchio establishment economico e politico, con la espulsione dei ceti popolari, di recente immigrazione, industriali, che si erano affermati con Peron. Non di meno il modello economico basato sulla sostituzione delle importazioni permane il punto di riferimento, sostenuto ora da una progressiva azione per incentivare le esportazioni di beni manufatti e con la penetrazione progressivamente sempre più rilevante di grandi imprese multinazionali, che occupano rapidamente i settori più dinamici dell'industria, consolidando una sostanziale diversità organizzativa e tecnologica fra la grande impresa, multinazionale o nazionalizzata, e la piccola e media impresa locale.

Questa profonda trasformazione sociale è tuttavia schiacciata per un verso sul ritorno al vecchio modello protoliberalista, incentrato sulle esportazioni di beni primari, e per altro su un modello di industria protetta tutta rivolta al mercato interno. Questo conflitto pare trovare soluzione nel 1958 quando viene eletto Presidente il radicale Arturo Frondizi che sostiene una linea fortemente orientata allo sviluppo dei settori di base, necessari alla crescita, dall'industria petrolchimica alla siderurgia, fino a fare dell'industria il vero cuore dell'economia argentina.

A questo indirizzo *desarollista* non fu certamente estranea l'esperienza italiana dell'Iri e dell'Eni, in quegli anni al massimo del loro successo; una esperienza che dimostrava come un paese avente scarsità di capitali e di imprenditoria potesse crescere internamente ed inserirsi nel mercato internazionale con prodotti manufatti solo disponendo di intermedi di produzione, principalmente siderurgici e chimici, prodotti a costi contenuti da imprese pubbliche o fortemente sostenute dallo stato.

Negli anni sessanta l'industria raggiunge la punta del 28.18% del GDP, mentre le esportazioni di beni manufatti -pressoché nulle negli anni cinquanta- diventano un quarto delle esportazioni nei primi anni settanta (Kosacoff, 2000, p.42).

Il *desarollismo* di Frondizi è tuttavia figlio di una tecnocrazia politica che non ha consenso politico adeguato, che viene a sua volta schiacciata fra le spinte autoritarie del blocco agrario – esportatore e il populismo movimentista del “Peronismo senza Peron”.

Ancora una volta il modello si esaurisce al sorgere della nuova crisi internazionale. Il venir meno della stabilità dei cambi, successiva alla dichiarazione di non-convertibilità del dollaro (maggio 1971), dà il via ad un'instabilità monetaria che diviene insostenibile due anni dopo con la esplosione dei prezzi delle materie prime non agricole. Contestualmente la situazione politica ed istituzionale degrada sempre più, tra governi radicali e colpi di stato militari. Sull'onda di continui scioperi e violenze movimentiste, il radicale Illia viene abbattuto dal Generale Pistarini, a cui segue il Generale Onganía, in una strana coalizione in cui sindacati, militari, studenti si impastano fra loro in un gioco che porterà alla disgregazione del paese (1966). La dittatura di Onganía si conclude, in un contesto segnato dalla guerriglia rurale, con un nuovo *pronunciamento* militare che porta infine alla Presidenza il Generale Lanusse, esponente della vecchia borghesia *estancieras*.

Sarà proprio Lanusse a richiamare cingicamento il vecchio Peron che, dopo la breve transizione di Campora, assume nuovamente la presidenza, con la vicepresidenza della moglie (1973). Nel luglio 1974 Peron muore e la moglie assume la presidenza, mentre il paese sprofonda nella guerra terroristica, organizzata fra l'altro dalla stessa corte della presidentessa. L'economia sfugge ad ogni controllo, i prezzi crescono del 28,6% in febbraio, del 54% nel marzo 1976

La notte del 23 marzo 1976 l'esercito attua il colpo di stato, preannunciato pubblicamente tre mesi prima. Il Generale Videla, contestualmente ad una repressione senza precedenti, lancia un ambizioso programma di governo, denominato *Proceso de Reorganizacion Nacional*.

### **3. L'apertura unilaterale e la megainflazione**

Il *Proceso* viene sostenuto dalla ricorrente alleanza fra oligarchia agraria e militari, che si presentano come potere naturale, agente in nome di quella ragione collettiva che la sovranità popolare non può esprimere. L'origine della crisi viene identificata proprio nello sviluppo di una industria nazionale protetta, con i successivi effetti di urbanizzazione accelerata, pressione popolare e quindi disordine sociale come espressione endemica di uno sviluppo industriale contrapposto a quello mitizzato che si incentrava sulla specializzazione agricola e sul protoliberalismo governato da un ordine naturale. La risposta militare sul piano ideologico si fonda su interventi radicali e capillari, che si incentrano su un'apertura unilaterale dell'economia in un ritorno ad uno stereotipato liberismo originario, sulla stessa eliminazione della organizzazione politica in quanto considerata contraria a quella ragione collettiva che il regime interpretava ed infine sulla identificazione dell'esercito stesso come unica istituzione nazionale super partes avente capacità tecnica di conciliare il vecchio disegno tradizionale con la forte spinta tecnocratica necessaria per riorientare l'economia del paese (Alberti, 1985, p.12).

Martinez de Hoz, ultimo rappresentante delle grandi famiglie agrarie, fu il ministro dell'economia che disegnò e attuò quel progetto economico, che portò ad una netta deindustrializzazione del paese, all'esplosione della speculazione finanziaria, fino ad una crisi profondissima, che si accompagnò sul piano economico al dramma civile della dittatura ed infine al disastro militare delle Malvinas.

La fase autoritaria si articola in due sottoperiodi. Fino al 1978 vi fu una ripresa della produzione soprattutto dei beni di consumo durevoli e degli investimenti, dopo un lungo periodo di instabilità in cui si erano bloccati gli investimenti ed in attesa di una ripresa della domanda interna ed internazionale, sostenuta da riduzioni del costo del lavoro interno. La riduzione della tariffa esterna dal 90 al 50% ebbe scarsi effetti, poiché il recupero di produttività degli anni sessanta aveva reso la protezione ridondante, ma anche perché vi fu una caduta della domanda interna, accompagnata ad un'inflazione che, dopo un primo periodo di riduzione, riprese più virulenta di prima.

Immediatamente dopo il golpe vi fu infatti il blocco dei salari. Con questa operazione l'inflazione si ridusse dal 42% al mese fino al 6%, ma non riuscì a scendere al di sotto di questo livello; si ridusse infatti la domanda interna a causa dell'effettivo impoverimento della popolazione e nel contempo non si affrontarono i nodi strutturali che si tradussero in una inflazione endemica. Nel tentativo di ridurre ulteriormente l'inflazione, il governo militare adottò politiche monetarie restrittive, determinando il blocco dell'economia.

Nel dicembre 1978, per contrastare l'inefficacia delle politiche restrittive in un'economia segnata da recessione, il governo militare aprì di colpo l'economia, togliendo la protezione doganale, preannunciando la svalutazione della moneta, liberalizzando il mercato dei capitali. L'effetto immediato fu un fuga di capitali da parte sia delle multinazionali già presenti in Argentina, sia degli stessi capitali nazionali.

Con l'applicazione di una politica monetarista più ortodossa, similmente a quanto si stava realizzando in Cile, si superava il precedente approccio tradizionalista. L'obiettivo dichiarato del nuovo indirizzo era ridurre il tasso di inflazione interno a livello internazionale attraverso una svalutazione programmata del peso nei confronti del dollaro. Questa convergenza forzata tuttavia non si realizzò poiché la svalutazione rimase ancorata a valori previsti di inflazione, che risultarono più bassi di quelli effettivi, con il risultato di una rivalutazione continua del peso, mentre all'interno l'inflazione continuava a crescere. L'apertura del mercato interno espose le imprese interne alla competitività internazionale, mentre la crescita interna dei tassi di interesse, promossa a sua volta per controllare l'inflazione, generava livelli di indebitamento, che rapidamente superarono gli stessi *assets* aziendali. Si generò così la peggiore crisi industriale per il settore industriale di tutta la storia argentina (Kosacoff, 2000, p.46).

In questa situazione si attivò un processo di riorganizzazione che si prolungò per l'intero periodo di iperinflazione: il sistema si polarizzò nettamente fra una esigua minoranza che riuscì tramite mezzi propri o con credito esterno a rinnovare i propri impianti e la maggioranza delle imprese, che ridussero le proprie attività a livelli minimi, o più semplicemente divennero importatori o intermediari. Le multinazionali abbandonarono il paese, la stessa Fiat e l'Olivetti cedettero le loro attività ai loro subfornitori. Più in generale si generò una sospensione dell'entrata di capitali esteri, una fuga di capitali all'estero e l'avvio di una attività intensissima di speculazione finanziaria, che dette vita a quella che O'Donnel chiamo "l'economia del *saqueo*", cioè del saccheggio (O'Donnel, 1982).

Non di meno in questi anni, così come nel periodo immediatamente successivo, si formarono gruppi nazionali che cominciarono a delineare un nuovo profilo industriale; si trattava di gruppi familiari, tra l'altro di recente immigrazione, che sono cresciuti sia operando nelle attività finanziarie, anche speculative, sia acquisendo attività produttive dalle multinazionali in uscita o dalle imprese minori che chiudevano le proprie attività, sia cedendo allo stesso governo le proprie attività decotte, come nel caso del gruppo elettrico Soldati.

Nel marzo 1981 all'interno del regime militare vi fu un cambio di governo (da Videla a Galtieri) che affrontò la crisi per un verso assumendo esso stesso il debito delle imprese private e nel contempo garantendolo con indebitamento internazionale, che venne

accompagnato con nuovi vincoli alle importazioni di beni e con nuove misure di protezione e nazionalizzazione dell'economia, mentre l'inflazione continuava a crescere. Il crollo delle Malvinas (15 giugno 1982) porterà ad un nuovo cambio di Presidente (da Galtieri a Brignone), che infine indisse le elezioni vinte dal radicale Alfonsín, che dovette affrontare la crisi del debito estero e una crisi fiscale dello stato, in presenza di una iperinflazione senza precedenti. La crisi fu resa ancor più acuta dalla caduta internazionale dei prezzi dei prodotti primari e dal protezionismo della Comunità Europea nei confronti della carne e del grano argentini.

Nel periodo del governo militare il debito estero era cresciuto da 8 a 44 miliardi di dollari. Diversamente dal caso brasiliano, dove i crediti esteri si tradussero in investimenti, in Argentina questo debito servì per alimentare le importazioni di beni di consumo e la fuga di capitali (Incisa di Camerana, 1998, p.696). Contestualmente aumenta la povertà: nel 1975 il prodotto nazionale lordo per abitante è di 3.500 dollari, dopo dieci anni è di 2.950 dollari.

Nel 1975 gli interessi del debito esterno assorbivano il 15% delle esportazioni, dopo dieci anni occorre il 60% delle esportazioni per ripagare i soli interessi sul debito; d'altra parte – in assenza di una adeguata leva fiscale, il principale introito dello stato è dato dalle *retenciones*, cioè dai dazi sulle esportazioni.

Per affrontare la crisi il governo democratico dovette svalutare continuamente per poter sostenere le esportazioni e quindi generare entrate sufficienti per compensare i costi crescenti del servizio del debito estero. Si dovettero tuttavia formulare piani per controllare la domanda aggregata e l'inflazione, con una moneta che veniva svalutata continuamente per sostenere le esportazioni in presenza di elevata inflazione interna.

Nel 1985 venne varato il Pian Austral che introduceva una nuova moneta, che avrebbe dovuto tagliare le aspettative inflazionistiche, dato che avrebbe dovuto basarsi su un programma che indicizzava i contratti futuri, nel taglio del finanziamento da parte della Banca Centrale al governo, su una complessa riforma fiscale e su una ancora più complessa riforma dello stato (Sylos Labini, 1986). Tuttavia proprio il venir meno di queste riforme e di un piano di riattivazione economica tradussero il Piano Austral in un'azione di bilancio restrittiva, perché tagliava la spesa pubblica e nel contempo in un'azione monetaria espansiva perché creava una nuova moneta senza aver risolto problemi strutturali sottostanti. L'inflazione riprese a ritmi tali da definire un contesto di "megainflazione", con ulteriori effetti di destrutturazione interna della organizzazione produttiva (Heymann, D., Leijonhufvud, A., 1992).

Tabella 1: Tassi medi annuali d'inflazione in Argentina (media indici prezzi consumo e ingrosso)

1940-50	12,1
1950-60	28,9
1960-70	19,9
1970-75	66,0
1975-80	206,3
1980-85	369,3
1985-90	1382,1

Fonte: Banca Centrale Argentina, 1993

Gli effetti di questa prolungata megainflazione e della incertezza istituzionale sono stati significativi, con la progressiva destrutturazione di alcuni settori, cresciuti nella fase dell'Import Substitution, un aumento dell'economia informale, il consolidamento di un nuovo profilo di specializzazione industriale basato su nuovi settori di produzione di beni

intermedi, come il petrolchimico e il siderurgico (Donato, 1992, Kosacoff, 1993, Chudnovsky, Kosacoff e Lopez, 1999).

Nel dicembre 1989 diviene necessario abbandonare il controllo del cambio con l'apertura di una nuova crisi istituzionale che porta alle dimissioni anticipate del radicale Alfonsín e nuove elezioni, vinte dal peronista Meném, il quale giunge al potere con un consenso sufficiente per proporre un ampio programma di riforme strutturali, il cui perno sarà la Ley de Convertibilidad del 1991.

#### **4. Effetti della megainflazione sulla struttura produttiva**

Gli effetti della megainflazione e dell'instabilità istituzionale furono un chiaro processo di deindustrializzazione, che può essere misurato in termini di incidenza del valore delle produzioni manifatturiere sul totale del prodotto nazionale lordo. Come testimonia a più riprese Kosacoff (1993, 2000), questo valore cresce lentamente fino al 1930, per effetto della progressiva estensione delle attività ausiliarie dell'agricoltura e dell'allevamento, cresce poi considerevolmente negli anni dell'Import Substitution, ma cade drasticamente negli anni ottanta, allorché la quota della produzione manifatturiera torna ai valori del 1940.

Nel complesso la dittatura e gli anni immediatamente successivi hanno segnato la caduta del reddito procapite (-25%), l'aumento della disoccupazione (raddoppiata) e la riduzione della spesa pubblica ed in particolare della spesa sociale, dalla scuola alla sanità, con un significativo aumento della povertà e della ineguaglianza sociale.

In questo contesto di continuo degrado si colloca una profonda destrutturazione dell'apparato industriale, che trova la sua spiegazione appunto nell'incertezza macroeconomica ed istituzionale che segna l'intero decennio. Di fronte ad una crescente incertezza macroeconomica, che si traduce non solo in un aumento generalizzato dei prezzi, ma anche in una volatilità dei prezzi relativi, si generano effetti di incertezza e disorientamento, che incidono direttamente sull'organizzazione della produzione.

Così settori come il meccanico, in cui la produzione risulta dal combinarsi di molte componenti e servizi aggiuntivi, tendono a disgregarsi poiché l'incertezza istituzionale e l'attesa di sempre nuovi rincari fanno esplodere i costi di transazione e disincentivano contratti sufficientemente lunghi per programmare la produzione stessa (Donato, 1993). Similmente, in una situazione di incertezza ormai quotidiana diviene sempre più difficile stipulare contratti di lunga durata per impiegare dipendenti ad alta qualificazione (Kosacoff, 2000, p.52).

Infine va considerato che nella maggioranza dei casi gli impianti, costruiti nella fase della Import Substitution, avevano dimensioni subottimali- non più del 10% della scala ottima osservabile a livello internazionale- ed erano stati aggiornati in maniera discontinua, semplicemente introducendo nuove macchine su cicli ormai obsoleti (Kosacoff, 1998, p.28).

Gli effetti dell'incertezza nei settori meccanico, macchine utensili, ma anche tessile ed abbigliamento, mobili e mobilio e nell'industria dei minerali non metalliferi si traducono in un declino sia delle produzioni che della quota sul prodotto industriale totale, con una regressione generalizzata verso attività informali o di solo commercio. Questi settori che erano giunti nel 1977 a contare per il 31.6% della produzione industriale si riducono a meno del 20% nel 1990.

Imprese invece operanti in settori produttori di beni di base ed intermedi di massa, come la chimica e la siderurgia, reagiscono integrandosi ancor più verticalmente, per ridurre al minimo le transazioni intermedie: si tratta del resto di impianti costruiti di recente, negli

anni del *desarrollismo* di Frondizi e ancor più negli anni della dittatura, quando per ragioni nazionali, i militari richiedevano l'autonomia nei settori di base (Bisang, 1995, p.187). Questi settori crescono sia in termini di volume che di quota sulla produzione totale, che cresce dal 20 al 30%.

Tabella 2: Incidenza della manifattura sul GDP (al costo dei fattori)

1900-09	15.35
1910-19	16.54
1920-29	18.65
1930-39	21.06
1940-49	24.22
1950-59	24.80
1960-69	28.18
1970-79	27.23
1980-90	23.60

Fonte: Kosacoff, 2000,p.38, su dati Banco Central

Questi settori che possiamo definire *commodities* industriali crescono di fatturato e cresce la loro posizione sul totale della industria, delineano buone capacità di esportazione, ma definiscono anche i pochi casi di gruppi industriali nazionali, che riescono a darsi un profilo transnazionale (Chudnovsky, Kosacoff e Lopez, 1999, p.78).

In questo quadro i tradizionali produttori di beni derivati dalle attività agricole e zootecniche tendono a seguire questo stesso modello di organizzazione produttiva, configurandosi come produttori di *commodities* agricole; data la stagnazione della produzione, pur non crescendo nei volumi, l'incidenza relativa di questi settori si accresce dal 21.7 al 26.5%

Nel complesso le attività manifatturiere si riducono dall'83,5 al 76,6% del totale della produzione industriale, essenzialmente per implosione delle attività propriamente di trasformazione di beni finali, cresciute negli anni del "capitalismo assistito", ponendo ancor più in evidenza la necessità di un nuovo quadro complessivo di regolazione per l'intera economia nazionale (Chudnovsky e Lopez, 1997)

Questo effetto di deindustrializzazione si accompagna ad un deterioramento drammatico del quadro macroeconomico. Tra il 1980 e il 1990 il GDP diminuisce del 9.4%, la produzione industriale del 24%, i consumi del 15,8%; le importazioni e gli investimenti sono scesi rispettivamente del 58,9% e del 70,1%, il GDP si riduce per capita del 25%, solo le esportazioni crescono del 78%.

## 5. Il Piano di convertibilità e le privatizzazioni

Dalla fine degli anni settanta ai primi anni novanta si è avuto un modello di apertura unilaterale dell'economia ed un approccio iperliberista senza tuttavia capacità di controllare l'inflazione e la svalutazione; dal 1991 viene introdotto un Piano di Convertibilità che fissa il cambio alla pari fra peso e dollaro, che ha continuato a permanere come caposaldo della politica economica argentina fino alla crisi del Natale 2001.

Menem si propone come candidato con un programma esplicitamente populista, di forte richiamo ad un nuovo ritorno ad un "Peronismo senza Peron". Giunto alla Presidenza invece avvia, dopo una prima fase di incertezza, un piano molto articolato di riforma

economica, allineandosi con le indicazioni delle autorità monetarie internazionali, secondo l'approccio allora definito del "Washington Consensus".

Dapprima infatti il Ministro dell'Economia fu un manager della Bunge & Born, una delle più tradizionali imprese del settore agroalimentare, facente capo alla Famiglia Bunge; poi Nestor Ravanelli, di stessa provenienza, poi ancora ad Antonio Erman Gonzales, in un ennesimo tentativo di rilancio di improbabili ritorni a modelli autarchici; infine nel 1991 venne nominato Ministro dell'Economia Domingo Felipe Cavallo.

E' bene ricordare che nella struttura del governo federale il Ministro dell'Economia è a capo del cosiddetto *Gabinete Economico* a cui fanno capo le diverse "Secretarias": de Comercio y inversiones, de programación económica, de Ingresos públicos, de Hacienda, de Coordinación legal técnica y administrativa, de Transporte, de Obras públicas y comunicaciones, de Energía, de Industria, de Agricultura, ganadería y pesca, de Minería, de Finanzas, Bancos y seguros ed inoltre i presidenti del Banco central, Banco de la Nación, del Banco de Inversiones y Comercio Exterior, e del Banco Hipotecario Nacional. Posto quindi che le attività legate ai servizi alla popolazione sono decentrate largamente a livello statale ed urbano, e il Ministero degli Esteri, della Difesa e dell'Interno, sono tradizionalmente direttamente legati alla Presidenza, il Ministro de Economía y obras y servicios públicos diviene di fatto il reggente del governo federale, ancor più rilevante nei momenti di intensa emergenza economica, come quella che agli inizi degli anni novanta stringono l'Argentina.

Cavallo era sostenuto da una propria organizzazione, la Fundación Mediterraneo, creata nel giugno 1977 a Córdoba, e sostenuta da un gruppo di industriali di origine italiana. La Fundación ebbe lo scopo di formare un vivaio di ricercatori ed economisti, che dentro al regime militare, si contrapponevano al liberismo speculativo ed agrario di Martínez de Hoz. Nel 1981 Cavallo viene nominato Presidente del Banco Central, dove – riducendo drasticamente i tassi di interesse e quindi contrapponendosi agli interessi della vecchia oligarchia- rimarrà solo due mesi (Incisa di Camerana, 1998, p.568 e 699).

Dieci anni dopo viene nominato da Menem Ministro dell'Economia. Aveva scritto Cavallo nel suo *Volver a crecer* del 1984:

"Non si tratta di aver dato un'accentuazione eccessiva all'esportazione di prodotti agricoli o alla sostituzione di importazioni: si tratta semplicemente che l'accentuazione dell'una e dell'altra strategia è stata stimolata in contromano rispetto alle circostanze mondiali in cui potevano svilupparsi, utilizzando strumenti sbagliati e mal amministrati sia quando ci siamo proposti di incoraggiare le esportazioni agricole sia quando abbiamo promosso la sostituzione di importazioni" (Cavallo, 1984, p.24).

Cavallo identifica così il principale problema del paese in questa sorta di autarchia mentale, che continua a lamentare l'unicità del caso argentino, di un paese ricco di risorse naturali ed ambientali, che però da un certo punto in poi entra in una spirale di crisi.

Cavallo propone quindi un'azione di apertura economica di ampio impatto sull'economia argentina, che abbia le caratteristiche dell'irreversibilità. La Ley de Convertibilidad n.23.928, del marzo 1991 impone la parità fissa del peso al dollaro, che si accompagna ad una vasta riforma dello stato, avviata con la legge dell'agosto 1989; questa legge autorizza a procedere alla privatizzazione di tutte le proprietà industriali dello stato, consolida il debito pubblico, definisce un accordo fra stato federale e province, a cui vengono trasferito i servizi relativi a salute, educazione, e assistenza sociale, viene definita una riforma fiscale, e si avvia un'ampia deregolazione dell'intera economia argentina. Questo piano di riforme strutturali si accompagna ad un'apertura dell'economia, con un ribasso al 10% e in molti casi l'eliminazione della protezione doganale (Repubblica Argentina, 1992, p.4-72).

Il programma di risposta immediata alla crisi si univa ad un programma a medio termine 1993-1995 con una serie molto articolata di interventi settoriali orientati a far aumentare

la competitività del sistema produttivo argentino (Repubblica Argentina, 1992, p.127-211)

In particolare vengono delineati e realizzati alcuni interventi a sostegno della industria minore, tra cui la riorganizzazione dell'INTI, cioè della agenzia nazionale per il trasferimento tecnologico (Magariños, 2000).

Tuttavia il cuore del programma economico era data per un verso dal programma di privatizzazione e quindi di smantellamento dell'intervento diretto nell'economia, e d'altra parte nella convertibilità 1 a 1 fra peso e dollaro.

Le privatizzazioni misero in vendita le diverse imprese facenti capo alle holding pubbliche nel settore petrolifero (YPF, 15 imprese, pari al 21,2% del valore totale), gas (Gas de Estrado, 9 imprese pari al 24,6%), energia elettrica (SEGBA, 10 imprese pari al 20,9%), acqua (Obras Sanitarias), telecomunicazioni (ENTEL, 2 imprese, pari al 23,7%), aerolinee (Aerolineas Argentinas), ferrovie (Ferrocarriles), alberghi (Hoteles-Llao), cantieri navali (Tandanor), siderurgia (Altos Hornos, Zapla, Somisa), impianti chimici (Kosacoff e Berzchinsky in Kosacoff, 1993, p.263).

Le privatizzazioni comportano a fine 1992 cessioni per oltre 16 miliardi di dollari di valore patrimoniale, in parte in effettivi esborsi, ed in larga parte in termini di trasferimenti di indebitamento delle imprese pubbliche ai privati. Questo valore complessivo si ripartisce fra valori sborsati da imprese e banche straniere pari al 60% e gruppi economici nazionali per il restante 40%. (Kosacoff, 1993, p.269, e 2000, p.72). Alle imprese straniere presenti sul territorio argentino venne inoltre concesso di trasformare il debito estero in capitalizzazione della impresa locale per oltre 600 milioni di dollari (Kosacoff, 1993, p.260).

Il dato più rilevante è dato comunque dalla partecipazione dei grandi gruppi economici nazionali a questo processo di privatizzazione, sia pure in alleanza con operatori internazionali. Fra questi emergono Techint, Perez Companc, Soldati, Astra, Macri.

Techint, Soldati e Perez partecipano con la spagnola Telefonica alla privatizzazione della Telefonica Argentina, mentre Perez Companc è l'unico socio argentino di Telecom Italia e la francese Cable et Radio nell'altra società telefonica, Telecom Argentina. Techint del resto ha massicciamente acquisito impianti petroliferi e siderurgici.

Un effetto di questo ampio programma di partecipazioni è dato dal consolidamento dei grandi gruppi, produttori di *commodities* industriali, emersi negli anni ottanta, con il loro rafforzamento nei settori di base (petrolio, siderurgia e chimica), ma anche nei servizi ai cittadini (telecomunicazioni, trasporti, acqua e gas, energia elettrica) (Bisang, Burachik e Katz, 1995, p.1995).

Questo consolidamento permette una diversificazione dei gruppi ed una loro proiezione internazionale, con alleati di grande rilievo e con strategie di internazionalizzazione, che si proietteranno in particolare nel Mercosur (Chudnovsky, Kosacoff e Lopez, 1999).

Tuttavia questi gruppi si consolidano con un indebitamento di grande dimensione dovuto sia all'investimento per acquisire le imprese pubbliche, sia per assumerne l'indebitamento pregresso, sia per sostenere le necessarie spese di ammodernamento di impianti obsoleti.

Questo indebitamento del resto si realizza in dollari, dato che- a cambio fisso- l'inflazione interna, per quanto ridotta rispetto al passato richiede comunque alti tassi di interessi. D'altra parte queste privatizzazioni hanno ancor più concentrato un sistema industriale già molto ristretto.

Nel 1997 i maggiori 18 gruppi economici nazionali contavano per il 96% del totale delle vendite delle prime 100 imprese, per l'83% del volume di vendite delle prime 500 imprese del paese, e l'81% sulle prime 1000 imprese; in termini di occupazione i primi 18 gruppi contavano per circa l'89% del totale delle prime 500 imprese, l'86% delle prime 1000, a testimonianza di quanto le restanti imprese argentine fossero effettivamente marginali.

Tabella 3: Indicatori di concentrazione dei maggiori gruppi economici nazionali in termini di vendite in milioni di pesos e di occupati (1997)

	Vendite	Occupati
Totale principali 18 gruppi	26.275	111.924
Totale prime 100 imprese	27.188	93.535
Totale prime 500 imprese	31.629	125.476
Totale prime 1000 imprese	32.110	129.353

Fonte: Chudnovsky, Kosacoff e Lopez, 1999, p.97

Tuttavia è significativo considerare il peso dei primi quattro gruppo sul totale delle prime mille imprese: il concentration index CI4 è pari 55% in termini di fatturato e del 43% in termini di occupazione. Metà delle attività industriali ricadevano nell'ambito di soli quattro gruppi (YPF, Techint, Perez Companc e Socma).

Questi grandi gruppi nazionali rappresentavano inoltre il 19,2 delle esportazioni delle prime 1000 imprese e la totalità degli investimenti argentini all'estero (Chudnovsky, Kosacoff e Lopez, 1999, p.96).

Tabella 4: Principali 18 grandi gruppi economici argentini: vendite in milioni di pesos e occupati (1997)

<i>Gruppo</i>	<i>Vendite (Mil.pesos)</i>	<i>Occupati</i>
YPF	6820	8200
Techint	4115	21758
Perez Companc	3581	4758
SOCMA	3157	21000
Bunge & Born	1364	--
Arcor	1010	11000
Sancor	751	5635
Bemberg	700	3000
Mastellone	681	2520
Aluar-Fate	654	3190
Acindar	600	3913
Pescarmona	560	2914
Roggio	509	13500
Bago	451	2365
Alpargatas	422	2166
ComercialDelPlata	360	--
Fortabat	349	3072
PV-Ferrum	191	2900
<b>Totale</b>	<b>26275</b>	<b>111.924</b>

Fonte: Chudnovsky, Kosacoff e Lopez, 1999, p.97

Certamente un importante riferimento per l'economia argentina è stato l'avvio negli anni novanta del Mercosur cioè dell'area di libero scambio fra Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, che poteva rappresentare una via possibile non solo per far crescere le esportazioni dei quattro paesi, ma anche per avviare strategie di integrazione di area, che potessero coniugare quell'approccio di "regionalismo aperto" e di "trasformazione produttiva con equità" che furono le grandi attese dei primi anni novanta (CEPAL, 1992 e 1994).

Tuttavia il Mercosur ebbe vita difficile per le oggettive diversità fra le quattro economie, inoltre per la difficoltà a procedere verso ulteriori passi di integrazione interna, nell'esplicita diffidenza delle istituzioni internazionali, l'avversione degli Stati Uniti, e il disinteresse dell'Europa (Chudnovsky, 1996, p.157).

## **6. L'economia argentina nella crisi**

Per i primi anni novanta il sistema generò risultati positivi tanto che il prodotto industriale posto a 100 nel 1986, sceso a 89 nel 1989, era risalito fino a 124 nel 1994; le esportazioni erano cresciute nello stesso periodo da 6360 milioni di dollari a 15 mila milioni di dollari, ma nel contempo le importazioni di soli beni capitale era cresciuta da 4724 milioni di dollari a 20317 milioni di dollari (Magariños, 2000, p.85).

Il piano venne assistito con grande attenzione dal Fondo Monetario Internazionale, proprio perché la linea di Cavallo si presentava come una applicazione rigorosa di quel Washington Consensus, che definiva l'approccio delle istituzioni internazionali agli inizi degli anni novanta.

Il cosiddetto Washington Consensus delineava l'approccio sostenuto dal Fondo Monetario Internazionale Internazionale e dalla Banca Mondiale, ed al traino di questi anche dalla Banca Interamericana di Sviluppo dalla fine degli anni novanta. Il forte riorientamento a favore di politiche di apertura unilaterale, con aggancio al dollaro delle economie locali, e contestualmente di deregolazione e privatizzazione interne, era attuato secondo uno schema di interventi orientati ad un neoliberismo aggressivo, sperimentato non solo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, ma anche in Cile. Le autorità monetarie internazionali sostennero pesantemente questi interventi, così come vennero sostenute apertamente le riforme economiche avviate nei paesi del sud-est asiatico. Proprio questi paesi furono oggetto di uno studio della Banca Mondiale che esplicitamente parlava del "Miracolo del Sud Est Asiatico"; un miracolo che del resto doveva ascrivere largamente alla liberalizzazione del mercato dei capitali, che aveva permesso in pochissimo tempo la crescita a ritmi sostenutissimi di mercati finanziari locali, in grado di attrarre capitali dall'esterno, rafforzando continuamente le monete locali e quindi azzerando l'inflazione (World Bank, 1993).

Questo approccio ebbe in quell'epoca ben pochi critici, che potessero mettere in guardia contro i rischi di lungo periodo di un approccio che, centrandosi sull'apertura unilaterale e su una massiccia deregolamentazione, stabilizzava il cambio e bloccava l'inflazione, ma tuttavia esponeva il paese al rischio di uno shock competitivo; uno shock che colpiva un sistema industriale definito da una base produttiva molto ristretta, con un settore competitivo molto limitato e con una vasta gamma di imprese di piccole e medie dimensioni non in grado di sostenere la concorrenza internazionale.

Fra i pochi che ponevano in evidenza i limiti del processo di apertura ricordiamo gli stessi Kosacoff (1993), Katz (in Bercovitch-Katz, 1997) e soprattutto Chudnovsky, che apre il suo lavoro con una introduzione intitolata significativamente "Disentendo con el consenso de Washignton" (1996, p.11); questi autori ricordavano come, senza un'azione

di contestuale rafforzamento tecnologico dell'industria ed un ampliamento della base produttiva, l'apertura sarebbe stata retta solo con recuperi di competitività legati ad una drastica riduzione dei costi, che comunque sarebbe stata vanificata dal possibile effetto della rivalutazione del cambio.

Ancora nel settembre 2000 la World Bank presentava invece la situazione argentina in questi termini:

“I risultati del programma di riforme del governo sono stati notevolissimi. L'Argentina ha registrato un forte sviluppo economico negli anni novanta, con un'economia che si è espansa da una dimensione stimata di 141 miliardi di dollari del 1990 a 298 miliardi di dollari nel 1998. Invece dell'iperinflazione già sperimentata, l'Argentina ha ora uno dei tassi di inflazione più bassi del mondo. L'inflazione dei prezzi al consumo è stata negativa nel 1999 i prezzi all'ingrosso crescono di un solo 1.2%. Il deficit del Governo Federale è sceso da una media del 6-8% del GDP registrato per la maggioranza degli anni ottanta ad un 1.4% del 1998. La recessione del 1999 ha comunque fatto salire rapidamente il deficit federale al 2.6% del GDP, escludendo però i ricavi dalle privatizzazioni. Il debito estero è moderato come quota del GDP, equivalente al 51%” (The World Bank Group, 2000, ma ancora in linea agli inizi del 2002).

Questa analisi, così esplicitamente ottimista, annotava però che la base esportativa del paese è ridotta cosicché il debito totale rappresenta più di quattro volte il volume annuale delle esportazioni di beni e servizi ed il servizio del debito rappresenta l'85% del totale delle esportazioni nel 1999.

Inoltre si ricorda come, dopo anni di inflazione, il mercato interno dei capitali rimanga molto ridotto ed il tasso di monetizzazione basso per un paese avente il livello di reddito dell'Argentina; ed ancora come sia il governo che le maggiori imprese continuino a dipendere dal mercato dei capitali internazionale per finanziarsi e come la mancanza di credito interno costituisca un collo di bottiglia per le piccole e medie imprese. In conclusione si evidenzia come questa situazione lasci l'Argentina vulnerabile agli shock esterni” (The World Bank Group, 2000).

La prima forte destabilizzazione della fragile situazione interna venne nel 1995 in relazione alla svalutazione del peso messicano. Il Mexico infatti nel 1995 fu il primo paese, fra quelli che avevano seguito il programma di riforme sostenuta dalle autorità monetarie internazionali a cadere sotto il duplice effetto delle debolezze strutturali interne e la pressione del mercato finanziario internazionale.

La seconda ondata di destabilizzazione venne invece proprio da quei paesi del sud est asiatico indicati dalla World Bank come esempio virtuoso di sviluppo aperto. Nel giugno 1997 svaluta pesantemente il bath thailandese, che si trascina a ribasso tutte le monete dell'area, in sequenza le Filippine, l'Indonesia, la Malaysia, Singapore stessa, il Vietnam, fino a colpire la Corea ed infine lo stesso Giappone, con svalutazioni a catena, crollo delle borse locali ed esplosione del tasso di disoccupazione.

In realtà il miracolo di questi paesi si era rivelato essenzialmente in una esplosione senza precedenti delle borse locali, in cui- sull'onda di una crescita dei valori azionari in tutto il mondo- i titoli in particolare delle società immobiliari e finanziarie continuavano a crescere alimentando attese di plusvalenze, che solo attraevano capitali dall'estero, generando bolle speculative di dimensioni sempre più ampie; d'altra parte questi investimenti finanziari spiazzavano continuamente gli investimenti in attività industriali, già segnate dalla continua rivalutazione di monete locali dovute all'entrata di capitali dall'estero.

La crisi del settore immobiliare in Thailandia disvelò rapidamente l'enorme differenza fra valori di mercato delle attività finanziarie ed effettivo valore delle attività reali sottostanti, determinando l'insostenibilità non solo di quelle attività, ma più in generale di economie

fragili, rese isteriche da sviluppi finanziari assolutamente distaccati dalle attività reali del paese.

Il 17 agosto 1998 la Russia dichiarò il parziale congelamento dei rimborsi del debito estero, con il crollo del sistema finanziario interno.

Alla fine dello stesso anno la crisi investe l'America Latina, colpendo dapprima l'Equador, poi la stessa Argentina, il Cile, la Colombia, l'Honduras, l'Uruguay, il Paraguay, il Venezuela. Infine il Fondo Monetario internazionale interviene pesantemente a favore del Brasile, con un prestito di 41,5 miliardi di dollari, per evitare che la maggiore economia latino americana giungesse ad un default dagli esiti imprevedibili. Contestualmente il Brasile svaluta, con effetti significativi in particolare nell'ambito del Mercosur, dove invece Argentina mantiene il cambio vincolato al dollaro.

Infine nel febbraio 2001 la crisi ha colpito la Turchia, la cui moneta ha continuato perdere valore.

La crisi interna argentina degradò dalla metà degli anni novanta, quando per reagire alla crisi messicana, si dovettero avviare politiche restrittive che portarono ad un aggravamento della povertà interna ed ad un conflitto nell'ambito del governo Menem, che ebbe come esito nel 1996 l'uscita di cavallo. La elezione di De La Rúa, a capo di una vasta coalizione in cui confluì l'Union Radical, il nuovo fronte di sinistra, il Frepaso, e il movimento antimememista accusato apertamente di corruzione, contro il peronista Duhalde, già governatore della Provincia di Buenos Aires, non porta ad un cambiamento di linea di politica economica, mentre gli effetti della crisi internazionale del 1997 continuano a trasmettere i loro impulsi negativi sul mercato interno attraverso il meccanismo dell'indebitamento estero sia pubblico che privato, che viene esasperato da una continua rivalutazione del peso legato al dollaro, ancor più significativo dato la svalutazione continua delle monete degli altri paesi coinvolti nella crisi.

Nel frattempo Fondo Monetario e Banca Mondiale continuano ad accrescere il prestito nei confronti dell'Argentina. Nel dicembre 2000 il FMI concorda un piano di sostegno per 40 miliardi di dollari all'Argentina, il 14 gennaio 2001 autorizza un aumento della linea di credito di ulteriori 14 miliardi di dollari, ma il 5 dicembre lo stesso organismo non versa la rata di 1,26 miliardi di dollari perché l'Argentina non ha rispettato il piano di rientro dal debito, con l'effetto di far esplodere l'indice di rischio paese.

In marzo il Ministro dell'Economia, Machinea, dopo 33 mesi di recessione, si dimette, sostituito per pochi giorni da Murphy, economista radicale, ma del gruppo ultra liberale FIEL, che annuncia un piano di drastici tagli alla spesa pubblica centrale ed ai trasferimenti alle province, e poi il 21 marzo dallo stesso Cavallo, che dichiara immediatamente che l'Argentina non richiederà nuovi prestiti.

Il 28 marzo viene approvata la Ley de Competitividad, che per Cavallo doveva avere lo stesso valore della legge sulla convertibilità; si parla di una svolta keynesiana per Cavallo, che ora insiste per stimoli fiscali alla produzione, mentre avanza la proposta di legare il peso oltre al dollaro all'euro, di fatto svalutando rispetto alla divisa americana. In giugno si tenta una restituzione di una parte del debito- 29.500 milioni di dollari- che tuttavia richiede la sottoscrizione di debiti a lunga scadenza ad un tasso molto elevato. In luglio si annuncia una linea di azzeramento del deficit pubblico, con tagli alla spesa pubblica, in particolare in salari pubblici e pensioni, con l'effetto di un ulteriore caduta della domanda interna.

In settembre il Fondo Monetario aumenta l'ammontare del prestito a 21,7 miliardi di dollari.

In ottobre la disoccupazione raggiunge il tetto dei 4,8 milioni fra disoccupati e sottoccupati, la produzione è in pesante recessione ed il debito pubblico giunge ai 132 miliardi di dollari a cui aggiungere altri 28 miliardi delle province.

Tab. 5: Andamento del debito e della bilancia dei pagamenti

	1999	2000	2001s	2002p
Debito estero complessivo Mil.\$	146.430	147.252	148.000	152.000
Riserve Mil.\$	24.252	25.147	20.000	19.000
Investimenti diretti Mil.\$	22.600	10.500	4.600	5.300
Saldo partite correnti/PIL (%)	-4,2	-3,1	-2,6	-2,6

Fonte: Indec, Instituto nacional de estadística y censos, 2002

Tab.6: Dati congiunturali sull'occupazione (ottobre 2001)

Tasso di attività	42,2
Tasso di occupazione	34,5
Tasso di disoccupazione	18,3
Tasso di sottoccupazione 'demandante'	10,7
Tasso di sottoccupazione 'no demandante'	5,6

Fonte: Indec, Instituto nacional de estadística y censos, 2002

Tab. 7: Dati congiunturali sulla produzione, variazione percentuale annuale (novembre 2001)

Produzione industriale	- 11,1
Attività di costruzione	- 20,1
Consumi servizi pubblici	- 5,4
Vendite al dettaglio	- 21,2
Importazioni	- 39,0
Esportazioni	- 2,0

Fonte: Indec, Instituto nacional de estadística y censos, 2002

Tab.8: Dati congiunturali sui prezzi, variazione percentuale annuale (novembre 2001)

Prezzi al consumo	-1,6
Prezzi all'ingrosso	-6,9
Costo delle costruzioni	-0,6

Fonte: Indec, Instituto nacional de estadística y censos, 2002

Il 14 ottobre il Governo perde le elezioni per il rinnovo dei due terzi del Senato, che quindi passa alla opposizione peronista. In novembre le province governate dai peronisti respingono la proposta del governo per riordinare il debito (El Clarin, 31 dicembre 2001). Il rischio paese era a quota 899 in gennaio, quando il FMI autorizzò l'estensione della linea di credito, giunse a 1035 all'arrivo di Cavallo in marzo, è a 1300 il 1 luglio, dopo le elezioni di ottobre supera quota 2000, il 5 novembre è a 2537, il 20 novembre a 3055. Il 5 dicembre- come si è scritto- il Fondo Monetario Internazionale rifiuta di versare la quota del prestito sostenendo che il governo non ha attuato il programma di riforme con i tagli al bilancio pubblico; il rischio paese schizza a 4116 punti il 19 dicembre; il giorno dopo Cavallo si dimette, seguito tre giorni dopo da De la Rúa, in un clima di disordini, che registrano 27 morti. Poi, l'elezione di Rodriguez Saà e la settimana successiva, dopo la sua rinuncia, l'elezione coi voti del Partito Justicialista, del Partito radicale e del Frepaso, l'elezione in Parlamento di Duhalde, che dichiara il fallimento dell'economia argentina e quindi l'avvio di un gabinetto di unità nazionale per gestire l'uscita dalla convertibilità e quindi la svalutazione, un piano d'emergenza con un nuovo accordo con il Fondo Monetario, un nuovo orientamento di politica economica rivolta al rilancio del mercato interno (El Clarin, 2 gennaio 2002).

## **7. Che cosa impariamo dalla crisi argentina**

La lunga storia argentina si presta ad alcune riflessioni, che si estendono al di là della crisi attuale.

Potremmo stilizzare queste considerazioni in tre ordini di fattori.

1. crescita senza industrializzazione
2. apertura senza integrazione
3. privatizzazioni senza regole

La storia argentina aveva il proprio peccato originale nella convinzione che un paese potesse crescere affidandosi alla sola produzione di beni agricoli, facendo crescere attorno a questa una oligarchia economica, che però aveva volontà di essere anche unico punto di riferimento politico. Ad essa si aggiunse una borghesia urbana esclusivamente terziaria, legata al commercio ed alla finanza, che tuttavia di quella oligarchia agraria non era antagonista ma complementare. In quel contesto la modernizzazione del paese avvenne per orientamento verso l'estero di quelle capacità produttive, in una modernizzazione sociale che traeva però la sua forza da commodities primarie e da attività terziarie, lasciando alle attività industriali un ruolo marginale, sia dal punto di vista economico che sociale. Ne è risultato un paese fortemente esposto alle crisi internazionali ed intrinsecamente debole perché non basato su una creazione di ricchezza incentrata su conoscenze, tecnologie, competenze di trasformazione che potessero creare e aggiungere valore alle produzioni. E' questa una riflessione che dovrebbe essere richiamata ogni qualvolta si ripete che lo sviluppo oggi non necessita più di industria e di trasformazione industriale, ma può concentrarsi solo su attività terziarie o sul commercio di commodities. Lo stesso periodo dell'Import Substitution ha visto un'industrializzazione forzata, che promuoveva un'industria protetta che tuttavia assumeva come modello quella stessa produzione fordista, che però per essere efficiente richiedeva dimensioni di scala che nessun mercato interno sudamericano poteva disporre. La fase orientata all'esportazioni di commodities industriali rilanciava, per estensione il modello precedente in cui si applicava ad una economia, che aveva un bisogno di espandere la sua base produttiva, un modello che concentrava in pochi grandi gruppi in cuore del sistema produttivo; con le privatizzazioni degli anni novanta questi stessi gruppi sono diventati anche la rete di

controllo delle imprese offerenti servizi pubblici privatizzati, giungendo ad un'ulteriore concentrazione del mercato interno.

Risultato ne è stato un paese spaccato in due in cui il numero di imprese in grado di reggere l'apertura, poiché inseriti nel contesto internazionale, è molto ridotto, ed in più ora controlla il settore interno dei servizi pubblici, e per contro vi è un ampio settore di imprese minori che per reggere l'apertura ha dovuto a più riprese disarticolarsi ancor più.

A questo proposito va notato che vi è oggi nel dibattito latinoamericano un'attenzione, sconosciuta nel passato, per le problematiche della produttività e del cambiamento tecnologico e più in generale per l'ampliamento della base produttiva, anche con il consolidamento di reti di piccole imprese (oltre a Katz, 2001, si permetta di rinviare a Bianchi, 1999).

In questo quadro, l'apertura senza integrazione- cioè l'apertura unilaterale a cambio vincolato- ha giocato un ruolo negativo. E' vero infatti che la convertibilità 1 a 1 con il dollaro ha stabilizzato l'inflazione e permesso l'avvio di riforme strutturali dopo anni di degrado; tuttavia è altrettanto vero che questo cambio ha esposto l'economia interna ad una concorrenza internazionale, che ha richiesto cospicui aumenti dell'efficienza, che però venivano vanificati dalla continua rivalutazione del dollaro e dalle crisi internazionali, che hanno spinto paesi, con cui l'Argentina era in concorrenza potenziale, a svalutare.

A quest'apertura unilaterale si oppone la via gradualistica seguita dall'Unione europea, in cui l'apertura esterna viene coordinata fra paesi, che contestualmente concordano misure per accelerare la trasformazione strutturale delle aree più deboli. Questa soluzione gradualista è stata fortemente osteggiata dalle istituzioni internazionali che ritenevano l'unione doganale una soluzione teoricamente meno efficiente della apertura unilaterale (De Melo e Panagarijia, 1993); una soluzione del resto che si metteva esplicitamente in contrasto con il Washington Consensus.

La via del gradualismo e dell'integrazione regionale avrebbe richiesto un'adesione ed un sostegno al Mercosur, che in verità non c'è stato neanche da parte dell'Europa, che ha tenuto nei confronti dell'America latina ed in particolare dell'Argentina un atteggiamento a parole ben disposto, ma nei fatti sempre ben rinserrato all'interno di un protezionismo economico, che ha lasciato ben pochi margini di effettiva integrazione.

In questo contesto di integrazione tuttavia si è generato il paradosso che le privatizzazioni sono state realizzate sull'onda di un obiettivo di apertura al mercato, ma si sono trasformate in un aumento del grado di monopolio del mercato interno, dato che i grandi gruppi nazionali hanno acquisito servizi pubblici locali, già monopoli pubblici, senza mutarne la natura di controllo del mercato locale. Dato che le privatizzazioni erano esplicitamente offerte come cessione di imprese decotte, ma portatrici di questi diritti di monopolio, le privatizzazioni delle imprese di servizio locale hanno attratto non solo i capitali esterni, ma anche quelli interni spiazzando gli investimenti produttivi ed in particolare quelli verso le imprese minori.

In questo senso una operazione di apertura e liberalizzazione del mercato necessita di una ridefinizione delle regole e degli attori dell'economia, in una logica di "costruzione del mercato", che tuttavia non può ridursi alla sola apertura unilaterale ed alla sola vendita dei cespiti pubblici con deregolamentazione dell'economia (si permetta di citare Bianchi, 1997 e 1998).

Ancora una volta si oppone la via del gradualismo europeo all'impostazione seguita dalle istituzioni internazionali nei paesi in via di sviluppo, dalla America Latina ai paesi dell'Est Europa.

In conclusione tuttavia possiamo considerare che la crisi argentina non era né impreveduta né imprevedibile. In realtà né le istituzioni economiche internazionali né gli Stati Uniti hanno voluto porre attenzione ad una crisi che metteva in discussione ancora una volta

quel modello di gestione dell'apertura economica, che in realtà esponeva economie fragili ad una concorrenza internazionale con cui non potevano certo competere. D'altra parte l'Europa è stata per l'intero decennio successivo al crollo sovietico del tutto intenta a ridefinire il proprio cammino interno di integrazione e nel contempo a delineare un cammino di integrazione per gli ex paesi socialisti; non di meno proprio la lunga fase di preparazione all'Unione monetaria, con l'obbligo di convergenza dei singoli paesi verso una comune stabilità macroeconomica ed una graduale apertura microeconomica, ha evitato il coinvolgimento anche dei paesi europei più fragili nella crisi internazionale, ponendo le loro monete al riparo da una speculazione, a fronte del rafforzamento del dollaro, che ha segnato in maniera indelebile le economie dei paesi più deboli.

Tuttavia la crisi argentina pone oggi il vero quesito sulla possibilità di procedere in un sistema di regolazione internazionale, ancora governato dalle istituzioni uscite dalla Seconda guerra mondiale, cioè da quella Bretton Woods, che poneva al centro del sistema economico internazionale il dollaro, demandando ad organizzazioni internazionali il sostegno allo sviluppo delle economie più deboli. Di fatto a queste economie deboli venne domandato di allinearsi individualmente in una economia che ritrovava negli Stati Uniti, ed in un dollaro in continua rivalutazione, il suo unico riferimento. Ora in un contesto aperto e globale, in cui vi è da domandarsi se l'Europa stessa non debba assumere quelle responsabilità politiche che finora sono state in capo ai singoli stati, uscendo da quella "sindrome tedesca" che continua a delineare l'Unione come un gigante economico, ma un nano politico. Gran parte della possibilità di uscire non solo dalla crisi argentina, ma anche dalle continue crisi che hanno segnato questi ultimi anni dipenderà dal ruolo stabilizzatore e propulsivo di una Europa, che finalmente guardi al di là dei propri confini.

### ***Riferimenti bibliografici***

- Alberti, G., Castiglioni, F.M. e Munini, P. (1985), *Política y ideología en la industrialización argentina*, Boletín Informativo Technint, n239, 7-20
- Bianchi, P. (1997), *Construir el mercado. Lecciones de la Union Europea : el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes
- Bianchi, P. (1998), *Construir el mercado*, Buenos Aires, Editorial Pagina12
- Bianchi, P. e Miller, L. (1999), *Innovación y territorio, Políticas para las pequeña y mediana empresas*, Ciudad de Mexico, Editorial Ius
- Bisang, R., Burachik, G. Katz, J. (eds.), (1995), *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 90*, Buenos Aires, CEPAL/ Alianza Editorial
- Bercovich, N., Katz, J. (eds.), (1997), *Reestructuración industrial y apertura económica*, CEPAL/IDRC/ Alianza editorial
- Cavallo, D.F. (1984), *Volver a crecer*, Buenos Aires, Sudamericana Planeta
- CEPAL-NU, (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile
- CEPAL-NU (1994), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile
- Chudnovsky, D. (ed.), (1996), *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires, CENIT/ Alianza Editorial
- Chudnovsky, D. Lopez, A. (eds.), *Auge y ocaso del capitalismo asistido*, Buenos Aires, CEPAL/IDRC/ Alianza Editorial

- Chudnovsky, D., Kosacoff, B., Lòpez, A. (1999), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de cultura economica
- DeMelo, J. E Panagarijia, A, editors, (1993), *New dimensions in regional Integrations*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Di Tella, T.,(1985), *Sociologia de los processo politicos*, Buenos Aires, Editorial Latinoamericano
- Donato, V. (1992), *Incertezza macroeconomica, incertezza istituzionale ed organizzazione industriale in Argentina dal 1975 al 1990: i rapporti verticali delle piccole e medie imprese del settore metalmeccanico*, Tesi dottorale, Università di Bologna
- Katz, J. (2001), *Structural reforms, productivity and technological change in Latin America*, Santiago de Chile, Cepal- United nations
- B.Kosacoff (ed.), (1993), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en trasformacion*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial
- B.Kosacoff (ed.), (1998), *Estrategias empresariales en tempo de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, Buenos Aires, Naciones Unidas Cepal y Universidad Nacional de Quilmes
- B.Kosacoff, (ed.), (2000), *Corporate Strategies under Structural Adjustment in Argentina*, London, Macmillan Press
- Kosacoff, B., Yoguel, G., Bonvecchi, C. Ramos, A. (eds.) (2000), *El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires, CEPAL
- Heymann, D. Leijonhufvud, A. (1992), *High Inflation*, New York, Oxford U.P.
- Incisa di Camerana, L. (1998), *L'Argentina, gli italiani, l'Italia*, Roma, SPAI
- Magariños, C.A., (2000), *The Role of the State and Industrial Policy in the 1990s*, Vienna, Unido
- O'Donnel, G., (1982), *El estado burocratico autoritario*, Buenos Aires, Editorial Belgrano
- Republica Argentina, Ministerio de economia y obras y servicios publicos (1992), *Argentina en crecimiento, la reforma economica y sus resultados (1989-1992); el programa Argentina en crecimiento 1993-1995*, Buenos Aires
- Sylos Labini, P. (1986), *El Plan Austral y la politica economica argentina :algunas reflexiones*, Buenos Aires, Istituto Torcuato di Tella
- Stumpo, G. (ed.), (1998), *Empresas transnacionales. Processo de reestructuración industrial y politicas econòmicas en America Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Alianza Editorial
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press
- World Bank Group, 2000, *Country Brief, A World Free of Poverty, Regions and Country*, settembre (online)