

Ajuste estructural, privatizaciones y neoliberalismo en el gobierno de Menem (1989-1999)

Structural Adjustment, Privatizations, and Neoliberalism under Menem's Government (1989-1999)

Anthony Rolando Medina Rivas Plata 

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Lima, Perú.

✉ amedinar@unmsm.edu.pe

Santiago Andrés Ullauri Betancourt 

Universidad Hemisferios

Quito, Ecuador.

✉ santiagou@uhemisferios.edu.ec

Recibido: 02/07/2025 **Aceptado:** 05/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.69967/07194773.v13i.595>

Resumen

Durante la década de 1990, Argentina atravesó una profunda transformación económica y social durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989–1999), en el marco de un programa de ajuste estructural y consolidación del modelo neoliberal, como también sucedía en otros países de América Latina. A través de una revisión de literatura especializada, el análisis tiene por objetivo examinar las principales reformas aplicadas y evaluar críticamente sus consecuencias, entre ellas: la Ley de Convertibilidad, la privatización de empresas públicas, la apertura comercial, la desregulación financiera y la reforma del Estado. Se destaca también el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la participación del capital extranjero en la consolidación de un régimen de acumulación basado en la desposesión y la financiarización, así como su impacto regresivo sobre el mercado laboral y la distribución del ingreso. Finalmente, el periodo del menemismo sentó las bases de un patrón de acumulación basado en la valorización financiera y la pérdida de capacidades estatales.

Palabras clave: Menemismo; Convertibilidad; Reforma del Estado; Política Económica, Argentina

Abstract

During the 1990s, Argentina underwent a profound economic and social transformation under the government of Carlos Saúl Menem (1989–1999), as part of a program of structural adjustment and consolidation of the neoliberal model, as was also the case in other Latin American countries. Through a review of specialized literature, the analysis aims to examine the main reforms implemented and critically evaluate their consequences, including: the Convertibility Law, the privatization of public companies, trade liberalization, financial deregulation, and state reform. It also highlights the role of the International Monetary Fund (IMF) and

the participation of foreign capital in the consolidation of a regime of accumulation based on dispossession and financialization, as well as its regressive impact on the labor market and income distribution. Finally, the Menem era laid the foundations for a pattern of accumulation based on financial valorization and the loss of state capacities.

Keywords: Menemism; Convertibility; State Reform; Economic Policy; Argentina

1. Introducción

A inicios de los años 1990, al igual que en Perú y muchos otros países de la región, Argentina atravesó un proceso de transformación económica, social e institucional de gran envergadura. Bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989–1999), el Estado nacional argentino impulsó un ambicioso programa de ajuste estructural que reconfiguró profundamente su rol en la economía y en la sociedad. Estas reformas, enmarcadas en los lineamientos del neoliberalismo global, incluyeron la implementación de la convertibilidad, un extenso plan de privatizaciones, la apertura comercial y la desregulación de los mercados (Corradi, 1992; Corradi, 1995; Di Tella, 1990; Smith, 1991; Szusterman, 2000). Dicho modelo fue celebrado en su momento como una vía hacia la modernización, la eficiencia y la estabilidad, pero sus efectos de largo plazo siguen siendo objeto de un intenso debate en el campo académico y político (Armony & Armony, 2005).

Este trabajo se propone analizar dicho proceso, entendiendo que las políticas aplicadas no pueden comprenderse de forma aislada, sino como parte de una lógica más amplia de inserción subordinada en el capitalismo global. En ese sentido, son reseñados tanto los antecedentes históricos de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), como el nuevo régimen de acumulación que se consolidó en los años 90.

A partir de una perspectiva histórica-estructural, se plantea la siguiente pregunta central: ¿Qué efectos estructurales, económicos y sociales produjeron las políticas de ajuste aplicadas durante el menemismo? En un segundo plano, ¿cómo se insertó este proceso en el contexto internacional de hegemonía neoliberal y reconfiguración del orden global?

Bajo ese entendido, los objetivos de este estudio son: (1) Analizar el contenido y el alcance del programa de ajuste estructural, incluyendo la convertibilidad y las privatizaciones; (2) evaluar críticamente sus consecuencias en términos de acumulación, distribución del ingreso y debilitamiento estatal; (3) vincular las reformas locales con las dinámicas más amplias del capitalismo neoliberal globalizado.

Para abordar estas preguntas, el presente trabajo adopta una metodología de revisión crítica de literatura especializada, incluyendo aportes de la historia económica, la economía política internacional y los estudios sobre desarrollo. En términos teóricos, se toma como eje articulador la noción de onda de precios, desarrollada por Noemí Brenta (2002, 2006), que permite comprender los ciclos de valorización del capital en economías periféricas como la de Argentina. Esta perspectiva se articula con enfoques críticos del neoliberalismo que destacan los mecanismos de acumulación por desposesión, la financiarización y la reconfiguración del Estado en función del capital transnacional.

La década de 1990 en Argentina constituye un caso paradigmático de ajuste estructural neoliberal en América Latina, no solo por la radicalidad y velocidad de las reformas, sino también por el grado de alineamiento con los organismos financieros internacionales y las exigencias del mercado global. El acuerdo con el FMI y la adopción del modelo de convertibilidad no fueron decisiones autónomas sino parte de una estrategia de subordinación al nuevo orden económico mundial surgido tras la crisis de 1973, la caída del Muro de Berlín y la expansión del Consenso de Washington.

En ese orden de ideas, lejos de ser un simple episodio de 'modernización', el menemismo debe entenderse como una respuesta específica a la crisis del modelo ISI, en un contexto global donde se impuso la lógica del mercado por sobre la planificación estatal. Las privatizaciones, por ejemplo, se convirtieron en un mecanismo de redistribución de activos públicos hacia sectores privados nacionales e internacionales, especialmente capitales europeos. Esta transferencia de riqueza pública a manos privadas reconfiguró y estableció una nueva matriz de acumulación basada en la extranjerización de sectores estratégicos y la pérdida de soberanía económica. Por ello, la década de 1990 consolidó una estructura socioeconómica excluyente, con altos niveles de desempleo, precarización y concentración del ingreso; aunado a ello, un debilitamiento institucional del Estado, que resignó funciones esenciales de regulación, planificación y control, el cual generó un vaciamiento funcional que favoreció la emergencia de un 'Estado mínimo', cuya capacidad de intervención fue subsumida a las exigencias del mercado global.

En definitiva, este trabajo parte de la hipótesis de que el ajuste estructural impulsado durante el menemismo no representó un simple reordenamiento económico, sino una transformación profunda del régimen de acumulación y del rol del Estado, cuyas consecuencias estructurales continúan marcando la economía argentina hasta el presente. Esta mirada de largo plazo permite vincular los procesos nacionales con las transformaciones del capitalismo global y cuestionar la narrativa tecnocrática que legitimó las reformas bajo la promesa de estabilidad y crecimiento.

2. Alcance de la revisión

El análisis de las políticas de ajuste estructural aplicadas en Argentina durante los años 90 ha generado un debate que permite situar este proceso dentro de discusiones más amplias sobre el neoliberalismo, el rol del Estado y la inserción internacional de países periféricos como los de la región latinoamericana. En este estudio se toman tres líneas principales de interpretación, a saber: los enfoques estructurales del neoliberalismo global, las lecturas críticas de la experiencia argentina y los estudios sobre el contexto internacional y regional en el que se inscribieron estas reformas. Para efectos del presente trabajo fueron seleccionadas 30 fuentes de revistas indexadas tomadas de las bases de datos de Jstor y Scopus, dando preferencia a estudios realizados en la década de los 90, así como análisis posteriores en fuentes no indexadas (artículos académicos tomados de bases de datos como LatinDex 2.0., Redalyc y Dialnet). El análisis, a través de una revisión crítica de literatura especializada, utilizó criterios de relevancia temática que permitieron identificar, analizar y contrastar las principales interpretaciones y debates en torno al proceso de reformas neoliberales en Argentina

en la década de los 90, como es el caso de las políticas de ajuste, convertibilidad, privatizaciones y el rol del FMI.

Desde una perspectiva estructural, autores como Harvey (2007) conceptualizan al neoliberalismo como un proceso de “acumulación por desposesión” (p. 167), que profundiza las desigualdades estructurales; mientras tanto, Anderson (2003) lo define como un régimen duradero, sostenido por el capital transnacional, que desplazó las bases del keynesianismo sin ofrecer una alternativa redistributiva. A estas miradas se suman las críticas económicas de Stiglitz (2002), quien ha enfatizado las consecuencias negativas del modelo en términos de desigualdad, fragilidad financiera y pérdida de soberanía económica.

Para analizar el caso argentino, se citan autores como Brenta (2002, 2013, 2020) y sus análisis más recientes (N. Brenta, comunicación personal, 2024), quien reconstruye históricamente la reiteración de programas de estabilización regresivos desde mediados del siglo XX y los vincula con el diseño de la convertibilidad, las privatizaciones y el nuevo patrón de acumulación centrado en la valorización financiera. Por su parte, Vitelli (2002) aporta una caracterización macroeconómica de estos procesos, enfocándose en la secuencia de ajuste–estabilización–ruptura y sus efectos sobre la inversión y el endeudamiento. Oszlak (2003), entre tanto, desmonta el mito del ‘Estado mínimo’, al mostrar cómo la reforma estatal de los noventa no sólo no eliminó al Estado, sino que solo lo reconfiguró funcionalmente para facilitar la lógica de mercado.

Otros autores citados en este trabajo han contextualizado este proceso en relación con las dinámicas internacionales del orden neoliberal. Para ilustrar, Kacowicz (2008) analiza las estrategias de inserción internacional de América Latina, marcadas por la tensión entre globalización, regionalización y fragmentación, en un contexto de asimetría estructural. De igual manera, Rapoport et al. (1993) y Laufer (2002) examinan el rol creciente de países centrales como socios comerciales e inversores estratégicos en las privatizaciones; por otro lado, Merino y Morgenfeld (2022) abordan los efectos de la crisis de hegemonía estadounidense en la reconfiguración del vínculo de América Latina con los centros de poder global. Por último, el profesor Simonoff (2021) enmarca el auge del neoliberalismo en una crisis global prolongada iniciada en 1973, interpretada como parte de un reordenamiento estructural del capitalismo mundial, caracterizado por el declive del Estado de bienestar, la financiarización y la subordinación periférica. Es a partir de la lectura de los autores mencionados que se aborda el caso argentino para el período correspondiente al gobierno del expresidente Menem.

3. Desarrollo

3.1. El programa de ajuste estructural: contenido y alcance de las reformas

Las reformas económicas aplicadas durante el menemismo respondieron a una larga serie de crisis estructurales que atravesaron la economía argentina desde mediados del siglo XX. La herencia de la crisis modelo desarrollista, la crisis de la deuda en los años 80 y los fracasos de estabilización previos formaron el trasfondo inmediato sobre el cual se proyectó el ajuste estructural de los noventa (Corrales, 1999).

Autores como Zicari (2020) y Simonoff (2021) han insistido en que las crisis argentinas deben interpretarse como parte de una dinámica histórica global iniciada en 1973, cuando la crisis del petróleo marcó un quiebre en el orden económico internacional y dio lugar a un nuevo régimen de acumulación basado en la valorización financiera y la hegemonía del capital transnacional. Al respecto, como aseveran Rapoport y Brenta citados por Simonoff (2021), desde 1970 se ha promovido una forma de globalización neoliberal caracterizada por “[...] el predominio de la economía de mercado, la desregulación de la actividad económica y de los flujos internacionales de capital, el disciplinamiento de la fuerza laboral, desmantelamiento del Estado de Bienestar y sobredimensionamiento de la esfera financiera” (p. 46).

Ahora bien, Brenta (N. Brenta, comunicación personal, 2024) identifica una lógica repetitiva en la historia económica nacional, marcada por sucesivas “ondas de precios” generadas por programas de ajuste. Estos planes combinaban una aceleración inflacionaria, seguida de congelamiento de precios y caída del salario real, movilizándolo recursos entre sectores sociales y permitiendo procesos regresivos de redistribución del ingreso. Asimismo, Brenta (2006) define el concepto de onda de precios de esta forma:

[...] El ciclo completo de un plan de ajuste [que] comprende cuatro etapas: aceleración inflacionaria, estabilización, recomposición, y ruptura, secuencia que conforma una onda de precios, en cuyo transcurso se producen fuertes alteraciones en los precios relativos de la economía, transferencias de ingresos intersectoriales, e influjo y salida de ahorro externo. (p. 271)

Es de mencionar que esta secuencia—aceleración, estabilización, recomposición y ruptura—fue funcional a la consolidación de un modelo de acumulación excluyente.

Durante los años 90, esta lógica se profundizó con la consolidación de la convertibilidad. En su trabajo, donde compara los casos de Argentina y Brasil, Vitelli (2002) asegura que el ancla cambiaria impuesta por la paridad peso-dólar supuso una pérdida de instrumentos de política monetaria, lo que dejó al Estado sin capacidad para intervenir frente a crisis externas, de modo que incrementó su vulnerabilidad. Además, al eliminarse la posibilidad de financiamiento monetario, el déficit fiscal se sostuvo mediante un fuerte endeudamiento externo, especialmente en un contexto de altas tasas de interés reales, que acentuó el peso de la deuda y restringió la inversión productiva (Starr, 1997). Sin embargo, como resalta Vitelli (2002), el déficit fiscal en sí mismo no fue causal de la ruptura del plan de convertibilidad. Por ejemplo, durante el tercer trimestre de 2001 las metas de déficit fiscal con el FMI fueron sobrecumplidas. Según este autor, dicho plan no facultaba la permanencia de ningún déficit fiscal; es decir, la lógica del plan no facultaba incluso déficits pequeños, siendo este dato central desde la regla restrictiva de emisión monetaria, ya que su cobertura sólo podía proceder del endeudamiento:

Tampoco fue la causal un incumplimiento de la regla de la convertibilidad ya que el ratio entre las reservas internacionales y los pasivos monetarios fue de 113 % a comienzos de noviembre de 2001, precisamente al momento de exteriorizarse la ruptura, mientras que el 01 de diciembre esa relación fue de 97 %, demostrando que el cumplimiento de la ley de convertibilidad

no frenó el quiebre, incluso tampoco su sobrecumplimiento. (Vitelli, 2002, p. 114)

Desde una visión estructural, Brenta (2013) destaca el papel central del FMI como arquitecto y supervisor de los planes de ajuste. Los acuerdos firmados con el organismo exigían reformas profundas, incluyendo privatizaciones, liberalización financiera, reducción del gasto público y apertura comercial. Esta subordinación se tradujo en una pérdida sistemática de soberanía económica y en una orientación de la política fiscal y monetaria hacia las demandas del capital financiero internacional. A esto se sumó un proceso de desmonetización, en el que se retrajo la liquidez del sistema económico y se privilegió el ingreso financiero por sobre el productivo. Esta tendencia, presente en etapas anteriores, se acentuó en los 90 como consecuencia de las políticas contractivas y del retiro del Estado como motor de inversión (Huwiler, 2022).

En síntesis, el ajuste estructural del menemismo respondió a una lógica de larga duración, que articuló condicionamientos internos e internacionales (Corrales, 2002). Lejos de resolver las contradicciones del modelo económico argentino, lo que hizo fue reestructurar esas contradicciones en una clave neoliberal, subordinada a las demandas del capital financiero global y funcional a una redistribución regresiva del ingreso (Gerchunoff & Torre, 1996; Goldstein, 1998; Jones, 1998).

3.2. Análisis de los planes de reforma y el nuevo régimen de acumulación

Como tal, la implementación del programa económico menemista estableció sus bases en 1989, con dos leyes como los pilares estructurales del ajuste. Estas son la Ley de Reforma del Estado (23.696), bajo un plan de privatizaciones de empresas públicas, y la Ley de Emergencia Económica (23.697), con un programa de desregulación de los mercados (Ley 23.696, 1989; Ley 23.697, 1989). Sobre esta base, el eje del programa económico impulsado fue la implementación del régimen de convertibilidad, establecido en 1991 mediante la Ley 23.928. Esta política ancló el valor del peso al dólar en una relación uno a uno y prohibió la emisión monetaria no respaldada por reservas internacionales. Su objetivo explícito fue estabilizar una economía devastada por la hiperinflación, pero su implementación respondió a una lógica más amplia: la inserción de la Argentina en el nuevo orden neoliberal global.

Como sostienen Brenta (2002) y Vitelli (2002), la convertibilidad no fue simplemente una estrategia antiinflacionaria, sino un dispositivo estructural que reorganizó los fundamentos del modelo de acumulación. El nuevo régimen promovió la valorización financiera por encima de la producción, consolidó una matriz orientada al ingreso externo (deuda, inversión extranjera directa, privatizaciones) y condicionó la política económica a los intereses del capital transnacional. La supresión de la soberanía monetaria, al eliminar la posibilidad de financiamiento vía emisión, subordinó al Estado a los flujos internacionales de capital y lo expuso a la volatilidad de los mercados financieros.

En esta misma línea, advierte que los esquemas de tipo de cambio fijo, como el de la convertibilidad, pueden generar una falsa sensación de estabilidad, mientras incuban desequilibrios estructurales. En el caso argentino, esta rigidez impidió ajustar el tipo de cambio ante *shocks* externos, encareció las exportaciones y favoreció el endeuda-

miento en divisas. Como resultado, se profundizaron los déficits gemelos (fiscal y de cuenta corriente) y se incrementó la dependencia del financiamiento externo. Además, el nuevo régimen se sustentó en un discurso que exaltaba la eficiencia del mercado y demonizaba la intervención estatal (Llanos, 1998). Sin embargo, como señala Oszlak (2003), el achicamiento del Estado fue más retórico que real; por ende, lo que tuvo lugar fue una reconfiguración funcional del aparato estatal, orientada a facilitar la acumulación privada. El Estado se retiró de la provisión directa de bienes y servicios, pero reforzó su rol como garante de contratos, derechos de propiedad e ingresos extraordinarios para los sectores concentrados. Esta transformación incluyó procesos de tercerización, descentralización y desregulación, como lo fue el caso del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 2284/91, sancionada en octubre de 1991, que fue un paso significativo para la desregulación masiva de la economía argentina (Decreto 2284, 1991). De esta manera, llevándose a cabo procesos que no redujeron la carga fiscal, pero sí debilitaron su capacidad redistributiva y de planificación.

Desde una mirada más amplia, Harvey (2007) se refiere a este proceso como acumulación por desposesión: un mecanismo por el cual se transfieren activos públicos y comunes hacia manos privadas, mediante políticas como la privatización, la liberalización financiera y la mercantilización de derechos. En Argentina, este mecanismo se manifestó tanto en la venta de empresas estatales como en la apropiación de rentas vinculadas al endeudamiento y la intermediación financiera, consolidando un patrón de acumulación excluyente. En suma, el plan de convertibilidad configuró un régimen de acumulación que subordinó la política económica a las reglas del mercado global. Si bien logró reducir la inflación en el corto plazo, al mismo tiempo se desencadenó una profunda transformación regresiva del Estado, crecientemente desigual, frágil y dependiente (Vitelli, 2002).

3.3. Consecuencias del modelo: Reformas, privatizaciones y debilitamiento estatal

Uno de los pilares centrales del programa de ajuste estructural implementado durante el menemismo fue la privatización masiva de empresas públicas bajo la Ley de Reforma del Estado (23.696) en 1989, enmarcada en un discurso de modernización, eficiencia y reducción del gasto estatal (Ley 23.696, 1989). No obstante, lejos de representar una simple transferencia de activos, este proceso implicó una transformación profunda en la estructura del Estado, en la distribución del ingreso y en el patrón de acumulación vigente. Sobre ello, Oszlak (2003) resalta que, durante la década del 90, el Estado nacional se contrajo a través de una serie de mecanismos que acompañaron a las privatizaciones: desregulación, tercerización, descentralización, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y, sobre todo, la entrega de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana vía internacionalización.

Aunque se redujo el tamaño del Estado, hacia el fin del gobierno de Menem este mantuvo una estructura organizativa sobrecargada, al incorporar funciones reguladoras de los servicios privatizados que nunca alcanzaron niveles de efectividad aceptables. En el sector social y laboral, la pérdida masiva de empleos industriales y estatales, producto de la precarización laboral por la tercerización y la flexibilización de leyes laborales, generó un notable aumento de la informalidad laboral, la desigualdad y la pobreza, con un desempleo que escaló del 6,9% en 1991 al 18,6% en 1995 (Becca-

ria, 2001) (N. Brenta, comunicación personal, 2024). Para inicios de la década de los 2000, el Estado nacional argentino había reducido su planta de personal a menos del 30 % de su tamaño original, no como resultado de una racionalización eficiente, sino mediante despidos masivos, retiros voluntarios y procesos de tercerización (Oszlak, 2003).

Este deterioro en el sector laboral se vio también fuertemente agravado debido a las consecuencias tanto en el plano económico como productivo de los procesos de desregulación financiera y el tipo de cambio sobrevaluado. Estas transformaciones generaron una crisis de competitividad que llevó al cierre de miles Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) y redujo drásticamente la participación del sector manufacturero en el PBI, revirtiendo décadas de desarrollo (Azpiazu et al., 2001).

Cabe destacar que entre 1989 y 1999, el Estado argentino privatizó prácticamente todos los grandes servicios públicos: energía, telecomunicaciones, transporte, agua y saneamiento, entre otros. Como indica Brenta (2002, 2013), estas privatizaciones no solo respondieron a presiones externas—especialmente del FMI y del Banco Mundial—, sino que fueron parte de un rediseño del Estado que implicó la pérdida de control sobre sectores estratégicos de la economía. Al quedar fuera del ámbito de regulación estatal, precios como las tarifas públicas comenzaron a regirse por criterios de rentabilidad empresarial, con impacto directo en el poder adquisitivo del salario. Igualmente, Brenta (N. Brenta, comunicación personal, 2024) menciona que al perder el control sobre las tarifas públicas, a partir de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, solo la relación salario-tipo de cambio permaneció bajo control de la autoridad económica; esto hace que los ajustes del modelo recaigan preferentemente sobre el mercado laboral, generando desempleo, precarización y reducción nominal de salarios. Agrega Oszlak (2003):

[Que] lo ocurrido en ese período sólo aceleró una tendencia en la composición del empleo estatal que se venía produciendo desde por lo menos mediados del siglo 20. Alrededor de 1950, el gobierno nacional contaba con 3,04 empleados por cada 100 habitantes, mientras que en las provincias, el índice correspondiente era de apenas 1,25 empleados por cada 100 habitantes. Hacia fines de la década del 80, y a pesar de que el volumen absoluto del empleo creció en ambas jurisdicciones, el incremento en el ámbito provincial fue mucho más acelerado, alcanzando en promedio una relación dotación / población similar a la nacional (de aproximadamente 2 empleados cada 100 habitantes). A partir de ese punto de cruce, las curvas se separaron abruptamente durante los años 90, llegando el empleo público provincial a ser cinco veces mayor que el nacional. (p. 3)

Las privatizaciones también deben entenderse como parte de una estrategia de inserción internacional. Como muestra Laufer (2002), el capital europeo—en particular el español y el francés—tuvo un rol protagónico en el proceso, transformando la relación económica entre Argentina y la Unión Europea. A partir de mediados de los años 90, Europa se convirtió en el principal origen del *stock* de inversión extranjera directa en el país, especialmente en sectores como energía, telecomunicaciones, bancos y servicios públicos. Esta transferencia de activos consolidó una nueva forma de dependencia, esta vez no centrada en el endeudamiento estatal, sino en la propiedad extranjera de sectores estratégicos (Russell & Tokatlian, 2003; Wylie, 1998), con su

correspondiente impacto en nuevos tipos de desigualdades de acceso al empleo (Fair, 2009) y de género (Lopreite, 2015).

Es preciso señalar que este proceso se articuló con la política regional, como establecen Rapoport et al. (1993), que interpretan el Mercosur como una estrategia de apertura controlada compatible con las reformas de mercado. El bloque regional funcionó como un marco de legitimación y facilitación para la liberalización comercial y financiera, al mismo tiempo que se profundizaban las asimetrías con socios como la Unión Europea, consolidando una inserción periférica en el orden económico global (Schenoni, 2016).

En definitiva, las privatizaciones no constituyeron un hecho aislado ni meramente técnico, sino una operación política e ideológica de gran escala, orientada a reestructurar el vínculo entre Estado, capital y sociedad. Más allá de sus efectos fiscales inmediatos, su consecuencia principal fue el desmantelamiento del aparato estatal como garante de derechos sociales, su reemplazo por actores privados y la consolidación de un modelo excluyente y dependiente.

3.4. La inserción internacional y su vinculación con el capitalismo neoliberal globalizado

Las políticas de ajuste estructural aplicadas durante el menemismo no pueden comprenderse sin atender al contexto internacional en el que se inscribieron. La década de los 90 estuvo marcada por la consolidación del orden neoliberal a nivel global, la hegemonía de las instituciones financieras internacionales y la redefinición del lugar de América Latina en la economía mundial. Desde el plano geopolítico, Merino y Morgenfeld (2022) sostienen que el reordenamiento mundial posterior a la Guerra Fría y el debilitamiento relativo de la hegemonía estadounidense llevaron a una redefinición del vínculo entre América Latina y los centros de poder global. Lejos de lograr una inserción soberana o estratégica, países como Argentina profundizaron su dependencia externa, adoptando los lineamientos del Consenso de Washington y subordinando sus políticas a las exigencias del FMI. Esta subordinación se expresó en condicionalidades estructurales con metas de déficit cuasifiscal cero, la eliminación de restricciones a flujos de capital y la privatización de empresas estatales como requisito para desembolsos (Brenta, 2006). Un patrón de subordinación con el FMI que se repitió en toda la región, como lo fue el caso de Brasil, eventual al Plan Real, o Perú, estando condicionados a la liberalización inmediata de sus economías, privatizaciones masivas y el condicionamiento de su política económica a metas fiscales y de inflación (Brenta, 2002; Morley et al., 1999).

A partir de perspectiva estructural, Kacowicz (2008) analiza las tensiones entre globalización, regionalización y fragmentación en América Latina. Argentina optó por una estrategia de regionalismo abierto, especialmente a través del Mercosur, buscando compatibilizar la integración regional con la liberalización comercial. Empero, esta estrategia no alteró la asimetría estructural con los países centrales ni promovió un desarrollo industrial sostenido. Por el contrario, consolidó la especialización en sectores de bajo valor agregado y acentuó la vulnerabilidad externa.

Un aspecto clave de este proceso fue la creciente participación del capital europeo en la economía argentina. Como afirma Laufer (2002), la Unión Europea se convirtió

en el principal inversor externo en Argentina durante los años 90, especialmente en el marco del proceso de privatizaciones. Empresas españolas, francesas e italianas adquirieron activos estratégicos, como telecomunicaciones, energía, bancos y transporte. Esta inversión no solo respondió a intereses económicos, sino que funcionó como un mecanismo de poder geoeconómico, reforzando los lazos de dependencia mediante la propiedad extranjera de recursos fundamentales.

En el plano comercial, esta relación también fue desfavorable. Entre 1995 y 1998, el intercambio entre Argentina y la Unión Europea arrojó saldos deficitarios acumulados por más de 18 000 millones de dólares, lo que refleja una inserción asimétrica basada en exportaciones primarias e importaciones de bienes de alto valor agregado (Laufer, 2002). A su vez, como destacan Rapoport et al. (1993), la creación del Mercosur fue leída en Europa como un paso hacia la apertura y la integración al mercado global, lo que atrajo inversiones, pero no alteró los términos estructurales del intercambio desigual. En ese sentido, los compromisos asumidos con el FMI y otros organismos multilaterales supeditaban las decisiones internas a metas fiscales, monetarias y estructurales definidas externamente. El endeudamiento externo, lejos de ser una herramienta de desarrollo, se convirtió en un instrumento de condicionamiento político y económico (Stiglitz, 2002).

En resumen, el modelo neoliberal implementado en los años 90 no solo transformó las relaciones sociales internas, sino que redefinió profundamente el lugar de Argentina en el mundo. A través de la apertura económica, la dependencia financiera, la extranjerización de activos y la subordinación geopolítica, se consolidó una inserción internacional funcional a los intereses del capital global, pero incapaz de sostener un proyecto autónomo de desarrollo (Schenoni, 2016).

4. Conclusiones

Este trabajo se propuso indagar los efectos estructurales, económicos y sociales de las políticas de ajuste aplicadas durante el menemismo, además de analizar su articulación con el orden neoliberal global. A la luz del desarrollo precedente, es posible contrastar los objetivos declarados del modelo (estabilización, modernización, eficiencia, crecimiento) con los resultados observados y las transformaciones estructurales que estos procesos produjeron en la economía argentina.

En términos de estabilización nominal, la convertibilidad logró reducir drásticamente la inflación, pasando de tasas anuales superiores al 2000% en 1989 a niveles de un dígito entre 1993 y 2000. Sin embargo, este logro fue alcanzado mediante un ancla cambiaria rígida que impidió cualquier flexibilidad ante crisis externas, generando desequilibrios macroeconómicos persistentes (Vitelli, 2002). La ilusión de estabilidad se sostuvo mediante un endeudamiento creciente, sobre la base de tasas de interés elevadas, apertura comercial y valorización financiera, sin fundamentos productivos sólidos que generan una dependencia con el FMI que parece irreversible; esto debido a que durante la estabilidad, la revaluación de la moneda doméstica, las políticas de apertura comercial y la recuperación de la actividad económica aumentan las importaciones y generan déficits del balance comercial. Esto hace que el incremento de la deuda externa pública y privada aumente la demanda de divisas para pagos de intereses, presionando el balance de servicios. El resultado es un empeoramiento de

la cuenta corriente del balance de pagos, lo que permite que primeras devaluaciones disminuyan la diferencia entre la tasa de devaluación esperada y la tasa de interés, haciendo que los capitales emprendan su retirada. En esta parte del proceso, la deuda externa pública contraída para sostener el plan comienza a llegar a sus primeras fechas vencimiento, aumentando la presión sobre la balanza de pagos las cuentas fiscales; al mismo tiempo, generando un círculo vicioso que justifica un nuevo acuerdo con el Fondo y un nuevo ajuste, dentro del plan en marcha (Brenta, 2013).

De esa forma, el modelo de convertibilidad congeló la relación salario-tipo de cambio, mientras permitía la libre variación de los precios de bienes y servicios privatizados. Al perder el control sobre las tarifas por la cesión a operadores privados, el salario real se convirtió en la principal variable de ajuste, generando precarización, desempleo y concentración del ingreso. Esto es destacado por Brenta (2006), quien señala lo siguiente:

Antes del año 1976, durante la salida paulatina del congelamiento, el salario real se adelantaba al nivel general de precios, reflejando, además de la recuperación del atraso, el incremento de la productividad laboral devenido de las nuevas inversiones, y la capacidad de presión de los sindicatos. Después de 1976, el salario real al final de cada onda de precios quedó por debajo del nivel inicial previo al lanzamiento del plan. El menemismo acentuó esa tendencia. (p. 19)

Respecto a la modernización y la eficiencia, los procesos de privatización no garantizaron una mejora sustancial en los servicios, aunque sí significaron una pérdida de soberanía económica y una creciente extranjerización de sectores estratégicos (Brenta, 2013; Laufer, 2002). Las empresas privatizadas, lejos de operar en mercados competitivos, funcionaron en regímenes de cuasimonopolio con rentabilidad garantizada, lo que reforzó la concentración del ingreso y la desigualdad social.

En cuanto al papel del Estado, la reforma no implicó su desaparición sino su reconfiguración funcional. El Estado dejó de ser un actor en la producción, la inversión y el empleo, para convertirse en garante de los contratos privados, en cobrador de impuestos regresivos y en pagador de deuda (Oszlak, 2003). Esta transformación no implicó mayor eficiencia, sino la pérdida de capacidad de planificación, control y redistribución.

Desde el punto de vista social, el modelo produjo un deterioro profundo del mercado de trabajo, generando desempleo masivo, el cierre de PYMEs y, en consecuencia, un aumento de la pobreza y desigualdad (Beccaria, 2001) (N. Brenta, comunicación personal, 2024). La lógica de la convertibilidad, al congelar el salario como único precio controlado, trasladó todos los ajustes a los sectores populares, al tiempo que se favorecía la renta financiera y la concentración de la riqueza.

Para terminar, en relación con la inserción internacional, el menemismo promovió una estrategia de apertura y alineamiento con los organismos multilaterales y las potencias centrales, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea (Kacowicz, 2008; Merino & Morgenfeld, 2022). Sin embargo, esta inserción no se tradujo en autonomía ni en desarrollo; por el contrario, profundizó la dependencia externa, la vulnerabilidad frente a crisis financieras y la subordinación estructural de la economía nacional.

En conjunto, el análisis realizado permite concluir que los objetivos declarados por el programa de ajuste estructural no se cumplieron en sus propios términos (Etchemendy & Filc, 2001; Feldstein, 2002). Más aún, las reformas produjeron una reconfiguración estructural regresiva del Estado, del patrón de acumulación y de las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. Lejos de constituir una solución definitiva a las crisis previas, el modelo consolidó nuevas formas de fragilidad económica y exclusión social, cuyas consecuencias perduran hasta el presente. Se concluye diciendo que el análisis del caso argentino extrapola un escenario regional mucho más amplio en el que las reformas del menemismo no constituyen un fenómeno aislado, sino de un patrón de reestructuración económica que abarcó toda América Latina durante la década de 1990. Tal como se mencionó anteriormente, si bien hubo variaciones en cuanto a modalidades e intensidad, al igual que Argentina, países como Brasil o Perú atravesaron procesos de privatización, desregulación financiera e inserción internacional subordinada, lo que erige el caso argentino como parte de los 'capítulos' de un proceso más amplio de incorporación forzosa de grandes masas humanas al proceso de globalización neoliberal de inicios de los años 90.

Referencias

- Anderson, P. (2003). Capítulo I: Neoliberalismo: un balance provisorio. En CLACSO (Ed.). *La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social* (pp. 11–18). CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609031734/4anderson.pdf>
- Armony, A. C., & Armony, V. (2005). Indictments, Myths, and Citizen Mobilization in Argentina: A Discourse Analysis. *Latin American Politics and Society*, 47(4), 27–54. <https://doi.org/10.1353/lap.2005.0041>
- Azpiazu, D., Basualdo, E. M., & Schorr, M. (2001). *La industria argentina durante los años noventa: Profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*. FLACSO. <https://ffyl.uncuyo.edu.ar/upload/13.pdf>
- Beccaria, L. (2001). *Empleo e integración social*. Fondo de Cultura Económica.
- Brenta, N. (2002, 22 al 26 de julio). 'La convertibilidad argentina y el Plan Real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años '90' [Ponencia]. XIII Congreso Internacional de Historia Económica, Buenos Aires. <https://www.elcorreo.eu.org/IMG/pdf/doc-90.pdf>
- Brenta, N. (2006). *El rol del Fondo Monetario Internacional en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política de ajuste del balance de pagos entre 1956 y 2003* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]. Biblioteca Digital FCE.
- Brenta, N. (2013). *Historia de las relaciones entre la Argentina y el FMI*. Eudeba.
- Brenta, N. (2020). Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956–2020. *Revista Derechos en Acción*, 6(18), 311–345. <https://doi.org/10.24215/25251678e484>

- Corradi, J. E. (1992). The Argentina of Carlos Saúl Menem. *Current History*, 91(562), 80–84. <https://doi.org/10.1525/curh.1992.91.562.80>
- Corradi, J. E. (1995). Menem's Argentina, Act II. *Current History*, 94(589), 76–80. <https://doi.org/10.1525/curh.1995.94.589.76>
- Corrales, J. (1999). ¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90. *Desarrollo Económico*, 39(153), 3–29. <https://doi.org/10.2307/3467218>
- Corrales, J. (2002). The Politics of Argentina's Meltdown. *World Policy Journal*, 19(3), 29–42. <https://doi.org/10.1215/07402775-2002-4002>
- Decreto 2284 de Necesidad y Urgencia. Convertibilidad de la moneda. (1991). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2284-1991-7539>
- Di Tella, T. S. (1990). Menem's Argentina. *Government and Opposition*, 25(1), 85–97. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1990.tb00748.x>
- Etchemendy, S., & Filc, J. (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40(160), 675–706. <https://doi.org/10.2307/3456000>
- Fair, H. (2009). El Estado y los trabajadores durante el primer gobierno de Menem en Argentina (1989-1995). *Estudios Sociológicos*, 27(80), 551–594. <https://doi.org/10.24201/es.2009v27n80.292>
- Feldstein, M. (2002). Argentina's Fall: Lessons from the Latest Financial Crisis. *Foreign Affairs*, 81(2), 8–14. <https://doi.org/10.2307/20033080>
- Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36(143), 733–768. <https://doi.org/10.2307/3467293>
- Goldstein, A. E. (1998). The Politics and Economics of Privatization: The Case of Argentina. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des Études Latino-Américaines et Caraïbes*, 23(45), 55–87. <https://doi.org/10.1080/08263663.1998.10816762>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Ediciones AKAL. <https://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/wp-content/uploads/sites/49/2020/03/T08-HARVEY-Breve-historia-del-neoliberalismo-pp-11-16-45-49-183-189-1.pdf>
- Huwiler, L. A. (2022). Políticas públicas en el sector minero en la década de los noventa.: El problema de la reforma jurídica y las modificaciones institucionales. en L. A. Huwiler, & A. Bonnet (Eds.), *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos* (pp. 269–308). Prometeo Editorial. <https://doi.org/10.2307/jj.22679795.12>
- Jones, M. P. (1998). Argentina: Questioning Menem's Way. *Current History*, 97(616), 71–75. <https://doi.org/10.1525/curh.1998.97.616.71>
- Kacowicz, A. M. (2008). América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación. *Nueva Sociedad*, (214), 112–123. https://static.nuso.org/mediala/articulos/downloads/3513_1.pdf

- Laufer, R. (2002). La Unión Europea en las relaciones internacionales argentinas: 1990–1999. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 12(24), 87–122. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v12_n24_04.pdf
- Ley 23.696. Reforma del Estado. (1989). <https://www.ptn.gob.ar/images/files/Ley%2023696.pdf>
- Ley 23.697. Emergencia Económica. (1989). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23697-15/texto>
- Ley 23.928. Convertibilidad del austral. (1991). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23928-328>
- Llanos, M. (1998). El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico*, 38(151), 743–770. <https://doi.org/10.2307/3467162>
- Lopreite, D. (2015). Gender Policies in Argentina after Neoliberalism: Opportunities and Obstacles for Women's Rights. *Latin American Perspectives*, 42(1), 64–73. <https://doi.org/10.1177/0094582X13492709>
- Merino, G. E., & Morgenfeld, L. (2022). América Latina y la crisis de la hegemonía estadounidense: las disputas en el BID y la Cumbre de las Américas. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 17(31), 1–23. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14642/pr.14642.pdf
- Morley, S. A., Machado, R., & Pettinato, S. (1999). *Indexes of structural reform in Latin America* (Serie Reformas Económicas No. 12). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1961f4df-ecff-4d23-bc3a-bd7ef49a1f8a/content>
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 1–28. <https://doi.org/10.2307/3455903>
- Rapoport, M., Musacchio, A., & Aguirre, N. (1993). *La Comunidad Europea y el MERCOSUR: una evaluación comparada*. Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2003). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, 42(167), 405–428. <https://doi.org/10.2307/3455844>
- Schenoni, L. L. (2016). *Regional Power Transitions: Lessons from the Southern Cone*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/regional-power-transitions-lessons-from-the-southern-cone>
- Simonoff, A. (2021). *La crisis de más de cuarenta años: Una historia global reciente*. Universidad Nacional de La Plata. <https://doi.org/10.35537/10915/134290>
- Smith, W. C. (1991). State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(4), 45–82. <https://doi.org/10.2307/165879>

- Starr, P. K. (1997). Government Coalitions and the Viability of Currency Boards: Argentina under the Cavallo Plan. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39(2), 83–133. <https://doi.org/10.2307/166512>
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización* (C. Rodríguez Braum, & M. L. Rodríguez Tapia, Trads). Taurus-Santillana.
- Szusterman, C. (2000). Carlos Saúl Menem: Variations on the Theme of Populism. *Bulletin of Latin American Research*, 19(2), 193–206. [https://doi.org/10.1016/S0261-3050\(99\)00080-7](https://doi.org/10.1016/S0261-3050(99)00080-7)
- Vitelli, G. (2002). Las rupturas de la convertibilidad y del Plan Real: la reiteración de una misma historia. *Ciclos*, 12(23), 87–116.
- Wylie, L. L. (1998). Review of *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina* [Reseña del libro *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*, por C. Escudé]. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 557, 181–182. <https://doi.org/10.1177/0002716298557000015>
- Zicari, J. N. (2020). *Crisis económicas argentinas: de Mitre a Macri*. Ediciones Continnente.

