



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale in Scienze Economiche e Finanziarie

ARGENTINA: STORIA DI UNA CRISI
ECONOMICA SENZA FINE

ARGENTINA: HISTORY OF AN ENDLESS
ECONOMIC CRISIS

Relatore: Chiar.ma
Prof.ssa Giulia Bettin

Tesi di Laurea di:
Massimo Capuano

Anno Accademico 2019-2020

INDICE

Introduzione	5
I. L'Argentina del dopoguerra: tra crisi economica, politica e sociale	
I.1 Il periodo peronista	8
I.1.1 L'ascesa al potere di Juan Domingo Peròn	8
I.1.2 Peronismo	10
I.1.3 La politica economica	12
I.1.4 Conseguenze macroeconomiche della politica peronista	16
I.1.5 Il decennio del "lìder" giunge al termine	18
I.2 La Revolucìon Libertadora e la continua influenza peronista	20
I.3 L'esperienza desarrollista	24
I.4 Debolezza politica, un fattore strutturale?	27
I.5 L'approccio tecnocratico di Illia	29
I.6 Revolucìon argentina: la crisi sociale si affianca alla crisi economica	32
II. Il "Decennio Perduto" (La Decada Perdida)	
II.1 Proceso de Reorganizaciòn Nacional	37
II.1.1 Il ritorno di Peròn e il golpe del 1976	37
II.1.2 La politica economica del regime militare	39
II.1.3 I risultati del programma di Martinez de Hoz	43
II.1.4 Il "suicidio" delle Falkland	47
II.2 Il problema del deficit di bilancio	49

II.3 Il governo Alfonsin	54
II.3.1 Il disegno gradualista	54
II.3.2 Il Plan Austral	56
III. L'economia argentina degli anni '90 e la crisi finanziaria del 2001	
III.1 La prima presidenza Menem	63
III.1.1 Un governo eterogeneo	63
III.1.2 Il risanamento del bilancio pubblico	65
III.1.3 La lotta all'inflazione: il Plan de Convertibilidad	69
III.1.4 L'utopia della ripresa economica	72
III.2 Tequila Effect	75
III.3 La fragilità del bilancio argentino	80
III.4 I punti deboli della politica economica menemista	82
III.5 Verso la crisi finanziaria del 2001	87
III.5.1 Dopo la crisi tequila	87
III.5.2 La crisi asiatica del 1997	90
III.6 Epilogo: l'esplosione del debito pubblico	92
IV. L'Argentina dopo la crisi: uno sguardo sul presente	
IV.1 La ristrutturazione del debito estero	102
IV.2 L'economia argentina dopo la crisi	106
IV.3 Un presente difficile e un futuro incerto	109
IV.3.1 Sviluppi recenti dell'economia argentina	109

IV.3.2 Il 2020 dell'Argentina: l'impatto del Covid-19 e il default sfiorato	117
Conclusioni e considerazioni finali	122
Bibliografia	131
Sitografia	133

INTRODUZIONE

Al termine della Seconda Guerra Mondiale l'Argentina era una delle economie più floride al mondo: il suo prodotto interno lordo rappresentava più di un quarto del PIL di tutta l'America Latina, il reddito procapite nazionale era tra i primi dieci del mondo e il primo del continente, le esportazioni argentine coprivano il 7% del commercio estero globale e il paese poteva contare su un vasto patrimonio di risorse naturali. La fornitura di prodotti agricoli ai paesi belligeranti le aveva inoltre permesso di accumulare ingenti riserve di valuta estera e di essere creditrice nei confronti di altre potenze economiche mondiali, primo su tutti il Regno Unito. L'Argentina si mostrava un paese all'avanguardia anche per quanto concerne la legislazione sociale, con un tasso di alfabetizzazione superiore rispetto a quello di molti paesi europei e un sistema educativo fortemente inclusivo, tale da consentire un'istruzione elevata e accessibile anche alle classi più povere. La sua ricchezza e prosperità hanno fatto sì che questo paese del Sudamerica rappresentasse per molti anni il sogno di numerosi emigranti europei in cerca di fortuna: nel 1914 il 30% della popolazione argentina era nato all'estero e l'80% degli immigrati era di origine spagnola o italiana, proveniente dalle zone più povere e arretrate dell'Europa Meridionale. L'afflusso di migranti europei continuò più o meno fino al 1950, quando lo stato assistenziale istituito da Peron aveva aumentato ancor di più l'attrattiva esercitata dal paese su chi lasciava l'Europa nella speranza di una vita migliore. Tuttavia, a un certo punto, i flussi

migratori si sono interrotti e molti immigrati cominciarono addirittura a far ritorno alla loro terra d'origine, letteralmente scappando da un paese che non aveva più niente da offrire. Oggi l'Argentina conta una delle situazioni economiche più difficili al mondo, con circa metà della popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà, un debito pubblico che copre quasi interamente il PIL nazionale, inflazione stabilmente in doppia cifra e problemi strutturali del bilancio statale e del saldo commerciale con l'estero. La crisi finanziaria del 2001 è stata solo l'esito parziale di decenni di instabilità economica, politica e sociale le cui cause hanno radici profonde, ben radicate nel tempo. La situazione attuale dell'Argentina, che lo scorso anno ha peraltro sfiorato un nuovo default sul debito sovrano, non è effetto di decisioni inopportune da parte di un determinato governo o conseguenza di un singolo evento avverso, ma è frutto di anni e anni di scelte sbagliate, che hanno condotto il paese ad una caduta libera che tutt'ora non si è ancora arrestata. L'obiettivo di questo elaborato è ripercorrere in maniera critica e analitica gli ultimi settant'anni della storia economica argentina, nell'intento di individuare le principali cause che hanno portato una delle maggiori potenze economiche mondiali a rendersi protagonista del più grave caso di inadempienza degli obblighi di pagamento sul debito estero mai verificatosi fino a quel momento. Oggetto di analisi saranno dunque le politiche economiche adottate dai vari governi che si sono succeduti all'indomani del conflitto mondiale, ponendo maggiore enfasi sulle riforme che hanno avuto un ruolo sostanziale nel

manifestarsi dei principali sviluppi negativi dell'economia argentina. In particolare, nei primi due capitoli emergerà il fatto che le difficoltà economiche sperimentate dall'Argentina sono strettamente connesse a un quadro politico e sociale altrettanto complesso, che ha visto il frequente alternarsi di dittature e deboli governi democratici, costantemente accompagnato da atti terroristici e violente proteste di piazza. Nel terzo capitolo verranno analizzati gli sviluppi economici degli anni '90, sottolineando il ruolo che le crisi economiche internazionali e le riforme introdotte dal governo Menem hanno avuto nel verificarsi della crisi finanziaria del 2001, ponendo particolare attenzione sulle difficoltà strutturali relative al bilancio pubblico. Infine, il lavoro si concluderà con l'analisi dell'economia argentina del XX secolo, con un rapido sguardo sulla situazione attuale e sulle prospettive future del paese.

Il punto di partenza dell'indagine non può che essere rappresentato da quella che probabilmente è stata la figura più emblematica, influente e controversa dell'Argentina della seconda metà del novecento: Juan Domingo Perón. Come si vedrà in seguito, il Peronismo ha trasformato irrimediabilmente gli equilibri politici e sociali del paese, ed è stato lo stesso Perón, con una politica economica fortemente improntata al nazionalismo e all'assistenzialismo, a porre le basi del declino economico argentino.

Capitolo I

L'ARGENTINA DEL DOPOGUERRA: TRA CRISI ECONOMICA, POLITICA E SOCIALE

I.1 IL PERIODO PERONISTA

I.1.1 L'ascesa al potere di Juan Domingo Peròn

Juan Domingo Peròn è stato senza dubbio una figura chiave del panorama politico argentino della seconda metà del novecento. Entrato nell'accademia militare all'età di sedici anni, fece rapidamente carriera nell'esercito, sino ad acquisire il grado di colonnello, svolgendo poi un ruolo di primo piano nella cosiddetta "Rivoluzione del 43", la quale determinò la caduta del governo dell'allora presidente Ramón Castillo. Negli anni immediatamente successivi ricoprì diverse cariche pubbliche, diventando sottosegretario alla guerra, sotto il governo del generale Pedro Pablo Ramírez, per poi entrare a far parte del governo guidato da Edelmiro Julián Farrell, prima come ministro del lavoro e della sicurezza sociale, successivamente anche come ministro della guerra e infine come vicepresidente.

Il periodo in cui Peròn ricoprì la carica di ministro del lavoro fu senz'altro di fondamentale rilevanza, in quanto gli consentì di ottenere ampio appoggio da parte dei sindacati operai, da lui favoriti attraverso una vasta politica di concessioni e dal conseguimento di successi mai ottenuti fino a quel momento dal proletariato argentino, tra cui la giornata lavorativa di otto ore, ferie retribuite,

riconoscimento ufficiale dello status giuridico dei sindacati. Appoggio che culminò il 17 ottobre 1945, quando la Confederación General del Trabajo (CGT¹) organizzò uno sciopero generale a sostegno di Perón, il quale era stato fatto arrestare dai suoi oppositori all'interno delle forze armate, esigendo e ottenendone la liberazione. E' proprio a questa data, 17 ottobre 1945, che si può far risalire la nascita del cosiddetto movimento peronista, destinato a cambiare per sempre gli equilibri politici e sociali del paese, ed è quel giorno che di fatto ha inizio il celere percorso che porterà Perón sino alla presidenza della repubblica².

Le elezioni del 1946 videro due principali schieramenti politici contrapposti: da un lato il Partido Laborista, capeggiato da Perón e che riuniva di fatto tutto il movimento sindacale; dall'altro la cosiddetta Unión Democrática, la quale comprendeva l'Unión Civica Radical, il Partido Socialista, il Partido Demócrata Progresista, il Partido Comunista, e contava inoltre sull'appoggio dell'ambasciatore degli Stati Uniti Spruille Braden.

Il 24 febbraio 1946, con il 56% dei voti, Perón fu eletto presidente della Repubblica Argentina. Una delle sue prime mosse in qualità di neopresidente fu quella di dissolvere il Partido Laborista, integrandolo nel nuovo Partido Peronista (Partido Unico de la Revolución).

¹ La CGT era la più importante confederazione sindacale argentina, nata nel 1930.

² Tutt'oggi il 17 ottobre, in Argentina, è noto come "El día peronista".

Ma cosa si intende con il termine Peronismo? E qual è l'ideologia politica ed economica di una figura che, in così breve tempo, è riuscita a conquistare un paese intero?

I.1.2 Peronismo

“Il Peronismo è un movimento politico – sociale, anche denominato giustizialismo, caratterizzato, all'interno del paese, dall'adozione di provvedimenti assistenzialistici ispirati a un demagogico populismo³ e da un'esasperata incentivazione della produttività finalizzata all'autarchia economica, cui fa riscontro, in politica estera, una netta professione di nazionalismo e di equidistanza dai blocchi capitalista e comunista”⁴.

Però si presenta dunque come un leader politico estremamente vicino alla classe operaia, ai lavoratori, agli strati popolari della società, definendo una sorta di mediazione tra questi, il popolo e le Forze armate, ed individuando nella cooperazione tra questi tre soggetti l'unica via per conseguire l'unità nazionale. Pur sottolineando con insistenza la necessità di una politica sociale indirizzata all'incremento del potere della classe operaia, e quindi al rafforzamento della sicurezza sociale e alla piena occupazione, Però non manca di rivolgersi anche

³ Il termine populismo sta ad identificare un atteggiamento politico che mira a rappresentare il popolo e le grandi masse esaltandone valori, desideri e sentimenti collettivi, stabilendo un rapporto diretto tra un leader carismatico e il popolo.

⁴ www.treccani.it

alla classe imprenditoriale, evidenziando l'elemento di rischio rappresentato dalle masse operaie se prive di una guida e di un'organizzazione ben delineata.

Da un punto di vista ideologico, il Peronismo si colloca in una posizione intermedia tra capitalismo e comunismo, riprendendo molti dei tratti tipici del regime fascista italiano, che Perón aveva avuto modo di osservare da vicino quando, verso la fine degli anni trenta, prestò servizio in Italia in qualità di osservatore militare, anche se, ed è bene precisarlo, egli non dichiarò mai di essere fascista. Il corporativismo⁵, il produttivismo e l'autarchia, quindi l'obiettivo dell'indipendenza e dell'autosufficienza economica della nazione attraverso la disincentivazione del commercio estero e dei flussi di capitali internazionali, sono infatti elementi che la politica peronista ha condiviso con il fascismo italiano, così come il carattere nazionalista, e lo vedremo più nel dettaglio nel paragrafo successivo, della politica economica. Analogie con il regime italiano degli anni trenta si rinvengono anche con riguardo al carattere fortemente autoritario del governo nel periodo peronista, il quale vide l'arresto di numerosi soggetti, tra oppositori politici (anche parlamentari) ed esponenti di gruppi legati al marxismo, nonché la rimozione, nelle università, di professori dissidenti, che manifestavano idee contrastanti con quelle dello Stato.

⁵ “Forma di organizzazione sociopolitica della società sotto forma di gruppi di interesse noti come corporazioni e distinti per settore. Si fonda su un'interpretazione organicistica della società”. (www.wikipedia.org)

I.1.3 La politica economica

Nel momento in cui Peròn divenne presidente, l'Argentina godeva di una situazione economica molto favorevole, con un saldo commerciale in forte attivo, una soddisfacente situazione occupazionale e, soprattutto, cospicue riserve di oro e valuta estera. Il paese beneficiava inoltre di una posizione di vantaggio e di una situazione certamente più favorevole rispetto a quella della maggior parte dei paesi europei, usciti stremati dal conflitto mondiale, molti dei quali (primo su tutti il Regno Unito) erano peraltro debitori nei confronti della stessa Argentina. Questi indicatori lasciavano certamente presagire un futuro di sviluppo e prosperità economica, tale da collocare l'Argentina tra le più floride economie mondiali. Tutti sappiamo però che ciò non avvenne, ed il punto di partenza del declino e del successivo “disastro” economico argentino è da rinvenirsi proprio nell'inadeguata politica economica posta in essere da Peròn, il quale fece affidamento eccessivo sulle riserve accumulate durante il conflitto mondiale e sul grande attivo di bilancio su cui l'Argentina poteva contare in quegli anni.

Primo tratto caratterizzante della politica economica peronista è stato indubbiamente l'assistenzialismo. Peròn sfruttò infatti le ingenti risorse raccolte in quegli anni, prevalentemente grazie all'esportazione di prodotti agricoli, per attuare una politica fiscale fortemente espansiva, incrementando la spesa pubblica al fine di offrire numerose prestazioni e benefici ai lavoratori ed alle loro famiglie. In questi anni ci fu dunque un considerevole aumento delle risorse destinate al

finanziamento delle pensioni, all'istruzione, all'edilizia popolare e a tanti altri programmi assistenziali volti in generale a garantire maggiori diritti ai lavoratori.

Si sviluppa così in quegli anni il welfare state argentino, il quale rappresentava un caso unico al mondo, sia in termini di percentuale della spesa pubblica sul PIL, sia con riferimento alle misure sociali adottate⁶.

Obbiettivi del peronismo furono la redistribuzione della ricchezza a favore dei ceti urbani, l'aumento dei redditi, un più alto livello occupazionale, l'incentivazione dei consumi interni (come vedremo, a discapito delle esportazioni) ed una maggiore presenza dello stato nell'economia nazionale (e qui emerge anche l'influenza del socialismo russo sulla politica di Perón), attraverso la nazionalizzazione di imprese private, talvolta di proprietà di potenze straniere. Ovviamente tutto ciò richiese un notevole dispendio di risorse ed un forte incremento del deficit di bilancio, il quale, col passare del tempo, si rivelerà insostenibile. Da questo momento in poi, Perón, attua infatti una serie di decisioni e strategie che si dimostreranno fortemente errate da un punto di vista economico e che costeranno molto caro alla nazione.

Con riguardo all'interventismo, questo, come detto, si riflesse in un aumento della proprietà statale, volto ad ampliare l'influenza dello stato sull'economia, il che richiese un contestuale incremento degli investimenti pubblici. Emblematica in tal

⁶ V. TANZI, *Questione di tasse. La lezione dall'Argentina*, UBE, 2007, pp. 15.

senso fu la nazionalizzazione della rete ferroviaria, fino a quel momento di proprietà del governo britannico, acquisita in cambio della cancellazione del debito inglese e del valore delle esportazioni argentine verso il Regno Unito del 1947. E' bene osservare che si trattò di un costo sproporzionato rispetto alla condizione della rete stessa, così come eccessivi furono i costi sostenuti dal governo argentino per l'acquisizione della rete telefonica (di proprietà di un'impresa statunitense) e per il compimento di opere quali la costruzione di centrali idroelettriche e gasdotti, l'istituzione di una compagnia aerea e di una flotta mercantile nazionale⁷. Effetto positivo delle nazionalizzazioni fu quello di creare una grande quantità di posti di lavoro nel settore pubblico, assorbendo immediatamente l'offerta di lavoro.

Un incredibile errore di valutazione da parte di Perón fu commesso soffocando di fatto la produzione agricola nazionale in favore di uno sviluppo industriale fondato sui comparti leggeri. Il settore agricolo rappresentava infatti, per così dire, il fiore all'occhiello dell'economia argentina: era su questo settore che si fondava l'ingente surplus della bilancia dei pagamenti e l'ampio ammontare di riserve valutarie accumulato, resi possibili proprio grazie all'esportazione di prodotti del settore primario verso i paesi belligeranti. L'agricoltura costituiva in sintesi l'elemento fondante del commercio estero argentino. Il governo peronista,

⁷ F. SILVESTRI, *L'Argentina da Perón a Cavallo (1945-2003)*, CLUEB, 2004, pp. 17-18.

dunque, pose in essere un processo che portò in breve tempo ad una completa svalutazione del comparto agricolo, ed in questo processo un ruolo fondamentale fu assolto dall'istituzione dell'IAPI (Istituto Argentino de Promoción del Intercambio, cui fu attribuito il monopolio del commercio internazionale), dalla nazionalizzazione del Banco Central e dal controllo dei depositi detenuti presso le banche commerciali. Il meccanismo di redistribuzione di risorse dal settore agricolo a quello industriale funzionava in questo modo: lo IAPI acquistava direttamente dai produttori i beni agricoli destinati all'esportazione, ad un prezzo stabilito dal governo e molto inferiore rispetto al valore corrente, per poi rivenderli al prezzo di mercato a controparti straniere. In tal modo, potenzialità di guadagno ed ingenti profitti venivano di fatto sottratti agli imprenditori agricoli, e le somme così acquisite dal governo (che in pratica equivalevano a vere e proprie imposte occulte sulle esportazioni di beni agricoli) erano trasferite al settore industriale sotto forma di prestiti a tassi estremamente vantaggiosi.

La tattica posta in essere da Perón si fondava chiaramente su di una strategia improntata al nazionalismo economico, volta al raggiungimento dell'autarchia, dell'autosufficienza economica, che, come detto in precedenza, costituisce uno dei tratti caratterizzanti del peronismo. Infatti, mettendo in secondo piano le esigenze del settore primario rispetto a quelle del secondario e favorendo la redistribuzione del reddito dai produttori agricoli ai lavoratori del comparto industriale, Perón ha indebolito drasticamente il settore che rappresentava una parte essenziale delle

esportazioni argentine, il quale non disponeva più delle risorse necessarie per stare al passo con gli elevati standard internazionali, concentrando di contro la gran parte della ricchezza del paese verso un settore, quello dell'industria leggera, tipicamente rivolto al mercato interno. Segno evidente di tale processo è rappresentato dal fatto che tra il 1946 e il 1949 la quota dei finanziamenti erogati dal Banco Central al settore industriale sul totale dei prestiti concessi passò dal 22% al 78%.

I.1.4 Conseguenze macroeconomiche della politica peronista

Alla luce di quanto detto, è abbastanza evidente che il modello economico delineato da Perón si sarebbe rivelato insostenibile nel lungo periodo. Lo stato assistenziale argentino richiedeva un ingente dispendio di risorse pubbliche, e l'aumento della spesa pubblica, inizialmente sostenuto dalle riserve accumulate nel corso del conflitto, inevitabilmente finì col determinare un importante deficit di bilancio, che nel 1948 arrivò al 13,4% del PIL.

Tanzi (2007) sostiene che un paese che si trova in una situazione di questo tipo, in cui lo stato assistenziale rende il deficit di bilancio difficilmente contenibile, può adottare due strategie per tentare di porre, almeno in parte, rimedio alla situazione: la prima consiste nel ridurre la spesa pubblica, in modo tale da tentare di riavvicinarsi al pareggio di bilancio; la seconda consiste invece nell'adottare metodi di finanziamento del deficit, per così dire, provvisori, quali l'incremento dello stock di debito pubblico attraverso l'emissione di titoli sui mercati e

l'emissione di moneta. Per quanto riguarda la prima via, ogni tentativo da parte del governo argentino di ridurre la spesa pubblica trovò la pronta opposizione dei movimenti sindacali, i quali erano evidentemente contrari alla potenziale diminuzione della capacità di consumo della classe operaia che sarebbe potuta scaturire da una politica fiscale restrittiva. Il governo tentò dunque di colmare parte del deficit di bilancio attraverso l'emissione di moneta, attuando quindi una politica monetaria espansiva. All'aumento della base monetaria si aggiunse una maggiore domanda interna di beni di consumo, dovuta all'aumento dei salari determinato dalla politica salariale espansiva, a fronte però di un settore industriale non ancora dotato di una capacità produttiva sufficiente per tenere il passo con il celere incremento della domanda. Questi due fenomeni, aumento della moneta nominale da un lato e aumento della domanda interna dall'altro, non poterono che sfociare in un rialzo dei prezzi domestici, dunque nell'inflazione. E' proprio questa la principale eredità lasciata dal governo di Perón all'economia Argentina: un tasso di inflazione elevato, che nel tempo diventerà un elemento strutturale e permanente del sistema economico argentino.

Similmente negative furono le conseguenze della politica economica nazionalista sul saldo commerciale del paese. Infatti, l'aver penalizzato il settore agricolo determinò un netto calo dell'export, al contempo però le importazioni, nonostante le restrizioni imposte dal governo, continuavano ad aumentare, in parte per effetto della crescita dei salari, in parte per il fatto che l'industria leggera, su cui il

governo aveva investito in maniera importante, continuava a dipendere fortemente da materie prime e semilavorati importati dall'estero. Conseguenza naturale fu che nel 1952 la bilancia dei pagamenti argentina registrò un deficit di 455 milioni di dollari, mentre l'inflazione aveva toccato il 30%.

I.1.5 Il decennio del "lìder" giunge al termine

La spregiudicata politica economica del governo Peròn non ebbe immediatamente effetti negativi sul sistema argentino. Infatti il processo di nazionalizzazione di società straniere e gli incentivi per lo sviluppo dell'industria leggera contribuirono alla creazione di posti di lavoro, riducendo drasticamente il tasso di disoccupazione del paese. Allo stesso modo, le condizioni della classe operaia migliorarono notevolmente grazie alla politica assistenziale del governo, così come aumentò il potere di acquisto dei ceti urbani, conseguenza della politica salariale espansiva. Anche il PIL crebbe costantemente nel triennio 1945-1948, principalmente per il forte impulso che la produzione industriale leggera ebbe in quegli anni. Tuttavia, questa prima fase di crescita rappresentava un po' la quiete prima della tempesta, infatti, non bisogna dimenticare che gli effetti destabilizzanti di tale politica sul bilancio pubblico e sul saldo commerciale erano compensati dall'enorme ammontare di riserve valutarie accumulate precedentemente, ragion per cui è facile immaginare che una volta esaurite tali riserve sarebbero iniziati i problemi, cosa che non tardò a verificarsi.

Nel 1949, soprattutto a causa delle tendenze inflazionistiche e delle sempre maggiori difficoltà di sviluppo riscontrate da un'industria leggera che probabilmente aveva raggiunto il suo limite naturale di crescita, l'Argentina entrò in una fase di recessione. Le circostanze richiesero necessariamente un cambiamento della politica economica posta in essere dal governo: a partire dal 1949 vennero imposti limiti alla spesa pubblica, si tentò di contenere la crescita dei salari al fine di contrastare l'aumento dei prezzi domestici, ma soprattutto, il che è abbastanza paradossale, si adottarono misure volte a stimolare i settori produttori di beni commerciabili all'estero, primo su tutti il settore primario, a spese dei settori produttori di beni destinati al mercato interno e che avevano poco mercato internazionale, prima su tutti l'industria leggera. Dunque, così come pochi anni prima erano stati sottratti fondi alla produzione agricola e tali fondi erano stati trasferiti all'industria attraverso agevolazioni creditizie, adesso, a distanza di soli tre anni, si stava cercando di fare l'esatto opposto.

La correzione della politica economica ebbe risultati ambigui ma tutto sommato abbastanza soddisfacenti, specie se si considera la drammaticità della situazione. L'inflazione fu effettivamente riportata entro valori accettabili, il deficit pubblico diminuì e l'ingresso di capitali dall'estero consentì di riequilibrare, perlomeno in parte, la bilancia dei pagamenti.

Nonostante il peggio della crisi economica sembrasse ormai superato, era altrettanto evidente che il governo del presidente Juan Domingo Perón stava

giungendo al termine. Il lider aveva infatti progressivamente perso l'appoggio della maggior parte dei gruppi su cui si fondava il suo consenso politico: le Forze Armate, che volevano approfittare dei disordini interni per conquistare direttamente il potere; la chiesa cattolica, con cui Peròn entrò apertamente in contrasto, al punto da ottenere la scomunica da parte di papa Pio XII; l'ala nazionalista, che rinfacciava al presidente l'abbandono del nazionalismo economico. Dopo la rielezione alle presidenziali del 1951, il 23 settembre 1955, un colpo di stato da parte delle Forze Armate pose fine al decennio peronista. Il generale Eduardo Lonardi divenne presidente provvisorio, mentre a Peròn non restò altra scelta che l'esilio.

I.2 LA REVOLUTION LIBERTADORA E LA CONTINUA INFLUENZA PERONISTA

Il triennio successivo la deposizione di Peròn fu caratterizzato da due governi militari provvisori: il primo fu amministrato dal generale Eduardo Lonardi, il quale rimase al potere per soli due mesi, prima di essere sostituito da un altro membro delle Forze Armate, ovvero il generale Aramburu.

Dal punto di vista economico questo governo, come si può immaginare, pose in essere, o a dire il vero tentò di porre in essere, una politica opposta rispetto a quella perseguita nei dieci anni precedenti, provando a porre rimedio alla disastrosa situazione economica in cui versava l'Argentina a seguito dell'amministrazione Peròn. Le misure più significative furono quelle volte a

riequilibrare la bilancia dei pagamenti. A tal proposito l'Argentina vide una fase di liberalizzazione ed incentivazione degli scambi economici internazionali: lo IAPI (al quale nel governo precedente era attribuito il monopolio degli scambi con l'estero) e il rigido controllo sul credito da parte del Banco Centrale furono messi da parte; il peso fu finalmente svalutato al fine di stimolare l'export; parte delle restrizioni alle importazioni furono eliminate. Tali misure tuttavia non ebbero gli effetti sperati, anzi si rivelarono addirittura controproducenti. Infatti la svalutazione del peso fu attuata in una fase economica caratterizzata da bassi prezzi di mercato, per cui è evidente che l'espansione delle esportazioni risultò molto inferiore rispetto a quanto ci si aspettava. Contestualmente, la riduzione delle restrizioni all'import determinarono un aumento dei beni importati. Conseguenza naturale di questi due fenomeni fu una serie di disavanzi nel saldo commerciale con l'estero, una coerente fuga di capitali e un incremento dell'indebitamento estero.

Per quanto riguarda invece le altre misure economiche, tipicamente antiperoniste, che il governo militare aveva intenzione di attuare, quali la privatizzazione delle imprese precedentemente nazionalizzate, i tagli all'occupazione nella pubblica amministrazione, e la riduzione degli stipendi del settore industriale (il cui livello sproporzionato era tra le principali cause dell'inflazione), la loro realizzazione fu resa praticamente impossibile dalla ferma opposizione della classe lavoratrice. Infatti nel corso del decennio peronista i ceti operai avevano acquisito un'identità,

attraverso i sindacati, e una forza tali da costituire un vero e proprio ostacolo per l'operato del debole governo militare, peraltro non eletto, emerso a seguito della caduta di Peròn. La resistenza della classe lavoratrice, attraverso scioperi e atti di terrorismo, riuscì a limitare in misura significativa l'azione del governo, il quale, nonostante varie azioni volte a disarticolare l'impianto peronista (il Partito Giustizialista fu liquidato e proscritto, la CGT e i sindacati furono commissariati e molti dirigenti arrestati), riuscì a fare ben poco nel triennio in cui restò in carica.

Nonostante la proscrizione del Partito Giustizialista e l'esilio di Peròn, prima in Paraguay, poi in Spagna, l'influenza del peronismo sull'apparato sociale argentino, in primis sulla classe operaia, rimase estremamente rilevante, al punto che l'impressione diffusa era che la controparte politica che sarebbe riuscita ad attrarre a se l'elettorato peronista avrebbe con ogni probabilità vinto le elezioni.

Dalle ceneri del Partido Justicialista nacque così una sezione del partito radicale che mirava ad accattivarsi il favore dei movimenti sindacali. Si trattava della UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente), che vedeva in Arturo Frondizi il suo leader, e alla quale si contrappose l'UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo) guidata da Ricardo Balbín, tipicamente anti-peronista e più vicina ai programmi della Revolución Libertadora. E' senz'altro curioso notare come, in quegli anni, sarà dunque la stessa Unione Cívica Radical, storica rivale politica di Peròn, a portare avanti la contrapposizione politica tra peronismo e anti-peronismo, con

l'UCRI che, in un certo senso, prende il posto del Partito Giustizialista, all'epoca proscritto.

In vista delle elezioni presidenziali del 1958, Frondizi inviò un suo uomo, Rogelio Frigerio, a negoziare direttamente con Perón al fine di ottenere il suo sostegno politico in cambio di misure a lui favorevoli in caso di successo. L'iniziativa diede i risultati sperati: il 23 febbraio 1958 Arturo Frondizi venne eletto presidente della Repubblica Argentina. E' altresì evidente che un governo nato, in fin dei conti, da un compromesso, da un accordo precario tra forze politiche tendenzialmente divergenti, non può che essere un governo estremamente fragile, privo di una identità politica e di una linea economica ben definite, e soprattutto non in grado di fronteggiare la complicata situazione sociale ed economica in cui versava il paese in quegli anni. Frondizi tentò infatti di impostare una difficile sintesi tra radicalismo e peronismo, mostrandosi sin da subito interessato a definire deboli accordi strategici con i maggiori gruppi sociali (classe lavoratrice, Chiesa, esercito, borghesia) al fine di mantenere il potere, con la conseguenza di una politica sociale ed economica fortemente ambigua e poco concreta.

La precarietà e la debolezza del governo che successe alla Revolución Libertadora, unite alla mancanza di una linea di intervento univoca, si sarebbero tradotte necessariamente in una situazione economica nazionale che, invece di migliorare, avrebbe finito con l'aggravarsi.

I.3 L'ESPERIENZA DESARROLLISTA

Frondizi propose un modello di sviluppo desarrollista. Per desarrollismo si intende “un progetto di accrescimento del benessere tramite sviluppo e modernizzazione del settore industriale. Il motore di tale sviluppo non era più individuato nell'intervento diretto dello Stato in economia e nella protezione dell'industria nazionale, bensì nell'apertura al capitale straniero”⁸.

Dunque, viene proposto un piano di ripresa economica che vede nell'apporto di capitale estero il principale promotore dello sviluppo industriale, il quale, a differenza di quanto avveniva durante il periodo peronista, non si riferisce più ai comparti leggeri, bensì a quelli ad elevata intensità di capitale: siderurgia, chimica, petrolio ecc. In tale prospettiva sarebbe stato fondamentale il ruolo dello Stato, che aveva il compito di indirizzare tali flussi monetari verso quei settori maggiormente strategici per la crescita nazionale. Un aspetto innovativo delle riforme introdotte al fine di favorire l'ingresso di capitali, fu la concessione agli investitori stranieri della rimessa dei profitti ottenuti, che ebbe un effetto sostanziale nel favorire gli investimenti esteri.

I risultati ottenuti da tale politica furono considerevoli, con un forte aumento dei flussi monetari in entrata e la crescita di importanti comparti dell'industria pesante, primo su tutti il settore petrolifero, sul quale fu quasi raggiunta

⁸ F. SILVESTRI, *L'Argentina da Peròn a Cavallo (1945-2003)*, CLUEB, 2004, pp. 36.

l'autosufficienza. Tuttavia, il fatto di basare lo sviluppo industriale sul capitale proveniente dall'estero rendeva l'economia argentina eccessivamente dipendente da tali flussi monetari. Tale aspetto emerse in tutta la sua problematicità quando, al crescere dell'instabilità interna del paese, gli investitori stranieri iniziarono gradualmente a deviare altrove i propri capitali, provocando un peggioramento della bilancia dei pagamenti e generando una carenza di fondi per il settore industriale argentino. L'aumento del tasso di inflazione e la crisi della bilancia dei pagamenti indussero il governo, alla fine del 1958, ad approvare un piano di stabilizzazione, seguendo le linee guida e le raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale. L'obiettivo del governo era quello di contrastare l'aumento dei prezzi e i continui disavanzi nel saldo commerciale con l'estero attraverso una politica monetaria e fiscale restrittiva. Il peso fu dunque svalutato del 50% al fine di favorire le esportazioni, mentre per quanto riguarda le politiche rivolte al mercato interno, queste prevedevano: la riduzione dei programmi sociali, la riduzione dei prestiti pubblici, la definizione di limiti sui salari, il taglio dei posti di lavoro nel settore pubblico e l'aumento delle tariffe pubbliche al fine di ridurre il deficit di bilancio. L'effetto combinato di una politica monetaria e fiscale restrittiva, nel breve periodo, non poté che essere una riduzione del prodotto nazionale: nel 1959 il PIL diminuì del 6,4%, a fronte di un aumento dell'inflazione e di una conseguente riduzione dei salari reali.

Tali eventi, accompagnati dall'ovvio scontento dell'elettorato peronista e dalle pressioni delle Forze Armate, portarono alla destituzione dell'allora ministro dell'economia Emilio del Carril, il quale venne sostituito dal liberale Alvaro Alsogaray. Quest'ultimo diede un ulteriore impulso alla stretta monetaria attraverso svalutazioni e riduzioni della quantità di moneta, eliminando anche ogni tipo di limitazione ai movimenti di capitale. Gli effetti di tale politica economica particolarmente austera furono impopolari per definizione: da un lato gli imprenditori non avevano visto di buon occhio le restrizioni al credito pubblico e ancor meno l'aumento dei prezzi delle merci importate a causa della svalutazione della moneta nazionale (l'industria argentina continuava infatti ad essere fortemente dipendente da materie prime e semilavorati che dovevano essere necessariamente importati); dall'altro lato, la classe lavoratrice (dunque l'elettorato peronista nei confronti del quale Frondizi era in un certo senso debitore dal punto di vista politico) era fortemente irritata dalle conseguenze negative che la restrittiva politica fiscale del governo aveva avuto sul loro standard di vita.

In ogni caso, agli inizi del 1960, il piano di stabilizzazione iniziava a dare i suoi frutti: l'economia era in crescita e l'inflazione passò dal 129,9% dell'anno precedente al 27,1%, principalmente grazie alle restrizioni sui salari nominali, con le quali si tenne a bada la domanda di beni di consumo. Fu in quel momento che emerse in maniera piuttosto evidente la precarietà e l'inconsistenza del governo

Fronzizi. Infatti, nonostante chiari segnali di ripresa economica, in vista delle elezioni per il rinnovamento della Camera dei Deputati, questi decise di riconquistare il consenso della classe lavoratrice promuovendo un piano di espansione fiscale, vanificando gran parte di ciò che di buono era stato fatto da Alsogaray. Tuttavia, la posizione politica di Fronzizi, già di per se molto debole, risultava ormai definitivamente compromessa. Oltre ad aver perso il favore della classe operaia, anche l'esercito, che non aveva mai visto con particolare simpatia l'accordo elettorale con i peronisti, tendeva ormai a manifestare una certa ostilità nei suoi confronti. Così, a seguito di un ultimo, disperato e fallimentare tentativo di unificare le principali forze politiche del paese contro un nemico comune rappresentato dal peronismo, il 28 Marzo 1962 i militari procedettero alla deposizione del presidente.

I.4 DEBOLEZZA POLITICA, UN FATTORE STRUTTURALE?

A seguito della rimozione di Arturo Fronzizi ad opera delle Forze Armate, la presidenza fu assunta in via temporanea dall'allora Presidente del Senato José María Guido, il quale ricoprì l'incarico sotto il rigido controllo militare. Ancora una volta, un governo debole, privo di una maggioranza parlamentare ben definita e caratterizzato per tutto il suo mandato da una linea politica aleatoria ed opportunistica, venne rimpiazzato da un governo, se possibile, ancora più fragile (non eletto) e totalmente privo di qualsiasi autorevolezza politica, dal momento che era tenuto ad esercitare le sue funzioni sotto la supervisione dell'esercito.

A mio avviso, la debolezza strutturale della politica argentina fu alla base della persistenza di una situazione economica negativa che ormai era andata praticamente fuori controllo, con l'inflazione che non accennava a placarsi e un susseguirsi di deficit nella bilancia dei pagamenti che determinarono una continua fuga di capitali. Il ritorno a capo del ministero dell'economia da parte di Alsogaray, cui si accompagnarono nuovi tagli alla spesa, svalutazioni e restrizioni alla liquidità, non fece altro che aggravare la situazione, determinando il calo del PIL, l'aumento della disoccupazione, la riduzione dei consumi e il conseguente fallimento di numerose imprese, senza peraltro riuscire a porre un freno a quella spirale inflazionistica che ormai da più di un decennio non lasciava tregua al paese. Era dunque evidente che, per provare quantomeno a fronteggiare il dissesto economico, sarebbe stato necessario un governo solido e soprattutto dotato della legittimazione popolare.

Alle elezioni presidenziali del 1963 fu l'altra ala del partito radicale, l'UCRP (Unión Civica Radical del Pueblo, la sezione anti-peronista del partito) a salire al potere, ravvisando il suo leader nel medico cordobense Arturo Illia⁹.

⁹ Anche in questo caso il voto dei peronisti, con il Partido Justicialista ancora proscritto, fu determinante. In questo caso, oltre alle schede in bianco (che superarono il milione), il voto peronista si ripartì in modo piuttosto equo tra le due fazioni del Partito Radicale. Ciò fu dovuto al tentativo di impedire la salita al potere del generale Aramburu, presidente della repubblica durante la Revolución Libertadora e candidato alle presidenziali del 1963.

Illia fu eletto con appena un quarto dei voti complessivi (27%), anche grazie ai voti, per così dire, presi in prestito dai peronisti. Anche in questo caso, dunque, a capo dell'Argentina sale un governo debole, che di fatto non gode del sostegno di gran parte del popolo e che si troverà a dover fronteggiare una situazione già di per se drammatica, peraltro senza una stabile maggioranza parlamentare.

1.5 L'APPROCCIO TECNOCRATICO DI ILLIA

Arturo Illia ha rappresentato forse la figura meno oscura del panorama politico argentino di quegli anni, distinguendosi per la moderazione della sua politica e per un approccio coerente e tecnocratico al tema economico, senza contraddizioni o scelte dettate da simpatie per questo o quell'altro gruppo sociale. Si parla di approccio tecnocratico alla politica economica nel senso che il governo aveva ben chiari quali erano i problemi che dovevano essere affrontati e gli obiettivi che andavano raggiunti, e non fece altro che mettere in pratica quelle misure tecniche¹⁰ che, secondo ciò che predice la teoria economica, rappresentavano la via per affrontare i problemi e per conseguire tali obiettivi.

Un primo tema riguardava sicuramente il debito estero, su cui il governo guidato da Illia trovò una situazione molto problematica a causa delle ingenti somme di capitale straniero, a titolo di debito, affluite nel paese a seguito della politica voluta da Frondizi. Altro aspetto di primaria importanza era rappresentato dalla

¹⁰ Alcune di queste, specie quelle per combattere la recessione, di ispirazione keynesiana.

difficile situazione del bilancio pubblico, ormai costantemente in deficit sin dai tempi dell'amministrazione Peròn. Le difficoltà nel pareggiare il saldo di bilancio erano determinate da vari fattori che nel tempo sono progressivamente aumentati, tra cui: la scarsa efficienza del sistema fiscale; lo squilibrio del sistema di previdenza, che presentava un numero di beneficiari superiore rispetto a quello dei contribuenti; l'elevato grado di evasione fiscale. Terza fondamentale tematica era il superamento della recessione.

Al fine di favorire l'incremento del prodotto nazionale furono promosse politiche monetarie e fiscali espansive, con un aumento della spesa pubblica e dei salari nominali. Emblematica a tal proposito fu la legge 16459 del 1964 sui salari minimi, approvata con il dichiarato scopo di "evitare lo sfruttamento dei lavoratori [...], garantire un salario minimo adeguato e migliorare il reddito dei lavoratori più poveri"¹¹. Al fine poi di limitare l'atteso aumento dell'inflazione dovuto all'espansione monetaria e al maggiore potere d'acquisto dei lavoratori, il governo tentò di mettere in pratica il controllo dei prezzi su molti beni. Il contenimento dell'inflazione era inoltre essenziale anche per tentare di ridurre il disavanzo del bilancio pubblico. Infatti, la componente più importante della spesa pubblica era rappresentata dagli stipendi dei dipendenti del settore pubblico, i quali erano indicizzati proprio al tasso di inflazione, per cui l'incremento dell'inflazione si

¹¹ www.wikipedia.org

traduceva in un incremento dei salari che a sua volta determinava un'espansione del deficit di bilancio.

La politica economica di Illia, fondata sul contrastare la crisi economica attraverso l'espansione della domanda interna, diede buoni risultati nel breve periodo. Tra il 1964 e il 1965 il PIL riprese a salire, grazie alla crescita del settore industriale, la disoccupazione diminuì ed inoltre ci fu un considerevole miglioramento della bilancia dei pagamenti¹². Tuttavia, se da un lato la politica economica di Illia presentò sicuramente il pregio di adottare un approccio tecnocratico e di mostrare una certa efficacia nel breve periodo, dall'altro divenne ben presto evidente che tale politica, come tutte le politiche eccessivamente espansive, sarebbe stata insostenibile nel lungo periodo. E qui ritornano in gioco i famosi piani di stabilizzazione che a turno i diversi governi argentini si trovarono inevitabilmente a dover implementare. Il campanello d'allarme era ancora una volta rappresentato da un tasso d'inflazione troppo alto¹³ e da un bilancio pubblico che continuava a registrare disavanzi. Il piano ideato dal governo puntava a rivitalizzare le finanze statali attraverso una politica fiscale restrittiva (dunque introduzione di nuove tasse indirette e aumento di quelle già esistenti, nonché riduzione delle spese), mantenendo al contempo una politica monetaria non eccessivamente austera, con

¹² Questo miglioramento della bilancia dei pagamenti fu dovuto principalmente ad una congiuntura dei prezzi favorevole e ad una eccezionale produttività del comparto agricolo in quegli anni.

¹³ L'inflazione arrivò al 29%.

l'ambizioso obiettivo di sostenere la crescita del PIL nonostante la stretta fiscale. Tuttavia, il suddetto piano non trovò mai attuazione a causa dell'ennesimo intervento delle Forze Armate nella vita politica del paese, che ne interruppe l'iter. La politica economica di Illia, infatti, nonostante gli innegabili successi conseguiti nel breve periodo, raccolse più oppositori che sostenitori: da un lato i sindacati (dunque i peronisti) erano fortemente irritati per la riduzione dei fondi ad essi destinati implementata dal governo¹⁴ e non erano assolutamente disposti ad accettare i tagli salariali previsti dal piano; dall'altro lato il ceto imprenditoriale era contrario all'incremento dell'imposizione fiscale. Tale malcontento generale, congiuntamente ad un'opinione pubblica perennemente avversa e al deteriorarsi degli indicatori macroeconomici, determinò la caduta dell'ennesimo governo, che fu, come prevedibile, soppiantato da un nuovo golpe militare¹⁵.

I.6 REVOLUTION ARGENTINA: LA CRISI SOCIALE SI AFFIANCA ALLA CRISI ECONOMICA

Il 27 Giugno 1967 il potere è trasferito nelle mani del generale Juan Carlos Onganía. Inizia così il periodo della "Rivoluzione Argentina".

¹⁴ La CGT, in segno di protesta, organizzò molteplici scioperi e l'occupazione di diverse fabbriche a dimostrazione della potenza dei sindacati, che coincideva con quella del movimento peronista.

¹⁵ Il golpe del 1966 fu determinato anche e soprattutto dal timore di un ritorno al potere del movimento peronista. Infatti, sotto il governo di Illia, sebbene il Partito Giustizialista continuava ad essere proscritto, fu concesso ai candidati peronisti di presentarsi nelle liste con altri partiti meno conflittuali. Inoltre, il partito peronista continuava ad essere quello più rappresentativo.

A mio avviso, questo evento fa emergere con chiarezza un aspetto chiave della storia argentina, che contribuisce a spiegare l'instabilità che contraddistingue il paese, tanto sotto il profilo politico, quanto sotto il profilo economico. Non è la prima volta, e non sarà nemmeno l'ultima, che un governo democraticamente eletto decade per mano delle Forze Armate. In tal senso, l'esercito ha rappresentato un fattore fortemente destabilizzante per la politica argentina, con ovvie conseguenze anche sull'economia del paese. I militari si ritenevano infatti garanti dei valori della nazione ed al contempo si sentivano in diritto di intervenire qualora loro, in modo totalmente arbitrario, li avessero visti in pericolo, anche se ciò significava violare disposizioni costituzionali. Anzi, come sostiene Silvestri (2003), la democrazia era considerata un ostacolo dall'esercito, il quale era più interessato a "proteggere" lo Stato dall'avanzata delle sinistre e del movimento peronista piuttosto che ad osservare e a salvaguardare quelli che sono gli elementi essenziali di un ordinamento democratico.

Il governo di Onganía si contraddistinse per il suo carattere assolutistico: le provincie furono commissariate, i partiti esclusi dalla vita politica, i ministeri furono ridotti a cinque, il Congresso¹⁶ fu sciolto a tempo indeterminato e ogni forma di opposizione al regime fu prontamente soppressa. Ad essere prese di mira

¹⁶ E' il parlamento bicamerale della Repubblica Argentina, composto dal Senato e dalla Camera dei deputati.

dal nuovo governo furono anche le università¹⁷, che videro l'allontanamento di figure critiche nei confronti del governo e inoltre molti istituti furono sottoposti alla supervisione diretta del Ministero degli Interni. Fu proprio questo atteggiamento sempre più autoritario da parte di Onganía a determinare una situazione di instabilità sociale senza precedenti. Infatti, la chiusura di qualsiasi spazio di rappresentanza, sia con riferimento ai sindacati, sia con riferimento ai partiti politici, comportò l'impossibilità per le diverse classi sociali di manifestare il proprio dissenso in modo pacifico e attraverso forme di protesta controllabili, inducendole ad imboccare la via della violenza e dello scontro di piazza. E' a questo periodo che si deve la nascita di numerosi gruppi terroristici, la maggior parte dei quali era di derivazione peronista¹⁸, che connoteranno a lungo la situazione politica, sociale ed economica del paese¹⁹.

La tensione sociale implose il 29 Maggio 1969 nella città di Córdoba, dove scoppiò una rivolta ad opera di lavoratori e studenti contro il congelamento dei salari voluto dal governo e le interferenze di questi negli affari universitari. Nel 1970 la concitazione sociale era diventata praticamente incontrollabile e, all'inizio di giugno, le Forze Armate attuarono un nuovo colpo di stato. Dopo la

¹⁷ Cosa che costò molto cara al governo della Revolución, che in questo modo pose le basi per le proteste del mondo studentesco.

¹⁸ Sono esempi le Fuerzas Armadas Peronistas e le Fuerzas Armadas Revolucionarias, poi assorbite da un'altra formazione, sempre di stampo peronista, i Montoneros.

¹⁹ A loro si deve l'omicidio, avvenuto nel 1970, dell'ex presidente Aramburu.

deposizione di Onganía, il potere fu temporaneamente assunto da due membri delle Forze Armate, il generale Levingston prima e, a seguito della deposizione di questi, il generale Lanusse, in attesa delle elezioni presidenziali previste per il 1973.

Con Lanusse terminano i sette anni della *Revolución Argentina*. L'obiettivo di Onganía di conseguire l'efficienza economica attraverso una maggiore stabilità politica fondata su un esercizio del potere autoritario e dispotico, si rivelò un completo fallimento. L'unico risultato fu l'innalzamento del livello di conflittualità sociale, il consolidarsi di gruppi armati ed il trasferimento del malcontento popolare dai luoghi della politica alle strade. La crisi economica e politica sarà, da questo momento, accompagnata anche da una crisi sociale. In tale prospettiva, la reazione naturale del popolo, privato dei tradizionali canali di rappresentanza, è la violenza. Violenza che vede nel governo militare il bersaglio originario, ma che diventerà un fattore permanente della dinamica politica dell'Argentina. Inoltre, dal punto di vista economico, nonostante il succedersi di svariati ministri dell'economia, ognuno con una visione diversa circa le possibili soluzioni alla crisi economica, al termine del cosiddetto "periodo dei generali" gli indicatori macroeconomici del paese continuavano ad essere negativi: nell'agosto del 1971 il tasso di inflazione era pari al 41%, per poi toccare il 60% l'anno successivo; lo stesso anno il disavanzo di bilancio pubblico crebbe del 50%, mentre la situazione del saldo commerciale con l'estero continuava ad essere

problematica. Le misure di austerità conseguentemente imposte determinarono inoltre una decrescita del PIL nel 1972. Si può affermare dunque che l'unica cosa degna di nota fatta dai generali (Lanusse) fu quella di riammettere alle future elezioni del 1973 il Partito Peronista e consentire il rientro in patria del lider, dopo ben diciotto anni.

Capitolo II

II “DECENNIO PERDUTO” (La Dècada Perdida)

II.1 PROCESO DE REORGANIZACION NACIONAL

II.1.1 Il ritorno di Peròn e il golpe del 1976

Le elezioni presidenziali del 1973 si svolsero in un contesto di crescente instabilità sociale e si conclusero con uno schiacciante trionfo del peronismo. A seguito del breve governo guidato da Hèctor Càmpora, Peròn venne eletto presidente con oltre il 60% delle preferenze. Il ritorno al potere del lider durò, tuttavia, meno di un anno, in quanto nel Luglio 1974 Peròn morì.

La carica di presidente passò alla moglie Isabel (allora vicepresidente), che ereditò un paese praticamente incontrollabile, sia sotto il profilo economico sia dal punto di vista sociale. In quegli anni, infatti, le azioni dei diversi gruppi terroristici (Montoneros, Ejercito Revolucionario del Pueblo), che avevano fatto la loro comparsa durante il governo del generale Onganía, si fecero sempre più frequenti, con azioni di guerriglia urbana e omicidi illustri²⁰. Anche la situazione economica era molto complessa: nel 1975 l’inflazione aveva raggiunto un tasso pari al 183% su base annua e il deficit di bilancio era pari al 14% del PIL. Il governo stava

²⁰ In quegli anni fu assassinato il presidente della divisione argentina della Fiat, Oberdan Salustro.

evidentemente perdendo il controllo della situazione, sia con riferimento al quadro economico, sia per quanto riguardava il versante politico – sociale.

Le attività terroristiche, che colpivano indiscriminatamente polizia, militari e civili, fecero sì che si generasse tra il popolo un naturale desiderio di sicurezza e di ordine, ed era altresì opinione diffusa che soltanto l'esercito sarebbe stato in grado di ripristinare tali condizioni e porre fine al terrorismo. Paradossalmente, si arrivò a una situazione in cui era la stessa popolazione a sperare nell'intervento delle Forze Armate²¹.

Il tanto atteso colpo di stato avvenne il 24 marzo 1976 e portò alla costituzione di una giunta militare, la quale designò come presidente l'allora Comandante in capo dell'esercito Jorge Videla. Gli obiettivi prioritari del nuovo governo militare erano fondamentalmente due: il contrasto del disordine sociale, da intendersi non solo come lotta al terrorismo, ma anche come repressione di qualsiasi forma di dissenso all'operato dell'esercito; il ripristino di una situazione economica adeguata, da conseguirsi attraverso una politica economica liberale.

Inizia così il periodo della “Guerra Sucia”, la guerra sporca, durante il quale militari e polizia si scontrano contro i diversi gruppi terroristici. E' questo il quinquennio dei “desaparecidos”, in cui migliaia di argentini scomparvero nel nulla, dal momento che il governo militare utilizzò il pretesto del terrorismo per

²¹ A metà anni settanta molti paesi dell'America Latina (Bolivia, Brasile, Cile, Paraguay, Perù, Uruguay) erano retti da governi militari.

porre in essere un'attività di repressione generalizzata diretta contro chiunque avesse idee diverse da quelle del governo. Si tratta probabilmente del periodo più buio della storia dell'Argentina, in cui il potere governativo veniva esercitato tramite la violenza, la tortura, la sparizione forzata²², mentre un clima di terrore e di costante pericolo pervadeva la società.

II.1.2 La politica economica del regime militare

All'epoca del colpo di stato l'economia argentina si trovava in una grave situazione di crisi: l'inflazione era elevatissima e in continua crescita, le riserve di valuta estera si stavano esaurendo a causa dei deficit nella bilancia dei pagamenti, il deficit di bilancio e la disoccupazione aumentavano costantemente e la produzione economica era in calo. L'onere di porre rimedio alla situazione spettava al nuovo Ministro dell'Economia José Alfredo Martínez de Hoz, che rimase in carica per tutto il periodo della Presidenza Videla.

Il programma economico proposto dal Ministro prevedeva tre elementi principali: liberalizzazione, modernizzazione e apertura dell'economia; riforma del sistema finanziario; lotta all'inflazione.

Le prime misure introdotte dal governo riguardarono il settore lavorativo. Infatti, obiettivo prioritario del regime militare, prima ancora del benessere economico del paese, era il mantenimento dell'ordine sociale, da conseguire attraverso il

²² Le stime più recenti parlano di un numero di desaparecidos che va da 9000 a 30000 persone.

disfacimento dei gruppi corporativi organizzati, considerati il fattore primario dell'instabilità politica, sociale ed anche economica del paese degli ultimi decenni. In tale prospettiva, la prima mossa del governo fu quella di indebolire i sindacati, che furono commissariati, la contrattazione collettiva fu sospesa e gli scioperi furono proibiti. Si proseguì poi con il congelamento dei salari nominali per un periodo di tre mesi, cosa che determinò, considerata la continua accelerazione dell'inflazione, una notevole riduzione del potere d'acquisto dei lavoratori e un netto declino della percentuale di ricchezza nazionale detenuta dalla classe operaia, che passò dal 45% del 1974 al 25% del 1976²³.

Elemento fondamentale del programma di Martínez de Hoz era la liberalizzazione del mercato dei capitali e la totale apertura dell'economia argentina alla concorrenza estera, attraverso la progressiva riduzione dei dazi alle importazioni e delle restrizioni all'export. Obiettivo di tale misura, oltre a quello di favorire investimenti esteri per promuovere la crescita dell'industria nazionale, era di eliminare le distorsioni esistenti nei prezzi dei beni esportati (troppo bassi) e nei prezzi dei beni destinati al consumo interno (troppo elevati). I primi infatti avrebbero beneficiato dell'eliminazione degli ostacoli all'export, mentre i secondi si sarebbero ridotti per effetto della maggiore concorrenza internazionale. Inoltre,

²³ Per tali misure il ministro Martínez de Hoz si guadagnò il soprannome di Hood Robin. Il motivo di tale appellativo era che mentre Robin Hood rubava ai ricchi per dare ai poveri, Martínez de Hoz, secondo i suoi oppositori, rubava ai poveri per dare ai ricchi.

per provare a superare la congiuntura economica sfavorevole, il governo adottò una strategia volta ad incrementare le risorse finanziarie disponibili, ottenendo dall'IMF un prestito di 300 milioni di dollari e un altro credito, per un totale di un miliardo di dollari, da parte di un consorzio di banche statunitensi.

La liberalizzazione del mercato dei capitali fu accompagnata da un'ampia riforma del sistema finanziario, basata su una completa trasformazione del ruolo del comparto bancario, che avrebbe dovuto rappresentare il fulcro della crescita economica del paese. In tale direzione, il tasso di interesse fu lasciato libero di fluttuare secondo il trend del mercato, fu consentita la proliferazione di banche ed istituti di credito sul territorio nazionale e venne ridotta la riserva obbligatoria di tali enti presso il Banco Central. L'idea di fondo di tale riforma era di incentivare gli investimenti di lungo periodo da parte degli agenti economici, in modo tale da favorire lo sviluppo dell'industria ed al contempo ridurre il numero di investimenti posti in essere a fini meramente speculativi.

Insieme all'apertura dell'economia e alla riforma del settore finanziario, altro tema centrale della politica economica di Martinez de Hoz era la lotta all'inflazione. Un primo tentativo fu fatto con l'introduzione di una politica monetaria basata sulla rimozione dei controlli sul tasso di interesse. Tuttavia non si trattò di una manovra efficace: non ebbe grande successo nel limitare l'inflazione e soprattutto danneggiò la produzione economica. I motivi di questo insuccesso sono legati principalmente alla libertà di cui godevano le imprese nella

fissazione del prezzo dei beni e nell'influenza del tasso di interesse sui costi di produzione delle imprese. Queste ultime, infatti, tendevano a trasferire l'aumento dei costi di produzione, determinato dall'aumento del costo delle risorse finanziarie, sul prezzo finale dei beni prodotti, alimentando in tal modo la spirale inflazionistica. Un secondo tentativo venne invece effettuato sulla base della convinzione che la spirale inflazionistica era strettamente connessa alla scarsa fiducia che gli agenti economici avevano verso l'economia argentina, il che li portava ad assumere comportamenti speculativi e difensivi. Pertanto, il problema poteva essere affrontato attraverso un insieme di regole fisse che restituissero stabilità e credibilità al sistema. Nel 1978 venne quindi introdotta una strategia consistente nella svalutazione annunciata del tasso di cambio, la cui dimensione, fissata su una tabella pubblica (la "pauta cambiaria") ed inferiore alla differenza tra inflazione interna ed esterna, doveva decrescere progressivamente con cadenza mensile fino ad avvicinarsi al valore nullo²⁴. Purtroppo, come vedremo nel paragrafo successivo, nemmeno questa strategia ebbe esito positivo.

²⁴ L'idea di fondo della manovra era che, legando alla pauta cambiaria il piano di svalutazione del tasso di cambio, il quale in un'economia aperta e in presenza di mercati finanziari non distorti riflette direttamente la differenza tra inflazione interna ed esterna, le autorità annunciarono in pratica il tasso di disinflazione imposto, introducendo in tal modo un elemento di stabilità nel sistema.

II.1.3 I risultati del programma di Martinez de Hoz

L'esito della politica economica messa in atto dal governo militare, nonostante le buone premesse, fu disastroso.

La riforma del settore bancario, che costituiva di fatto un tentativo di razionalizzazione del mercato finanziario, non riuscì a modificare il comportamento degli agenti economici, che continuarono a preferire investimenti a breve termine rispetto a quelli di lungo periodo. Una delle determinanti di tale atteggiamento da parte degli operatori era sicuramente rappresentata dal tasso di inflazione elevato e in continua crescita, che riduceva sensibilmente il rendimento reale degli investimenti in modo direttamente proporzionale rispetto alla loro durata. Altri aspetti importanti erano l'instabilità e l'incertezza che permeavano il sistema economico argentino e inducevano gli attori economici ad abbreviare il più possibile l'orizzonte temporale delle loro operazioni.

Alla base del fallimento di Martinez de Hoz ci fu un'ingente accumulazione di debito, sia pubblico che privato, strettamente connessa proprio alle misure da questi implementate. Questo incremento del debito nazionale, unito alla decisione del governo di garantire, oltre ai titoli pubblici, anche i depositi a rendimento fisso detenuti dai risparmiatori presso i vari istituti di credito privati, rappresentarono le fondamenta del collasso del sistema finanziario argentino. I continui flussi monetari provenienti dall'estero, conseguenza della politica economica liberista e dei tassi di interesse elevati, erano infatti impiegati principalmente in operazioni

speculative a breve termine, determinando un notevole accumulo di debito estero²⁵. Al contempo, data la grande quantità di credito disponibile, le imprese private tendevano a coprire le perdite associate al loro core business prendendo in prestito risorse finanziarie, talvolta comprendo i debiti con nuovi debiti contratti con istituti di credito diversi, al che le banche commerciali acquisirono il controllo di una quota considerevole del sistema economico argentino. E' evidente che questa spirale di debiti su debiti si sarebbe rivelata insostenibile, anche considerando il fatto che queste risorse finanziarie erano investite in progetti a breve termine, mentre uno sviluppo, un ammodernamento del settore industriale, in grado di generare effettivamente risultati concreti per l'economia nazionale, richiedeva impieghi di capitali di lungo periodo.

Il punto di non ritorno fu raggiunto nel 1980, quando l'insolvibilità del sistema divenne evidente: nel momento in cui gli istituti bancari si accorsero che le imprese private non sarebbero state in grado di rimborsare i debiti contratti, cercarono di aumentare la quantità dei depositi a rendimento fisso, i quali godevano della garanzia statale, incrementando ulteriormente i tassi di interesse. Quindi, nel momento in cui una serie di istituti di credito dichiararono

²⁵ Il debito estero argentino tra il 1979 e il 1981 passò da 8.500.000.000 a 40.000.000.000 di Dollari.

bancarotta²⁶, il loro passivo fu trasferito al bilancio dello Stato, il quale, per ottemperare agli obblighi di garanzia assunti nei confronti dei risparmiatori, fu costretto ad incrementare il debito pubblico.

Anche il programma di lotta all'inflazione si rivelò inefficace dal momento che la moneta argentina continuava ad essere sopravvalutata. Le ragioni del fallimento della "pauta cambiaria", secondo gli esperti, furono principalmente due: la spesa pubblica elevata e l'ingente afflusso monetario che il paese conobbe in quegli anni. Per quanto riguarda il primo di questi due fattori, ovvero il valore della spesa pubblica, questo continuava ad essere molto alto a causa dei salari pubblici, che, dopo le iniziali misure di congelamento, ripresero ad aumentare per effetto dei meccanismi di indicizzazione che li legavano al tasso di inflazione²⁷. Inoltre, in quel periodo, la spesa governativa era anche alimentata da uno straordinario dispendio di risorse indirizzate al settore militare, in vista di un possibile conflitto con il Cile. Con riferimento ai flussi monetari provenienti dall'estero, questi furono conseguenza sia del notevole ammontare di valuta disponibile sui mercati internazionali, sia del valore elevato dei tassi di interesse interni e, ovviamente, della politica liberista posta in essere da Martinez de Hoz. In ogni caso, si arrivò a

²⁶Tra le tante imprese finanziarie che fallirono in quel periodo c'era anche il Banco de Intercambio Regional, il principale gruppo bancario privato del paese.

²⁷I salari elevati mantenevano alta la domanda aggregata in condizioni di rigidità dell'offerta, alimentando in tal modo la spirale inflazionistica (inflazione da domanda).

un punto in cui la sopravvalutazione del tasso di cambio non era più sostenibile: nel 1981 la pauta cambiaria fu abbandonata e il peso fu svalutato del 60%.

L'apertura dell'economia argentina alla concorrenza internazionale doveva avere come obiettivo quello di valorizzare i settori che presentavano un vantaggio competitivo a livello mondiale, secondo un criterio volto a premiare l'efficienza delle singole imprese. Tuttavia, Martinez de Hoz non aveva tenuto conto del modesto livello di industrializzazione del paese. Infatti, l'industria argentina, persa la protezione delle barriere tariffarie, si trovò a dover fare i conti con la concorrenza delle imprese straniere, peraltro con lo svantaggio di avere una moneta nazionale sopravvalutata e un costo di accesso al credito elevato a causa degli alti tassi di interesse. La conseguenza fu che il numero di imprese argentine diminuì sensibilmente, la produzione industriale subì una contrazione e, inoltre, molte imprese che erano state capaci di adattarsi alla concorrenza estera principalmente grazie ai prestiti in dollari ottenuti, furono costrette all'insolvenza a seguito della svalutazione del peso del 1981.

In sintesi, la politica economica di Martinez de Hoz, incentrata sull'apertura dell'economia argentina al commercio e ai capitali internazionali, non riuscì minimamente a rafforzare il sistema economico interno, nè tantomeno risultò efficace nel contenere l'inflazione. La principale eredità lasciata dal governo militare fu un enorme debito pubblico, che avrà poi un ruolo chiave nella crisi finanziaria del 2001.

II.1.4 Il “suicidio” delle Falkland

La grave situazione dell'economia nazionale, che raggiunse il suo punto più basso nel biennio 1980-1982, fece rapidamente perdere popolarità al governo militare e, nonostante la politica del terrore posta in essere da quest'ultimo, l'aumento della povertà e della disoccupazione spinse la gente a tornare in piazza per manifestare il proprio malcontento, al grido di “pan y trabajo”²⁸.

Per restituire credibilità al governo, il generale Leopoldo Galtieri, il presidente succeduto a Videla, decise di puntare sul patriottismo e sul sentimento nazionalistico, attraverso un'azione audace e straordinaria che assunse la forma di un conflitto bellico. In realtà, la confusione in cui versava il governo militare all'epoca emerge anche dal fatto che, pur avendo deciso di intraprendere un'operazione militare, non si sapeva ancora quale dovesse essere il bersaglio di tale operazione, mettendo in evidenza non solo la mancanza di una strategia precisa e coerente, ma anche la totale infondatezza di un'azione di questo tipo, che trovava la sua ragion d'essere soltanto nel tentativo da parte del regime di recuperare consenso. Le alternative che, a tal proposito, si pose il governo erano fondamentalmente due: intraprendere un conflitto bellico contro il Cile per il controllo del canale di Beagle²⁹, oppure dichiarare guerra al Regno Unito per la

²⁸ “Pane e lavoro”.

²⁹ Il canale di Beagle è uno stretto che collega l'Oceano Atlantico e l'Oceano Pacifico all'altezza dell'estrema punta meridionale del Sudamerica ed è attraversato dal confine tra Cile e Argentina.

questione delle isole Falkland, di proprietà degli Inglesi e ormai da più di un secolo rivendicate dagli Argentini come parte del territorio nazionale. La “scelta” ricadde sulle isole Falkland. I motivi che portarono la giunta militare a preferire un conflitto con l’Inghilterra piuttosto che con il Cile sono chiari, sia dal punto di vista prettamente militare, sia dal punto di vista politico. Infatti, un’eventuale guerra con il Cile, il cui confine con l’Argentina si estende per migliaia di chilometri , avrebbe richiesto una difesa e un dispendio di risorse non sostenibili considerate le condizioni del paese. Inoltre, un conflitto con un paese vicino avrebbe messo seriamente a rischio i rapporti con gli altri paesi del continente. Al contrario, un’azione militare condotta nei confronti di un nemico localizzato molto lontano dal proprio territorio e dallo scenario delle operazioni e non appartenente al novero dei paesi latino-americani, oltre a prospettare maggiori possibilità di successo, avrebbe avuto anche un effetto superiore nel risvegliare il sentimento nazionalistico del popolo.

Le operazioni militari iniziarono il 2 aprile 1982 con l’occupazione delle Falkland da parte delle truppe argentine, e durarono poco più di settanta giorni. L’esito rappresentò una debacle totale per l’esercito argentino, che palesò l’assenza completa di qualsiasi strategia: le truppe furono abbandonate al loro destino e, dato il pessimo equipaggiamento e la loro scarsa preparazione, nulla poterono nel

fronteggiare la controffensiva inglese³⁰, al che la guerra si concluse con una rapida e umiliante sconfitta per l'Argentina.

La disfatta delle Falkland, oltre a provocare un ingente incremento del deficit di bilancio a causa delle spese sostenute per portare avanti il conflitto, diede il colpo di grazia al regime militare argentino che, persa la guerra si apprestava a perdere anche il potere, ponendo le basi per un nuovo ritorno del paese alla democrazia.

II.2 IL PROBLEMA DEL DEFICIT DI BILANCIO

Fin dall'epoca di Peròn e delle politiche peroniste il bilancio pubblico dell'Argentina era stato caratterizzato da un grave squilibrio strutturale di lungo periodo tra uscite ed entrate statali³¹. Talvolta i governi che si sono succeduti hanno tentato di ridurre questo disavanzo pubblico attraverso misure provvisorie e non permanenti, quali imposizioni fiscali straordinarie e tagli insostenibili nella spesa pubblica. Infatti, un'imposta straordinaria, proprio per il suo carattere di straordinarietà, non può essere prolungata nel tempo; allo stesso modo, una riduzione eccezionale della spesa pubblica non può che essere una misura

³⁰ In realtà, nessuno in Argentina si aspettava una simile reazione da parte del governo britannico, che ormai da tempo aveva iniziato a valutare l'effettiva convenienza dell'elevato dispendio di risorse necessario per mantenere il controllo delle isole. Tuttavia l'allora Primo Ministro inglese, Margaret Thatcher, accolse l'invasione delle Falkland come un'occasione per consolidare il proprio potere e guadagnare prestigio presso la popolazione. Dunque, entrambi i governi coinvolti videro nel conflitto la mera possibilità di rinforzare la propria autorità, cosa che costò la vita a quasi mille uomini tra Argentini e Inglesi.

³¹ Nel 1975 il disavanzo di bilancio aveva raggiunto il suo valore più alto, pari al 14% del PIL.

temporanea, poiché il suo protrarsi comporterebbe una serie di problematiche, tra cui ad esempio la diminuzione degli investimenti pubblici e delle spese per il mantenimento in buono stato di strade e opere pubbliche, la riduzione delle normali scorte ed altre conseguenze che comunque non possono essere sostenute nel lungo periodo. L'equilibrio nel bilancio pubblico può essere ristabilito esclusivamente mediante un fondamentale ridimensionamento dell'intervento dei poteri pubblici nell'economia, adeguando in tal modo il livello della spesa pubblica al livello sostenibile di tassazione, intendendosi con quest'ultimo il livello che i cittadini sono disposti a pagare e che l'amministrazione tributaria è in grado di raccogliere³². Dunque, per risanare le finanze pubbliche argentine sarebbe stata necessaria una riforma della legislazione vigente, che consentisse di allineare la spesa pubblica al gettito fiscale ordinario dello stato, in modo tale da raggiungere un equilibrio sostenibile nel lungo periodo.

Il principale problema del bilancio argentino era rappresentato da un livello delle entrate fiscali ben al di sotto del livello normale. Se all'insufficienza del gettito d'imposta si aggiunge una spesa pubblica sovradimensionata, risulta facile comprendere l'entità e la complessità del problema.

Alla base dell'inadeguata imposizione fiscale argentina ci furono diversi fattori, alcuni permanenti, altri transitori. Il primo era rappresentato dalla scarsa

³² V. TANZI, *Questione di tasse. La lezione dall'Argentina*, UBE, 2007, pp. 40-41.

efficienza del sistema tributario argentino, che rendeva estremamente agevole l'evasione fiscale a qualsiasi livello³³. Molti funzionari pubblici erano corrotti e, in cambio di una somma di denaro, potevano sfruttare la loro posizione per selezionare, in modo totalmente arbitrario, i contribuenti che dovevano essere soggetti a verifiche fiscali e quelli per i quali invece si poteva chiudere un occhio. Talvolta la decisione era determinata anche dall'influenza esercitata da figure politiche di spicco, che potevano fare pressione sull'amministrazione tributaria per ottenere agevolazioni fiscali per taluni individui amici o, al contrario, richiedere un trattamento più severo per altri soggetti, a seconda dei loro interessi. L'inefficienza del sistema tributario era strettamente connessa con la disfunzionalità di un'altra istituzione, il sistema giudiziario. Infatti, nei rari casi in cui l'amministrazione fiscale riusciva ad individuare qualche grande evasore e a portarlo davanti alla giustizia, i giudici potevano comunque essere comprati e i processi spesso si concludevano con l'assoluzione. L'inadeguatezza del sistema fiscale faceva sì che molti contribuenti potevano ridurre al minimo i propri oneri fiscali attraverso metodi elementari, come la non dichiarazione dei redditi o

³³ Negli anni '80 il totale delle imposte dirette non superò mai la soglia dell'1,5% del PIL, mentre la raccolta relativa all'imposta sul valore aggiunto raggiungeva a mala pena il 3% del PIL. Inoltre, nel 1984 i contribuenti registrati erano appena 3 milioni su una popolazione complessiva che contava quasi 30 milioni di abitanti.

l'emissione di false fatture d'acquisto³⁴. A ciò va aggiunta l'eccessiva complessità che caratterizzava il sistema, che comprendeva una grande varietà di imposte diverse, rendendo ancora più difficile il ruolo dell'amministrazione tributaria.

L'altro fattore che ebbe una forte incidenza negativa sul gettito fiscale era rappresentato dal tasso di inflazione elevato e in continua crescita. L'effetto avverso prodotto dall'inflazione sulle entrate pubbliche è correlato al periodo che intercorre tra il momento in cui si manifesta l'evento tassabile e il versamento effettivo della somma dovuta nelle casse statali. Per motivi pratici e amministrativi, il pagamento effettivo delle tasse dovute non viene eseguito appena sorge l'onere fiscale, dunque nel momento in cui si verifica l'evento tassabile, ma avverrà in un secondo momento. Questa discrepanza temporale non è rilevante quando l'inflazione è bassa, tuttavia, all'accelerare del tasso di inflazione il valore reale delle imposte versate si riduce rispetto al valore che le stesse imposte avrebbero avuto se fossero state pagate nel momento stesso del sorgere dell'obbligo fiscale. Inoltre, maggiore è il livello iniziale di tassazione in condizione di inflazione zero, maggiore sarà la perdita di gettito fiscale quando l'inflazione aumenta. In sintesi, a parità di altre condizioni, un aumento dell'inflazione riduce il gettito fiscale e tale effetto negativo risulta essere

³⁴ Molto diffusa era ad esempio l'emissione di false fatture d'acquisto di beni e servizi presso imprese che avevano da poco dichiarato fallimento o la cui sede figurava in un edificio abbandonato o demolito da tempo.

direttamente proporzionale al tempo medio che intercorre tra nascita dell'onere fiscale e versamento effettivo dell'imposta, ed alla percentuale iniziale della tassazione in rapporto al PIL.

Secondo un articolo pubblicato dall'IMF nel 1977, in Argentina, il ritardo medio di riscossione delle imposte a metà anni settanta era pari a 4,3 mesi. Un valore elevato che, letto insieme al tasso di inflazione del paese in quegli anni, contribuisce a spiegare buona parte delle difficoltà di bilancio registrate dal governo argentino. L'incidenza dell'inflazione sul disavanzo pubblico era inoltre aggravata dal fatto che spesso i governi argentini tendevano a finanziare la spesa pubblica tramite l'emissione di moneta, alimentando in tal modo la spirale inflazionistica, il che a sua volta riduceva il valore reale del gettito fiscale, neutralizzando i benefici derivanti dall'espansione monetaria.

Le imprese pubbliche rappresentavano un altro fattore molto problematico per il bilancio nazionale. Abbiamo visto che nel decennio peronista ci fu un significativo processo di nazionalizzazione di aziende private, tuttavia negli anni settanta e ottanta le imprese pubbliche argentine avevano bilanci fortemente in passivo, che contribuivano allo squilibrio fiscale del paese. Le cause delle ingenti perdite registrate dalle società pubbliche furono molteplici: tariffe di accesso ai servizi troppo basse, a cui si aggiunse il fatto che alcuni utenti riuscivano ad eludere per intero il pagamento di tali servizi; il numero eccessivo di dipendenti pubblici, ereditato sempre dalle precedenti politiche peroniste; la corruzione dei

dirigenti delle imprese statali, che potevano essere tranquillamente comprati per corrispondere un prezzo spropositato ai fornitori privati di beni e servizi di cui tali imprese si servivano. A questi fattori va aggiunta una “catena” di mancati pagamenti, in base alla quale, spesso, le imprese pubbliche che vendevano un servizio ad altre imprese pubbliche o direttamente all’amministrazione statale non venivano pagate. In conseguenza ai mancati compensi, queste imprese cominciarono a sospendere il pagamento delle imposte e a non pagare le altre società statali da cui ricevevano a loro volta servizi, alimentando una sequenza di inadempimenti che pesarono enormemente sul saldo del bilancio pubblico.

II.3 IL GOVERNO ALFONSIN

II.3.1 Il disegno gradualista

Il regime militare lasciò l’economia argentina in uno stato caratterizzato da un ingente debito estero³⁵, un alto tasso di inflazione³⁶, e un notevole disavanzo pubblico³⁷. Inoltre, anche il sistema produttivo, nonostante le politiche adottate dai vari governi volte a favorire l’afflusso di risorse finanziarie verso il settore industriale, si era dimostrato inefficiente e poco dinamico, con un PIL che era diminuito del 6,2% nel 1981 e del 5,2% nel 1982.

³⁵ Nel 1984 il debito pubblico estero ammontava a 45 miliardi di dollari.

³⁶ Il tasso di inflazione annuo registrato nel periodo era superiore al 600%.

³⁷ Nel 1982 il deficit di bilancio aveva toccato il tetto del 16% del PIL.

Alle elezioni presidenziali del 30 ottobre 1983 Raúl Ricardo Alfonsín, membro dell'UCR, vinse con il 50% dei voti, segnando un momento storico per l'Argentina, poiché per la prima volta dalla nascita del Partido Justicialista il candidato peronista veniva sconfitto in una libera elezione presidenziale.

Il nuovo governo radicale decise di provare ad uscire dalla situazione di caos completo in cui versava l'economia, attraverso un piano d'azione gradualista, che non andasse immediatamente a svantaggiare i grandi gruppi corporativi e che consentisse al Presidente di mantenere il favore dell'opinione pubblica, considerato indispensabile ai fini dell'efficacia delle riforme che sarebbero state introdotte³⁸. Il primo ministro dell'economia durante l'amministrazione Alfonsín fu Bernardo Grinspun, che tentò di rilanciare l'economia nazionale tramite una politica economica espansiva e misure di stampo keynesiano, che prevedevano l'aumento dei salari reali dei lavoratori tramite l'indicizzazione degli stessi al tasso d'inflazione mensile, e tassi di interesse bassi per consentire un più agevole accesso al credito. Tuttavia, la storia economica dell'Argentina vista fin qui ci insegna che incentivazione dell'attività produttiva e contenimento dell'inflazione sono obiettivi tra loro incompatibili, il che contribuisce a spiegare il motivo del fallimento dell'approccio gradualista di Grinspun, che non fece altro che

³⁸ Obiettivo primario del nuovo governo era il ripristino della democrazia e dell'ordinamento costituzionale, sulla base della convinzione che un rafforzamento democratico avrebbe generato un effetto positivo sulla condizione economica e finanziaria del paese.

peggiore ulteriormente la situazione economica. Da un lato, la riduzione dei tassi di interesse, che di fatto implicava un minore rendimento degli investimenti sul territorio argentino, causò un'enorme deflusso di capitali, indirizzati principalmente verso gli Stati Uniti, dove al contrario vigevano tassi reali particolarmente elevati e redditizi. Dall'altro, l'indicizzazione salariale, oltre ad alimentare la spirale inflazionistica, aveva un effetto negativo sul bilancio statale, a causa della quota rilevante ricoperta dai salari della pubblica amministrazione sulla spesa governativa.

I risultati negativi conseguiti dall'approccio gradualista resero inevitabili le dimissioni del ministro Grinspun, che fu sostituito da Juan Sourrouille.

II.3.2 Il Plan Austral

Il 14 giugno 1985 le autorità introdussero un nuovo programma economico, il "Plan Austral", un pacchetto di misure, volte al superamento della congiuntura sfavorevole e alla stabilizzazione dell'economia, che lo stesso Presidente Alfonsín definì come "economia di guerra", proprio per indicare il carattere restrittivo ed austero di tale programma. Elemento centrale del piano fu la sostituzione del peso con una nuova moneta, l'Austral, sia per consentire al sistema monetario nazionale di acquisire una maggiore credibilità a livello internazionale, sia per

segnare un punto di svolta per l'Argentina, da cui sarebbe dovuta partire la ripresa economica³⁹.

La lotta all'inflazione rappresentava, così come per tutti gli interventi di politica economica implementati dai vari governi a partire dal decennio peronista, l'obiettivo primario del piano, da realizzarsi attraverso un pacchetto di misure che possono essere sintetizzate in quattro punti fondamentali:

- Congelamento dei prezzi, provvedimento temporaneo applicato in via selettiva solo su determinate categorie di beni⁴⁰.
- Congelamento di salari e pensioni, eliminando in questo modo la dannosa indicizzazione degli stessi al tasso di inflazione, tra le principali determinanti della spirale inflazionistica.
- Riduzione del deficit pubblico al 2,5% del PIL entro sei mesi, tramite un l'aumento delle tariffe pubbliche, l'introduzione di nuove tasse sul commercio estero, una riduzione ragionevole e non eccessiva della spesa pubblica e un maggior contrasto all'evasione fiscale. Inoltre, la lotta all'inflazione avrebbe determinato, per i motivi visti in precedenza, un incremento del valore reale delle entrate statali.

³⁹ Il valore iniziale previsto per l'Austral era di ottanta centesimi per dollaro.

⁴⁰ Il congelamento dei prezzi presentava però un elemento di criticità: dopo decenni di elevata inflazione era molto complesso riuscire ad individuare un range di prezzo che rispecchiasse il valore reale dei beni. Il rischio era che i prezzi sarebbero stati funzione della capacità di pressione e della forza contrattuale dei grandi gruppi corporativi.

- Rigido controllo dell'emissione di moneta.

Nei mesi successivi alla sua implementazione, l'impatto del Plan Austral sull'economia argentina fu sorprendente. L'impresa di riportare il deficit di bilancio al valore del 2,5% del PIL riuscì contro ogni aspettativa e l'inflazione diminuì notevolmente, passando dal 30% circa registrato nel mese di giugno al 2% di settembre. Inoltre, il tentativo di conferire maggiore credibilità al sistema monetario attraverso l'introduzione di una nuova moneta ottenne esito positivo, dal momento che gli investitori internazionali, rasserenati anche dal miglioramento del bilancio pubblico, si mostrarono nuovamente propensi ad indirizzare i loro capitali verso l'Argentina, consentendo al Banco Central di ricostituire le proprie riserve di valuta estera⁴¹.

Tuttavia, nonostante gli innegabili successi conseguiti nel breve periodo, il difetto del Plan Austral risiedeva nel suo carattere temporaneo. E' infatti evidente che né il congelamento dei prezzi né quello dei salari erano interventi che potevano essere mantenuti per un periodo di tempo illimitato, e la mancata definizione della precisa durata delle misure costituiva un elemento di incertezza nel sistema economico, alimentando in tal modo le aspettative inflazionistiche degli operatori, convinti di un futuro rialzo dei prezzi una volta abbandonate le misure di congelamento. Già verso la fine del 1985 l'utopia di una ripresa dopo decenni di

⁴¹ La ricostituzione delle riserve valutarie fu accelerata anche dal rimpatrio di capitali precedentemente spostati all'estero dai risparmiatori argentini.

dissesto economico stava iniziando a svanire, contestualmente con l'annuncio, da parte delle autorità, di una maggiore flessibilità su prezzi, salari e tassi di cambio. Il tasso di inflazione riprese gradualmente ad aumentare fino a raggiungere il 7,2% nel terzo trimestre del 1986, ma il fragile equilibrio raggiunto solo pochi mesi prima fu definitivamente compromesso dal crollo della domanda di prodotti agricoli argentini sul mercato internazionale, dovuto al prepotente aumento dell'offerta statunitense nel settore. L'impatto dell'improvvisa contrazione delle esportazioni argentine sull'economia fu disastroso: il saldo commerciale della bilancia dei pagamenti peggiorò, determinando una nuova riduzione delle riserve valutarie; inoltre, i successi relativi alla riduzione del deficit pubblico, raggiunti anche grazie all'imposizione di nuove tasse sui beni esportati, furono fortemente ridimensionati. Già alla fine del 1986 il disavanzo di bilancio risalì al 7% del PIL e il governo fu costretto ad autorizzare un'espansione monetaria per finanziare l'incremento del deficit, producendo in tal modo effetti espansivi sull'inflazione, alimentata ulteriormente dalla svalutazione del tasso di cambio imposta per rilanciare l'export a seguito del peggioramento della bilancia commerciale. Alla fine del 1987 il fallimento del piano divenne evidente e la maggior parte delle misure introdotte nel 1985 erano ormai state abbandonate: le deroghe al congelamento di prezzi e salari si fecero sempre più frequenti, anche a causa delle continue pressioni da parte di sindacati e potentati economici, da sempre contrari alle misure contenute nel piano; nel contempo inflazione, deficit pubblico e debito

ricominciarono progressivamente a peggiorare. Si stava, in pratica, tornando al punto di partenza.

I motivi del fallimento del Plan Austral, secondo gli esperti, sono da rinvenirsi nella natura temporanea e provvisoria del piano e nella mancata attuazione di misure successive volte a consolidare i buoni risultati conseguiti nei primi mesi dalla sua entrata in vigore. Il piano, infatti, era stato pensato come un programma finalizzato al superamento della congiuntura negativa di breve periodo, al quale avrebbe dovuto far seguito un pacchetto di misure strutturali, volto a stabilizzare l'economia nel lungo periodo. Dunque, il Plan Austral doveva rappresentare un mezzo e non un fine, la base sulla quale sarebbero poi state create le condizioni necessarie per implementare le indispensabili riforme strutturali. Il problema fu che nonostante i successi ottenuti nel breve periodo (riduzione dell'inflazione, del deficit e miglioramento del saldo commerciale) non fu mai attuata una politica economica volta al consolidamento di tali successi.

Con l'aggravarsi della situazione economica ed in vista di un'importante scadenza elettorale, il governo decise di adottare una nuova strategia, finalizzata ad acquisire il consenso dei gruppi corporativi, primo su tutti il movimento sindacale. Ciò si tradusse nel definitivo abbandono di ogni tipo di controllo sui salari nominali, compresi quelli della pubblica amministrazione, che ripresero a crescere, incidendo negativamente sul bilancio pubblico e dando un'ulteriore spinta verso l'alto al tasso d'inflazione. Da questo momento in poi, la velocità con

cui aumenteranno i prezzi domestici è impressionante. Nel settembre 1987 l'inflazione raggiunse su base mensile un valore di circa il 13%, il valore più alto dall'introduzione del Plan Austral, per poi arrivare al 25% di Giugno 1988 e al 27% di Agosto dello stesso anno.

Con il consenso dell'opinione pubblica ormai ai minimi storici, Alfonsín fece un ultimo tentativo di risollevare l'economia nazionale, attraverso l'introduzione di un nuovo piano di stabilizzazione, denominato Plan Primavera, volto a riportare sotto controllo l'inflazione. Tuttavia, l'annuncio, nel gennaio del 1989, da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale della cessazione del sostegno finanziario all'Argentina, compromise definitivamente ogni possibilità di riportare sotto controllo la situazione. La svalutazione dell'Austral cui il governo fu costretto, unita al panico degli operatori economici determinò un'accelerazione mai vista dell'inflazione, che in giugno raggiunse il 114,5% su base mensile, degenerando quindi in iperinflazione. Tra maggio e luglio, tutti gli indicatori macroeconomici deteriorarono a causa dell'iperinflazione: salari reali e tasso di occupazione raggiunsero il proprio minimo dal 1983, la produzione industriale cadde del 20%, trascinata verso il basso dalla crisi dei settori rivolti al mercato interno. Il debito estero, nel frattempo, aveva raggiunto la cifra di 63 miliardi di dollari.

Alfonsin e i suoi collaboratori, preso atto dell'impossibilità di bloccare il fenomeno iperinflazionistico, alla fine di marzo, rassegnarono le proprie dimissioni, con cinque mesi di anticipo sulla scadenza istituzionale.

Mentre l'impotenza delle autorità di fronte ai problemi strutturali dell'economia emergeva in maniera sempre più evidente, le condizioni della società peggioravano inesorabilmente: il popolo iniziava ad avere fame, ai bordi delle strade si moltiplicavano i mendicanti, le periferie dei grandi centri urbani erano sempre più degradate e i saccheggi ai negozi sempre più frequenti.

Capitolo III

L'ECONOMIA ARGENTINA DEGLI ANNI '90 E LA CRISI

FINANZIARIA DEL 2001

III.1 LA PRIMA PRESIDENZA MENEM

III.1.1 Un governo eterogeneo

Nel biennio 1988-1989 la situazione economica dell'Argentina era deteriorata notevolmente in tutti gli indicatori macroeconomici⁴², al punto da portare, come detto nel capitolo precedente, alle dimissioni del governo Alfonsín. A quest'ultimo successe il governo guidato dal presidente Carlos Saúl Menem, che simboleggiò il ritorno al potere dei peronisti dopo il golpe del 1976.

Al momento delle elezioni presidenziali del 1989, l'Argentina si presentava come un paese povero e arretrato, con un apparato produttivo antiquato e inefficiente, un debito estero enorme e senza nessuna prospettiva di poterlo ripagare, un livello inflazionistico senza precedenti, sia in termini di dimensioni che di durata. Per quanto riguardava il commercio estero, l'economia argentina, protetta da alti dazi, con piccoli volumi di export ed import, era una delle più chiuse al mondo, occupando la 117ª posizione nella classifica della Banca Mondiale sul “grado di apertura dell'economia”.

⁴² In particolare l'iperinflazione era arrivata a sfiorare il valore annuo del 3000% nel 1989.

Dotato di una straordinaria personalità, Menem seppe sin da subito conquistare il favore popolare grazie al suo eccezionale carisma, apparendo agli occhi di un popolo ormai estenuato dall'iperinflazione e da anni di crisi economica come una sorta di liberatore della nazione dai mali che la affliggevano. Effettivamente il neopresidente diede l'impressione di poter essere l'artefice di quella svolta che l'Argentina stava aspettando da decenni, mostrandosi diverso dai suoi predecessori già al momento della costituzione della squadra di governo. Menem infatti non limitò le proprie scelte alla ristretta cerchia dei peronisti, ma sorprese l'opinione pubblica con la nomina di esponenti di forze politiche diverse, talvolta opposte rispetto alla linea del Partito Giustizialista⁴³. La rottura col peronismo tradizionale non emerse soltanto nell'ambito della selezione dei membri di governo, ma anche con riferimento alle misure di politica economica che vennero implementate, le quali, come vedremo in seguito, costituirono una vera e propria rivoluzione liberale, determinando, nel giro di pochi anni, la totale apertura

⁴³ Emblematica a tal proposito fu la nomina a Consigliere speciale per gli Affari con la Comunità Internazionale di Alvaro Alsogaray, già Ministro delle Finanze durante il governo radicale di Frondizi, il quale fu presidente dell'UCR dal 1954 al 1963 e storico rivale politico del peronismo. Paradossalmente lo stesso Alsogaray si candidò alle elezioni presidenziali dell'1989 con un programma liberista di lotta all'inflazione, il quale rappresentava esattamente l'opposto rispetto alla strategia annunciata da Menem in sede elettorale. In effetti, il nuovo presidente, una volta al governo, non agì coerentemente rispetto ai punti del suo programma ma si mostrò maggiormente interessato a riottenere la fiducia degli investitori e delle istituzioni internazionali. Tuttavia, i grandi successi economici ottenuti nei primi anni del suo mandato gli consentirono di mantenere il consenso popolare.

dell'industria nazionale alla concorrenza straniera, la deregolamentazione del mercato finanziario, una maggiore flessibilità dei contratti di lavoro a vantaggio della classe imprenditoriale, e, in generale, una considerevole riduzione dell'intervento statale nell'economia del paese⁴⁴.

Nei paragrafi seguenti saranno esaminate in maniera analitica le principali riforme poste in essere dal governo Menem, le quali, appena un decennio più tardi, avrebbero svolto un ruolo sostanziale nella successiva crisi finanziaria argentina.

III.1.2 Il risanamento del bilancio pubblico

Salito al potere, Menem pose subito l'attenzione sull'esigenza di trovare una soluzione permanente ai problemi fiscali del paese, poiché era ormai chiaro che se non fosse stato messo in equilibrio il bilancio pubblico, non sarebbe stato possibile pervenire a uno sviluppo economico sostenibile nel lungo periodo, ed era altrettanto certo che le riforme avrebbero dovuto comprendere sia un incremento delle entrate sia una riduzione della spesa per poter essere efficaci.

Nel 1989, con la Ley de Reforma del Estado, iniziò un imponente programma di privatizzazione di imprese pubbliche, finalizzato a disfare il complesso apparato pubblico che, sin dal 1946, come sottolineato nel precedente capitolo, pesava

⁴⁴ E' curioso osservare come tali risultati si discostarono completamente dagli obiettivi perseguiti da colui che fu il padre del peronismo, Juan Domingo Perón, nel corso della sua presidenza. Questi, infatti, come si è visto nel primo capitolo, fece dell'autarchia economica, della presenza dello stato nell'economia e della tutela della classe operaia, la massima espressione della sua ideologia economica.

enormemente sul bilancio statale. La prima serie di privatizzazioni, che interessò, tra le altre, la società telefonica, la rete stradale nazionale e la compagnia aerea di bandiera, fu caratterizzata dall'urgenza da parte dello Stato di generare velocemente un flusso di cassa positivo, in modo da ridurre il debito estero e poter accedere alla rinegoziazione del debito nell'ottica del Piano Brady⁴⁵. La necessità di conseguire un rapido incasso fece sì che le prime cessioni di imprese pubbliche avvennero a condizioni eccessivamente favorevoli per gli acquirenti privati, sia in termini di prezzo di vendita, poiché molte imprese furono vendute ad un valore sottostimato, sia in termini di concessione di poteri di monopolio superiori rispetto a quanto sarebbe stato opportuno concedere. Le privatizzazioni successive al 1992, che riguardarono le imprese operanti nel settore dell'energia elettrica, dell'industria siderurgica e degli idrocarburi, compresa l'azienda petrolifera nazionale (YPF), furono invece più redditizie per lo Stato, che poté talvolta mantenere una quota dei pacchetti azionari delle società.

Verso la metà degli anni '90, i benefici ottenuti dal governo furono notevoli: il processo di privatizzazione fruttò introiti per 15 milioni di dollari e consentì al

⁴⁵ Il Piano Brady è un pacchetto di misure ideate dal governo statunitense nel 1989 al fine di delineare uno schema generale di riduzione del debito, attraverso la negoziazione diretta tra debitori e creditori e sotto la supervisione degli organismi internazionali e degli Stati Uniti, per aiutare i paesi latino-americani, indebitatisi progressivamente nel corso degli ultimi vent'anni, a far fronte ai propri impegni sul debito estero. La rinegoziazione del debito doveva essere modellata sulle necessità del singolo Stato e consentita solo a quei paesi che dimostravano serie intenzioni di porre in essere profondi programmi di riforma strutturale al fine di rilanciare la loro economia.

governo di liberarsi di una serie di imprese in perdita da anni, oltre a permettere una riduzione del debito estero che risultò essenziale ai fini della partecipazione dell'Argentina al Piano Brady. Tuttavia, le condizioni alle quali vennero cedute le prime imprese pubbliche furono alquanto discutibili e, come vedremo in seguito, il loro impatto negativo si farà sentire nel secondo quinquennio della presidenza Menem.

La Legge di Riforma dello Stato fu accompagnata dalla Legge di Emergenza Economica, volta alla realizzazione di quel programma di liberalizzazione e deregolamentazione del mercato che rappresentava uno degli obiettivi primari individuati dal governo per rilanciare l'economia nazionale. Già agli inizi del 1991 le quote sull'import erano state eliminate quasi del tutto, le barriere tariffarie per l'importazione di prodotti stranieri diminuirono del 9%, diventando addirittura nulle per l'ingresso di materie prime: le imprese argentine furono nuovamente esposte alla concorrenza internazionale, cosa che in passato diede risultati tutt'altro che rassicuranti.

Per completare il pacchetto di misure volto a riequilibrare i conti pubblici, venne approvata, nell'ambito di un processo di stretta collaborazione con l'IMF, un'importante riforma del sistema tributario. Per combattere l'evasione fiscale furono introdotte due significative innovazioni: la creazione di una Sezione Grandi Contribuenti (SGC) e un ampio sistema di ritenute alla fonte. L'idea alla base dell'istituzione della SGC, tenuto conto delle enormi difficoltà riscontrate

dall'amministrazione fiscale argentina nella riscossione puntuale delle imposte, era di sottoporre ad un maggiore livello di controllo e verifica quei contribuenti il cui reddito ricopriva una parte consistente del reddito nazionale, al contrario di quanto avveniva in precedenza, laddove tutti i cittadini erano soggetti allo stesso grado di attenzione da parte delle autorità tributarie. Con riferimento all'introduzione di un piano di ritenute alla fonte, l'ispiratore del piano fu il segretario alle Entrate Carlos Tacchi, il quale era convinto che l'unica soluzione per tentare di contenere l'evasione fiscale fosse l'implementazione di un sistema che consentisse di trattenere ex ante, a fronte di ogni cessione di beni o servizi o versamento di reddito, la tassa che sarebbe stata applicata al termine della transazione⁴⁶.

L'intervento statale interessò anche il mondo del lavoro, ma in modo inatteso per un governo peronista: furono infatti adottate misure che procurarono enormi benefici al ceto imprenditoriale, mentre la classe lavorativa risultò fortemente penalizzata. La riforma introdusse meccanismi di flessibilità volti a ridurre il peso del costo del lavoro sui bilanci delle imprese, facilitando la possibilità di assunzioni a tempo indeterminato e alleggerendo le modalità di calcolo dei salari e degli indennizzi per gli incidenti sul lavoro. Inoltre vennero poste limitazioni al

⁴⁶ E' bene precisare che il sistema di ritenute alla fonte doveva interessare solo i movimenti monetari di importo elevato, come quelli effettuati dallo Stato e dalle imprese di dimensioni maggiori, e non la totalità delle transazioni.

diritto di sciopero, la giornata lavorativa fu ampliata da 8 a 10 ore, e gli aumenti salariali furono ammessi solo in caso di contestuali aumenti di produttività, al fine di evitare che l'incremento del costo del lavoro si traducesse in un aumento dei prezzi al consumatore finale⁴⁷.

III.1.3 La lotta all'inflazione: il Plan de Convertibilidad

Figura chiave del nuovo governo fu Domingo Cavallo. Laureatosi in economia all'Università di Córdoba e specializzatosi con un Ph.D ad Harvard, influente economista ed ex presidente del Banco Central all'inizio degli anni ottanta, Cavallo venne inizialmente designato da Menem come ministro degli Affari Esteri, per poi ricoprire l'incarico di ministro dell'Economia a partire da Gennaio 1991, non appena la situazione economica iniziò a dare segni di ulteriore peggioramento. All'inizio degli anni '90 era ormai chiaro a tutti che il nemico pubblico numero uno era l'inflazione e Cavallo, considerato uno dei massimi esperti argentini di politica monetaria, era convinto, così come Sourroille qualche anno prima, che la persistenza di un elevato tasso d'inflazione fosse da imputarsi principalmente alla scarsa credibilità del sistema monetario argentino, che nonostante le misure implementate dal governo manteneva alte le aspettative inflazionistiche degli operatori economici. Dunque, era la scarsa fiducia che gli

⁴⁷ Queste misure furono rese possibili dall'indebolimento dei sindacati, infatti dopo decenni di difficoltà e crisi economica si era fortemente ridotto il grado di unità e di identificazione della classe lavoratrice con il movimento sindacale.

investitori, dopo anni di continue svalutazioni e rivalutazioni, riponevano nella moneta argentina a determinare il persistere dell'inflazione e della conseguente instabilità economica, e nemmeno la strategia consistente nel sostituire il peso con una nuova moneta, l'austral, adottata dal precedente ministro dell'economia, era riuscita a porre rimedio alla situazione.

Cavallo decise di provare a restituire credibilità al sistema monetario nazionale attraverso l'introduzione di un ambizioso progetto volto ad agganciare la moneta argentina al dollaro statunitense ad un tasso di cambio fisso di 1 a 1. Tale progetto prese il nome di Piano di Convertibilità e prevedeva, oltre all'ancoraggio del peso al dollaro⁴⁸, anche una rigida regola di politica monetaria in base alla quale la quantità di moneta nazionale doveva essere esattamente uguale al volume di riserve in dollari o in oro detenute presso la Banca Centrale. Una politica monetaria di questo tipo, in cui la valuta nazionale viene agganciata a una moneta-ancora e l'emissione di moneta è limitata all'ammontare di riserve valutarie disponibili prende il nome di "currency board"⁴⁹, ed era chiaramente volta ad

⁴⁸ La moneta nazionale dell'Argentina al momento dell'introduzione del piano era l'austral, il cui tasso di cambio con il dollaro era fissato ad un valore pari a 10000 australes per dollaro. Il Piano di Convertibilità prevedeva, dal 1 Gennaio 1992, la sostituzione dell'austral con il peso allo stesso valore di 10000 australes per peso. In questo modo il tasso di cambio peso/dollaro sarebbe stato di 1:1.

⁴⁹ Nel dettaglio, il currency board è un assetto istituzionale comprendente i seguenti elementi: 1. il paese ancora il suo tasso di cambio a una moneta forte (in genere dollaro o euro) e garantisce la convertibilità della moneta ancora al tasso di cambio stabilito. 2. il paese copre l'emissione di

evitare l'utilizzo incontrollato della leva monetaria, causa di pesanti ondate inflazionistiche, come metodo improprio per sopperire al deficit di bilancio. Con la sua conversione in legge, avvenuta il 31 marzo 1991, il piano acquisì quello spessore politico necessario a conferire credibilità alla manovra, poiché da quel momento ogni variazione della parità cambiaria stabilita, nonché ogni emissione monetaria non coperta dalle riserve valutarie, sarebbero state sottoposte all'approvazione del Congresso. In questo modo le autorità economiche rinunciarono, di fatto, alla loro storica discrezionalità nella gestione della politica monetaria, perdendo dunque la possibilità di effettuare svalutazioni competitive della moneta (con le conseguenze inflazionistiche che queste comportano) e lasciando al mercato l'onere di determinare l'ammontare di liquidità del sistema. L'idea di fondo del piano era di intervenire sulla qualità intrinseca della valuta, piuttosto che sulla quantità di moneta in circolazione. Contrariamente a quanto previsto dalla dottrina monetarista ortodossa, Cavallo sosteneva che è il grado di fiducia che gli operatori economici ripongono nella moneta, nonché la qualità percepita dai mercati finanziari, e non il volume di liquidità presente nell'economia, a costituire un fattore critico per la stabilità del sistema. In tale

moneta nazionale per mezzo di riserve della moneta ancora. Questa copertura ammonta di norma al 100% e ha lo scopo di rendere credibile il tasso di cambio fisso. 3. Il paese si impegna a mantenere il tasso di cambio fisso, che è stabilito per legge, a volte inserito in costituzione (DE GRAUWE, 2016).

prospettiva, il fallimento dei precedenti programmi di stabilizzazione volti a contenere l'inflazione si spiega col fatto che un rigido controllo sull'emissione di moneta non può essere mantenuto nel lungo periodo se le autorità non riescono a contenere l'incertezza che caratterizza il sistema monetario e le aspettative inflazionistiche a questa connesse.

III.1.4 L'utopia della ripresa economica

Nel 1992 la situazione economica in Argentina era esaltante, l'inflazione era diminuita notevolmente e il bilancio pubblico sembrava finalmente aver recuperato una parvenza di stabilità. La privatizzazione delle imprese pubbliche determinò un considerevole miglioramento delle finanze statali, sia congiunturale che strutturale, dal momento che le imprese privatizzate non avrebbero più dovuto beneficiare dei sussidi tipicamente indirizzati alle imprese pubbliche, e, inoltre, avrebbero determinato un futuro incremento del gettito fiscale.

Gli introiti derivanti dalle privatizzazioni resero possibile il puntuale adempimento delle scadenze del debito estero nel biennio 1990-1991, grazie al quale l'Argentina poté accedere a nuovi prestiti da parte dell'IMF e della BM. Inoltre, i lodevoli tentativi di contenimento dell'inflazione e riduzione del deficit furono molto apprezzati dalla comunità internazionale, e il governo argentino ottenne, nell'ambito del programma di rinegoziazione del debito previsto dal Piano Brady, una riduzione del 23% sul totale del debito estero.

Il sistema di convertibilità introdotto nel 1991, oltre a produrre una rapida riduzione dell'inflazione, sortì l'effetto di instaurare una maggiore disciplina nelle finanze pubbliche. Infatti il governo, non essendo più nelle condizioni di riequilibrare il bilancio ottenendo a piacimento finanziamenti dal Banco Central, sarebbe stato costretto a produrre disavanzi di bilancio sufficientemente moderati da poter essere coperti attraverso il ricorso a strumenti non inflazionistici. Va però precisato che se il governo avesse avuto intenzione di sopperire all'impossibilità di ampliare la base monetaria con un aumento incontrollato del debito, il sistema non avrebbe retto. In ogni caso, a fronte dei numerosi segnali positivi, l'economia argentina riconquistò la fiducia degli investitori, il che determinò un notevole aumento dei flussi di capitale in entrata. Al contempo, il tasso di crescita del PIL tornò ad assumere valori positivi grazie all'espansione dell'offerta, che risentì positivamente della maggior disponibilità di credito e della riduzione dei tassi di interesse, quest'ultima dovuta alla minore incertezza, e dunque al minor rischio percepito, connessi all'introduzione del piano⁵⁰. I tassi mantennero comunque un livello superiore rispetto al resto del mondo, il che implicò un forte afflusso di capitali dall'estero e molte delle risorse finanziarie fuoriuscite dal paese nel corso degli ultimi anni ripercorsero il tragitto in senso inverso, a dimostrazione della

⁵⁰ Il tasso d'interesse mensile tra marzo e aprile del 1991 diminuì di oltre il 10%, risultato questo strettamente connesso sia alla caduta dell'inflazione sia alla riduzione dell'elevato premio sul rischio di cambio, entrambi determinati dall'adozione del Piano di Convertibilità.

grande fiducia suscitata in quel periodo dall'Argentina nel panorama economico internazionale. Il Plan de Convertibilidad costituì dunque un efficace strumento per restituire in breve tempo affidabilità ad una valuta e ad un sistema economico-finanziario tormentato da vari decenni da una sfiducia cronica da parte dell'ambiente finanziario.

Il quinquennio 1990-1994 probabilmente rappresentò il periodo migliore per l'economia argentina dalla prima metà degli anni '50: l'inflazione annua passò dal 3000% del 1989 al 4% e il PIL crebbe a un tasso medio vicino all'8%. L'Argentina era finalmente vicina alla fine di un incubo che, solo qualche anno prima, sembrava insuperabile. Tuttavia, nel clima di euforia che si respirava nel paese in quegli anni, c'era ancora un punto interrogativo, al quale però non venne prestata la dovuta attenzione: nonostante gli enormi sforzi compiuti in ambito amministrativo, che portarono a un incremento del gettito fiscale in percentuale sul PIL del 6%, il bilancio pubblico continuava ad essere in deficit, seppur in misura notevolmente inferiore rispetto ai disavanzi registrati precedentemente. Evidentemente il problema era che, se sul lato delle entrate erano stati raggiunti risultati eccellenti, non era stato fatto abbastanza sul fronte della spesa pubblica, il che avrebbe potuto generare enormi problemi una volta che i benefici derivanti dalle privatizzazioni sarebbero venuti meno.

Nella tabella III.1 è possibile osservare il forte incremento delle entrate pubbliche conseguito dalla politica economica menemista: grazie alla riforma

dell'amministrazione tributaria le entrate fiscali sono praticamente raddoppiate in soli quattro anni.

Tabella III. 1: Entrate pubbliche argentine dal 1991 al 2001

Revenue (in millions of pesos)	33,557	48,946	58,074	62,109	60,007	60,363	67,841	70,957	68,908	70,270	63,219
Tax	22,760	33,811	38,091	41,703	40,206	42,978	49,250	52,013	49,675	51,519	46,928
Social security	7,757	10,733	14,060	14,759	13,705	11,956	12,202	11,990	10,892	10,684	9,639
Other	3,040	4,402	5,923	5,647	6,096	5,430	6,389	6,954	8,341	8,067	6,652
<i>of which:</i>											
<i>Privatization revenues</i>		1,781	523	733	1,171	375	22	96	2,579	145	60
Year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001

Fonte: Krueger (2002).

III.2 “TEQUILA EFFECT”

I paesi latino-americani presentano una storia economica e politica straordinariamente simile sotto diversi aspetti: elevatissima inflazione, scarsa credibilità della moneta nazionale, instabilità del sistema finanziario, cultura finanziaria poco moderna, frequenti golpe militari e disordini sociali. In particolare il Messico, nei primi anni '90, stava sperimentando un periodo di benessere e crescita economica paragonabile a quello dell'Argentina nel medesimo lasso temporale, al punto che nel quinquennio 1990-1994 l'economia messicana crebbe ad un tasso del 2,8% annuo e si iniziò a parlare di “miracolo messicano”. I due paesi nella seconda metà degli anni '80 adottarono misure economiche molto simili. Infatti, in quel periodo anche il Messico avviò una rapida riforma dell'economia basata su una deregolamentazione spinta, la privatizzazione di molte imprese di proprietà del governo, l'apertura al commercio

internazionale e la liberalizzazione dei flussi di capitale provenienti dall'estero⁵¹. Inoltre, anche il governo messicano decise di conferire solidità al sistema finanziario e incrementare la fiducia degli investitori ancorando la moneta nazionale (il peso messicano) al dollaro statunitense. Un fattore molto rilevante fu rappresentato dal fatto che il processo di liberalizzazione e privatizzazione interessò in maniera molto importante anche il sistema bancario, e già nel 1992 la maggior parte delle banche commerciali messicane erano state cedute a privati, mentre erano stati notevolmente alleggeriti (se non eliminati del tutto) i limiti quantitativi sui prestiti e gli obblighi di riserva presso la Banca Centrale. Il risultato di tale processo fu un grande incremento del credito, in particolar modo per quanto riguarda i prestiti ai privati, settore relativamente poco sfruttato quando le banche commerciali erano sotto il controllo governativo: tra il 1991 e il 1994 il totale del credito erogato in percentuale sul PIL passò dal 24% al 38%, mentre la percentuale dei prestiti concessi a privati aumentò del 10%. La totale apertura dell'economia messicana al capitale straniero e il processo di privatizzazione del settore bancario coincisero peraltro con un abbassamento dei tassi d'interesse statunitensi, dovuto alla recessione che colpì il paese nei primi anni '90. Dunque,

⁵¹ Le barriere tariffarie massime furono ridotte dell'80%, dopo il 1991 gli investimenti diretti esteri netti passarono da 2 miliardi di dollari l'anno a oltre 4 miliardi, mentre gli afflussi di portafoglio arrivarono a un valore di circa 12,7 miliardi di dollari nel 1991 e di circa 18 miliardi nel 1992, partendo da una base di 3,4 miliardi (Musacchio, 2012).

gli investitori iniziarono a cercare mercati più redditizi dove indirizzare i loro capitali e vedevano nel Messico, che a seguito della riforma aveva subito una vera e propria trasformazione finanziaria, un paese con un elevato potenziale di crescita. Musacchio (2012) sostiene che si era prodotto tra gli investitori un grandissimo entusiasmo nei confronti della situazione messicana, come testimoniato dalle parole di un importante manager di fondi comuni d'investimento, Robert Beckwith, che all'epoca sosteneva: *“there is no other country in the world where I can buy government securities that yield so much and are safe”*. La conseguenza di tutto ciò fu un enorme afflusso di capitali. Il problema era che questi ingenti flussi monetari indirizzati verso il Messico non erano giustificati da un congruo tasso di crescita economica, che continuava ad attestarsi attorno al 2%, ma erano perlopiù fondati sull'entusiasmo e sulle aspettative degli operatori economici. Dunque, nel momento in cui si fosse verificato un qualsiasi evento che avesse minato la positività delle aspettative dei mercati finanziari nei confronti della situazione messicana, si sarebbe avuta una improvvisa quanto insostenibile fuga di capitali dal paese. Ed è proprio ciò che accadde. Innanzitutto, la liberalizzazione del mercato dei capitali e del settore bancario determinò, come prevedibile, un forte incremento del livello di indebitamento del paese. Tuttavia, la grande disponibilità di risorse finanziarie non si tradusse in un contestuale aumento del risparmio, da parte di consumatori e imprese, e degli investimenti fissi, per cui diventava sempre più complesso

continuare a giustificare le grandi aspettative di crescita futura. Le percezioni degli investitori riguardo il potenziale di crescita del Messico deteriorarono rapidamente, con la stessa velocità con cui erano in precedenza migliorate, anche a causa dei gravissimi disordini sociali che imperversarono in quel periodo nel paese⁵² e che misero seriamente in discussione la solidità del sistema politico ed economico. Progressivamente, gli operatori economici cominciarono a portare via i loro capitali, determinando in breve tempo un rapido peggioramento della bilancia dei pagamenti che, conseguentemente, rendeva sempre meno credibile la possibilità del governo messicano di mantenere fisso il tasso di cambio. Nel Dicembre del 1994 in soli due giorni ci fu una fuga di capitali per un ammontare di 5 miliardi di dollari, a testimonianza del fatto che ormai i mercati finanziari erano frenetici: la svalutazione era inevitabile.

Il deprezzamento del peso messicano fece piombare l'economia in una profonda recessione⁵³ e determinò un'importante crisi bancaria. L'enorme deflusso di capitali fu infatti seguito da un rapido aumento dei tassi d'interesse messicani⁵⁴, che provocò l'insolvenza di molti consumatori e imprese che avevano precedentemente preso in prestito risorse finanziarie da banche commerciali e

⁵² Tra il 1993 e il 1994 emersero gruppi armati rivoluzionari che posero in atto una vera e propria guerriglia nei confronti delle autorità messicane. In quel periodo furono assassinati o rapiti numerosi politici e manager di alto profilo.

⁵³ Nel corso del 1995 il PIL registrò un tasso negativo del 7%.

⁵⁴ I tassi d'interesse arrivarono al 70%.

investitori stranieri. Numerosi fondi d'investimento esteri che avevano collocato parte del loro capitale in Messico videro diminuire drasticamente il loro valore e in ambito internazionale sorse il fondato timore che la crisi messicana potesse contagiare anche gli altri mercati emergenti, come testimoniato nel 1995 dalle parole dell'allora Segretario al Tesoro degli Stati Uniti Robert Rubin: *"the further collapse of the peso and of the Mexican economy could bring down other economies around the world"*⁵⁵.

Il collasso del peso messicano del 1994 innescò pressioni sul mercato dei cambi e aumentò la volatilità dei mercati finanziari in molti paesi in via di sviluppo. In America Latina, due economie furono colpite in modo particolarmente severo: Argentina e Brasile. In entrambi i paesi, il capovolgersi delle aspettative del mercato determinò all'inizio del 1995 un forte calo degli afflussi monetari, la netta riduzione delle riserve valutarie e un'ingente pressione sul prezzo delle attività finanziarie⁵⁶. Dunque, l'Argentina, nonostante i non eccezionali rapporti economici che intercorrevano tra i due Stati, fu tra i paesi che risentì maggiormente del crollo del sistema finanziario messicano⁵⁷. L'incapacità del governo messicano di mantenere fisso il tasso di cambio tra dollaro e peso generò

⁵⁵ D. SANGER, *Mexico Repays Bailout by U.S Ahead of Time*, New York Times, 1997.

⁵⁶ P.R. AGENOR, *Borrowing Risk and the Tequila Effect*, IMF Working Paper No. 97/86, IMF, Washington DC, 1997.

⁵⁷ La ripercussione della crisi messicana sugli altri paesi dell'America Latina è stata ribattezzata "Effetto Tequila".

tra gli investitori un allarme fondato sul timore che anche le autorità argentine non sarebbero state in grado di mantenere la parità cambiaria, nel caso in cui si fosse verificato un attacco speculativo simile a quello che aveva appena colpito il Messico. La conseguenza del panico che invase i mercati finanziari a seguito della cosiddetta “crisi tequila” fu una vera e propria corsa degli operatori economici per liberarsi velocemente dei capitali e dei depositi detenuti in pesos ed acquistare dollari in grandi quantità. Grazie alle ingenti riserve valutarie accumulate nel periodo 1991-1994, la Banca Centrale argentina riuscì a soddisfare l'enorme richiesta di dollari che proveniva dal mercato, ma ciò condusse a una grave crisi di liquidità del sistema bancario, che determinò l'aumento dei tassi d'interesse al 40% annuo. Per la prima volta dall'introduzione del Piano di Convertibilità l'Argentina entrò così in una fase di recessione.

III.3 LA FRAGILITA' DEL BILANCIO ARGENTINO

Una potenziale fonte di problemi per l'Argentina era rappresentata dal fatto che, perlomeno in parte, il miglioramento delle entrate statali era dovuto a fattori che potevano rivelarsi transitori, per cui un'eventuale inversione di tali fattori avrebbe potuto avere effetti fortemente avversi sul bilancio pubblico. A tal proposito è evidente che i proventi delle privatizzazioni, se da un lato determinarono certamente un flusso monetario contingente che fu essenziale per consentire al governo di mettere a posto i conti pubblici in breve tempo, dall'altro non costituivano una rendita stabile sulla quale poter fare affidamento anche in futuro.

Infatti, già nel 1994 i proventi delle privatizzazioni si ridussero notevolmente, dal momento che a quel punto la grande maggioranza delle imprese pubbliche era stata venduta. Un altro fattore potenzialmente transitorio era rappresentato dal boom delle importazioni che si sperimentò in Argentina a seguito della liberalizzazione dei mercati. Per molti paesi, principalmente nel caso di paesi in via di sviluppo, le importazioni costituiscono un'importante base imponibile e rappresentano una quota del gettito fiscale estremamente importante sul totale delle entrate statali. Tali aspetti acquisiscono una rilevanza ancora maggiore se vengono letti considerando anche il fatto che all'aumento delle entrate non corrispose una parallela riduzione delle uscite, anzi, il livello della spesa del settore pubblico negli ultimi anni era decisamente aumentato, come testimoniato dalla tabella III.2 relativa alle spese governative (al netto degli interessi sul debito) registrate in Argentina negli anni '90.

Tabella III. 2: Spesa pubblica argentina dal 1991 al 2001

Non interest

expenditure (in millions of pesos)	34,377	45,917	54,630	61,969	61,150	63,418	67,053	69,414	71,041	69,017	67,282
Year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wages	13,390	17,606	20,792	22,838	22,920	22,725	24,157	24,912	26,587	26,958	26,710
Pensions	9,070	12,653	13,136	15,191	15,628	16,844	17,199	17,481	17,436	17,431	16,630
Other	11,917	15,658	20,702	23,940	22,602	23,849	25,697	27,022	27,018	24,628	23,942

Fonte: Krueger (2002)

Dunque, l'evoluzione positiva delle finanze pubbliche era dovuta unicamente al miglioramento temporaneo delle entrate, ragion per cui il pericolo che il bilancio statale tornasse a rappresentare una grave preoccupazione per il governo era

tutt'altro che infondato. Uno dei fattori alla base dell'elevato valore della spesa pubblica era rappresentato dall'incapacità da parte dello Stato di tenere sotto controllo la spesa dei governi provinciali e dalla legislazione vigente che conferiva una parte considerevole dei poteri di spesa ai livelli di governo subnazionali. Così, gran parte delle risorse pubbliche defluiva dalle casse dello Stato a causa della corruzione e dell'inefficienza delle amministrazioni locali e ciò contribuì in maniera significativa allo sviluppo dei problemi macroeconomici che il paese si trovò a dover affrontare qualche anno dopo.

Il mantenimento dell'equilibrio nei conti pubblici era di fondamentale importanza per l'Argentina, poiché il Sistema di Convertibilità, che di fatto impediva al governo di finanziare il deficit attraverso l'emissione di moneta contenendo in tal modo il tasso d'inflazione, avrebbe potuto sopravvivere solo a patto che le finanze pubbliche venissero tenute sotto stretto controllo.

III.4 I PUNTI DEBOLI DELLA POLITICA ECONOMICA MENEMISTA

Le riforme introdotte da Menem e dalla sua squadra di governo hanno avuto meriti ineccepibili, come la capacità di riavvicinare al pareggio il bilancio pubblico, di abbattere l'inflazione e di riattivare la produzione nazionale, tuttavia le stesse riforme hanno anche determinato la comparsa di fenomeni negativi che fino a quel momento non avevano costituito eccessiva fonte di preoccupazione nell'Argentina del dopoguerra. Un primo aspetto problematico fu rappresentato dalle modalità con cui vennero effettuate le prime privatizzazioni di imprese

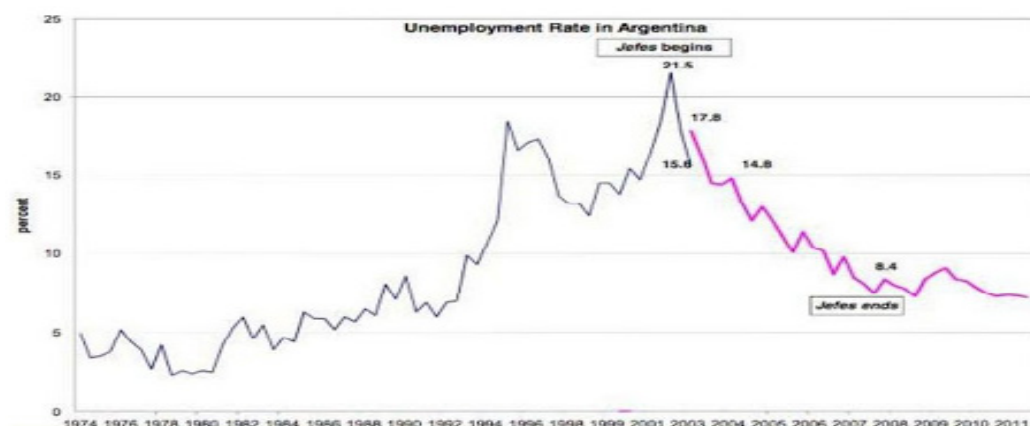
pubbliche agli inizi degli anni '90. Si è già accennato in precedenza al fatto che la cessione di molte imprese governative avvenne a condizioni quantomeno opinabili, a causa dell'urgenza da parte del governo di produrre nel minor tempo possibile flussi monetari rapidi che andassero ad arginare il disavanzo pubblico. Fu lo stesso Ministro dell'Economia Domingo Cavallo, nel momento in cui il suo rapporto col Presidente Menem era ormai giunto ai minimi termini, a denunciare, con particolare riferimento al processo di privatizzazione delle Poste dello Stato, i fenomeni di corruzione e collusione con associazioni mafiose che avevano accompagnato la cessione delle imprese pubbliche, senza peraltro specificare il suo ruolo nella vicenda. In effetti le privatizzazioni non vennero realizzate con la necessaria trasparenza ed erano in molti a ritenere che in numerosi casi gli acquirenti avessero corrisposto meno del dovuto per le imprese acquistate e che avessero anche ottenuto eccessivi poteri di monopolio e oligopolio in settori chiave dell'economia, semplicemente in cambio del versamento di somme di denaro a determinati personaggi o gruppi politici⁵⁸. Ciò ha conferito ai nuovi proprietari un'eccessiva libertà nella fissazione delle tariffe e delle condizioni d'offerta del servizio che ha indirettamente danneggiato numerose aziende nazionali, le quali si trovarono a dover sostenere costi superiori per la fornitura di servizi essenziali (energia elettrica, trasporti, telefonia ecc.) in un momento in cui

⁵⁸ Numerose imprese furono cedute consentendo anche il mantenimento dei debiti pregressi a carico dello Stato.

la liberalizzazione del commercio internazionale le rendeva particolarmente vulnerabili alla concorrenza delle imprese straniere. Le privatizzazioni, l'apertura dell'economia al commercio estero e soprattutto la nuova legislazione sul lavoro, che come detto consentiva maggiore flessibilità a favore della classe imprenditoriale, sottoposero a una notevole pressione il sistema industriale interno e determinarono un forte aumento della disoccupazione, che nel 1995 raggiunse livelli mai visti prima. Fu proprio questa la prima conseguenza negativa delle riforme introdotte da Menem in campo economico: un tasso di disoccupazione che passò dal 7-8% del periodo 1988-1992 al 10% circa nel 1993-1994, per arrivare al 17-18% nel biennio 1995-1996 (Figura III.1). Particolarmente complessa era la situazione delle piccole e medie imprese, molte delle quali, in difficoltà nel reperimento di risorse finanziarie e prive di un adeguato sostegno statale, non riuscirono a sostenere la concorrenza estera e furono costrette alla chiusura e al conseguente licenziamento della forza lavoro. Si generò così il paradosso rappresentato dalla contemporanea crescita del prodotto nazionale da un lato e del tasso di disoccupazione dall'altro. A tal proposito, molti esperti concordano nel ritenere che l'incremento della produttività nazionale registrato dall'Argentina all'inizio degli anni '90 non era frutto di investimenti permanenti in tecnologia, ma era stata la conseguenza della razionalizzazione del settore lavorativo associata alla nuova legislazione, che consentì ai datori di lavoro di porre in essere pesanti tagli occupazionali. Dunque, una volta esaurito il margine

di profitto derivante dalla riduzione della forza lavoro le imprese argentine avrebbero necessitato della disponibilità di capitali a basso costo per poter restare competitive sul mercato internazionale, tuttavia le ripercussioni della crisi messicana determinarono un aumento del costo delle risorse finanziarie proprio nella fase in cui per l'industria argentina erano indispensabili tassi d'interesse contenuti per compiere il decisivo salto di qualità, cosa che non avverrà mai.

Figura III. 1: Evoluzione del tasso di disoccupazione argentino



Fonte: www.mmtitalia.it

Un altro risvolto negativo della politica economica del governo fu rappresentato dalla crescita delle disuguaglianze sociali e dall'ineguale distribuzione del reddito prodotto nel breve periodo di crescita economica, in un paese che nonostante le innegabili difficoltà era sempre stato caratterizzato da una ripartizione piuttosto uniforme del reddito e da una classe lavorativa che ha sempre rivestito una certa rilevanza all'interno della società. Negli anni '90, mentre alcuni argentini continuarono ad arricchirsi, la disoccupazione era sempre più diffusa e una quota

sempre più ampia della popolazione viveva al di sotto della soglia di povertà⁵⁹. Questa situazione era aggravata dal disinteresse palesato dallo Stato, che ridusse ulteriormente la spesa pubblica in servizi sociali essenziali, quali istruzione e sanità, e che contribuì a determinare un generale peggioramento delle condizioni di vita del paese, dove nel 1992 circa il 30% della popolazione non disponeva di acqua potabile nelle case e quasi venti milioni di cittadini erano privi di sistemi di scarico. La progressiva apertura dell'economia e l'adozione di un regime di cambio fisso che probabilmente sopravvalutava la moneta nazionale, oltre ad avere effetti altamente selettivi sull'industria nazionale, con chiusura di molte imprese e diffusa disoccupazione, resero poi il sistema argentino molto più sensibile al verificarsi di shock esogeni e alla congiuntura economica internazionale, il che emergerà in modo evidente con il manifestarsi della terribile crisi messicana, che ebbe un impatto assai negativo sull'economia argentina. Inoltre il Piano di Convertibilità, sebbene rappresentò la chiave dell'abbattimento dell'inflazione, avrebbe costituito un fattore di eccessiva rigidità, privando il governo della possibilità di sostenere l'export attraverso la svalutazione del tasso di cambio e riducendo il grado di monetizzazione del sistema, dal momento che

⁵⁹ Nel 1999 nella provincia di Buenos Aires il coefficiente Gini, indice statistico che fornisce una misura del grado di concentrazione della ricchezza in una scala di valori compresi tra 0 (distribuzione perfettamente equa) e 1 (tutto il reddito è detenuto da un unico individuo), faceva registrare un valore pari a 0,63, a testimonianza dell'ampliamento della forbice distributiva.

l'emissione di moneta doveva essere interamente coperta dallo stock di riserve valutarie. La Convertibilità demandava di fatto alla politica fiscale l'onere di rivitalizzare l'economia durante le fasi recessive, il che risultava estremamente complesso in un paese da sempre caratterizzato da un eccesso di spesa pubblica, un alto grado di decentramento fiscale e da amministrazioni provinciali spesso corrotte e che puntualmente sperperavano il budget messo a disposizione dal governo centrale. Come si vedrà in seguito sarà proprio la rigidità del Piano il fattore principale dell'esplosione del debito pubblico argentino.

III.5 VERSO LA CRISI FINANZIARIA DEL 2001

III.5.1 Dopo la crisi tequila

Il 1994 fu l'ultimo anno veramente felice per l'Argentina dal punto di vista degli indicatori macroeconomici. La caduta del peso messicano generò nei mercati una diffusa preoccupazione sul fatto che l'Argentina sarebbe realmente riuscita a mantenere la parità peso-dollaro e si verificò un'ingente fuga di capitali dal paese, alla quale il Banco Central riuscì a sopperire grazie alle notevoli riserve valutarie accumulate nei quattro anni precedenti. Ciò tuttavia non salvò il paese da una grave recessione che nel 1995 determinò una riduzione del 2,8% del PIL e un ulteriore aumento della disoccupazione che raggiunse il suo massimo storico, pari a quasi il 19% della forza lavoro. Il gettito fiscale diminuì in conseguenza della contrazione della produzione nazionale, determinata dal fatto che l'incremento dei tassi d'interesse generò difficoltà insostenibili per le imprese argentine, mentre la

spesa pubblica continuava ad aumentare e il deficit del bilancio statale superò nuovamente il 3% del PIL, senza peraltro considerare il fatto che alcuni capitoli di spesa pubblica venivano probabilmente omissi dai dati ufficiali relativi al deficit pur contribuendo alla crescita del debito pubblico, che a seguito dell'introduzione del Sistema di Convertibilità divenne lo strumento più usato dal governo per il finanziamento del disavanzo di bilancio. Inoltre, la svalutazione del Real effettuata dal Brasile per far fronte all'effetto tequila (scelta che, nonostante il conseguente aumento del tasso d'inflazione, consentì comunque al paese di sostenere la crescita interna anche durante la crisi) finì con l'alimentare la recessione dell'Argentina, che aveva individuato nel Brasile il suo principale partner commerciale del MERCOSUR⁶⁰ e il destinatario primario delle sue esportazioni. In ogni caso, la recessione del 1995 pose i presupposti che consentirono al presidente Menem di conseguire il secondo mandato. La popolazione infatti, spinta dal timore di un aggravarsi della crisi economica, preferì riconfermare il presidente in carica piuttosto che sperimentare l'incognita rappresentata da un eventuale nuovo governo. Tuttavia la condizione del paese era

⁶⁰ Il MERCOSUR (Mercado Comùn del Sur) è un'organizzazione internazionale istituita da Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay nel marzo del 1991. A partire dal 1996 si unirono anche altri partner economici, quali Cile, Bolivia, Perù, Colombia e Ecuador. L'organizzazione è volta a promuovere la cooperazione e la crescita economica nel continente latino-americano attraverso la liberalizzazione degli scambi (unione doganale e creazione di un'area di libero scambio) e l'adozione di norme comuni in materie quali ambiente, disciplina della concorrenza, trasporti, turismo e tutela della proprietà intellettuale.

davvero preoccupante e a seguito della pubblicazione dei dati sull'andamento dell'economia, che mandarono letteralmente in fermento l'opinione pubblica, scioccata dall'entità della recessione e dal valore del tasso di disoccupazione, un colpevole di tale situazione andava necessariamente trovato. Il responsabile fu individuato nel ministro dell'Economia Domingo Cavallo, i cui rapporti con il presidente, da sempre abbastanza precari, erano ormai giunti ai minimi termini, anche a causa delle ambizioni politiche di Cavallo che fece intendere in molteplici occasioni l'intenzione di candidarsi alle future elezioni presidenziali: nell'estate del 1996 Cavallo venne destituito dal suo incarico e al suo posto fu chiamato il governatore del Banco Central Roque Fernández.

Contrariamente alle aspettative di molti che ritenevano che il crollo del peso messicano avrebbe rappresentato il colpo di grazia per la già logora economia argentina, e soprattutto grazie al sostegno finanziario delle organizzazioni internazionali (IMF in primis), il paese riuscì a superare la recessione e a difendere la parità cambiaria. Il triennio successivo alla crisi messicana fu caratterizzato da un'inaspettata ripresa economica: la disoccupazione diminuì lievemente e il tasso di crescita del PIL tornò ad essere fortemente positivo, registrando il 5,5% nel 1996, l'8,1% nel 1997 e il 3,8% nel 1998.

In realtà, la vera crisi finanziaria doveva ancora arrivare.

III.5.2 La crisi asiatica del 1997

La crisi messicana non fu l'unica crisi finanziaria degli anni '90, altri paesi furono colpiti da importanti crisi finanziarie molto simili alla crisi tequila del 1995: particolarmente dura e influente fu la crisi asiatica del 1997.

La crisi asiatica interessò alcuni paesi del Sud-Est asiatico, nella fattispecie Thailandia, Indonesia, Malesia, Singapore e Corea del Sud, Stati che negli anni precedenti avevano sperimentato un livello di crescita economica tra i più alti al mondo, addirittura superiore rispetto all'espansione economica vissuta dal Messico prima del crollo del peso. Sebbene le cause dell'imponente sviluppo dei paesi asiatici non possano essere prese in esame in questa sede, è indubbio che l'ingente afflusso di capitali a buon mercato provenienti dall'estero, il bassissimo costo della forza lavoro (molto inferiore rispetto a quello dei paesi occidentali) e la facilità con cui veniva erogato credito bancario a tassi d'interesse molto contenuti, frutto principalmente della scarsa regolamentazione che caratterizzava il sistema finanziario di questi paesi⁶¹, furono tra le principali componenti del cosiddetto "miracolo asiatico" e consentirono a taluni paesi di affermarsi e diventare competitivi sui mercati mondiali. Le modalità con cui si è verificato lo

⁶¹ Anche da questo punto di vista è possibile osservare un elemento di affinità con la situazione del Messico prima della crisi. Anche lì infatti il governo aveva avviato un processo di deregolamentazione dell'economia che interessò in particolar modo il settore bancario e che determinò una forte crescita per quanto riguarda la concessione di finanziamenti.

sviluppo di questi paesi ha fatto sì che le loro economie dipendessero in maniera eccessiva dai mercati esteri: da un lato i capitali stranieri divennero una fonte di finanziamento indispensabile per la crescita economica, dall'altro l'esportazione dei prodotti nazionali costituiva un fattore essenziale per compensare la modesta domanda interna e un loro eventuale crollo avrebbe avuto effetti disastrosi sull'economia nazionale. La dipendenza dei paesi del Sud-Est asiatico dai mercati internazionali, unita al fatto che per scongiurare dinamiche inflazionistiche tali stati decisero di ancorare le rispettive valute al dollaro statunitense, fu alla base della crisi finanziaria degli anni '90.

Nel 1996 si registrarono i primi rallentamenti dell'economia, dovuti principalmente alla perdita di competitività delle esportazioni asiatiche a seguito della rivalutazione del dollaro posta in essere dagli Stati Uniti. Il crollo dell'export determinò in breve tempo un forte peggioramento della bilancia dei pagamenti, i tassi d'interesse salirono e gli investitori stranieri, che sino a quel momento erano sempre stati ben disposti ad indirizzare le loro risorse verso il sud-est asiatico, cominciarono ad essere diffidenti e gli afflussi monetari presero a diminuire. La situazione fu aggravata da una vera e propria catena di attacchi speculativi che colpirono le valute asiatiche. Epicentro della crisi delle "tigri asiatiche" fu la Thailandia⁶², la cui moneta nazionale, il Bath, nel maggio 1997

⁶² E. MARRO, *Li ricordate? I sei grandi "cigni neri" degli ultimi vent'anni*, Ilsole24ore, 2016.

subi forti attacchi speculativi che costrinsero le autorità ad abbandonare il tasso di cambio fisso con il dollaro ed effettuare una svalutazione che raggiunse il 30% alla fine di luglio. Il crollo della moneta thailandese generò poi fenomeni di contagio che coinvolsero praticamente tutti i paesi del sud-est asiatico. Le speculazioni determinarono la caduta di tutte le parità cambiarie con il dollaro, con la sola eccezione di Hong Kong, che grazie alle sue riserve valutarie riuscì a mantenere il tasso di cambio, mentre gli altri stati furono costretti a compiere svalutazioni tra il 30 e il 40%. Il deprezzamento delle valute nazionali ebbe effetti catastrofici sull'economia di questi paesi che, come detto, avevano fondato il precedente boom economico principalmente sull'ingresso di capitali stranieri. Infatti, più ampio è il debito accumulato con l'estero, maggiore è il costo, espresso nella valuta locale, che comporta restituirlo in caso di svalutazione della moneta. Una svalutazione cioè fa aumentare drasticamente il rapporto tra debito estero e PIL⁶³. Tali dinamiche determinarono il fallimento di molte imprese e banche commerciali asiatiche, impossibilitate a restituire le somme ricevute in prestito, mentre i deflussi monetari procedevano inesorabilmente.

III.6 EPILOGO: L'ESPLOSIONE DEL DEBITO PUBBLICO

Nei primi anni della presidenza Menem, lo squilibrio strutturale delle finanze pubbliche, determinato da un livello di spesa pubblica eccessivo rispetto alle

⁶³ V. TANZI, *Questione di tasse. La lezione dall'Argentina*, UBE, 2007, pp. 163.

somme che i cittadini erano disposti a pagare in qualità di contribuenti e che l'amministrazione tributaria era in grado di raccogliere, era stato inizialmente finanziato dai proventi derivanti dalla privatizzazione delle imprese governative e dalle entrate prodotte dagli eccezionali tassi di crescita che avevano caratterizzato numerose economie all'inizio degli anni '90. Si trattava tuttavia di entrate straordinarie, che avrebbero avuto effetti transitori sui conti statali e che prima o poi si sarebbero esaurite, lasciando il bilancio pubblico in balia di una spesa evidentemente insostenibile in condizioni normali. In ogni caso, se si spende più del proprio reddito, è necessario trovare da qualche parte risorse che finanzino tale pratica; lo stesso vale per il deficit pubblico, che in un modo o in un altro deve essere necessariamente finanziato. Dopo il 1994, le entrate derivanti da fonti straordinarie iniziarono a rallentare sempre di più e il governo argentino, di fatto costretto in quella sorta di "camicia di forza" che stava progressivamente diventando il Piano di Convertibilità, iniziò a far ricorso in misura crescente a prestiti contratti all'estero per finanziare il disavanzo di bilancio.

Dopo la sorprendente e inattesa crescita economica sperimentata dall'economia argentina nel triennio 1996-1998, nel 1999 il paese piombò nuovamente in recessione, registrando un tasso di crescita negativo del PIL pari addirittura al -3,2%. Come detto in precedenza, a seguito della liberalizzazione dell'economia e della totale apertura ai mercati internazionali poste in essere da Menem, l'economia argentina era stata caratterizzata da una crescente dipendenza dai

rapporti commerciali con l'estero e, conseguentemente, dalla congiuntura economica internazionale, e si è appena visto come l'eccessiva dipendenza dai capitali stranieri abbia rappresentato un elemento di criticità per la crisi finanziaria che imperversò in Asia nel 1997. Proprio gli avvenimenti della suddetta crisi asiatica influenzarono negativamente tutta l'area dell'America Latina e l'Argentina fu uno dei paesi che risentì maggiormente delle conseguenze avverse derivanti dal crollo delle tigri asiatiche, sia in via diretta che indiretta. Infatti l'economia argentina, oltre a subire gli effetti della grande volatilità che caratterizzava i mercati finanziari in quel periodo, fu ulteriormente danneggiata dalle difficoltà finanziarie del Brasile, il suo principale partner commerciale, che comportarono una riduzione complessiva del valore dell'export e del prodotto nazionale argentino. Il fenomeno recessivo fece emergere con evidenza i limiti del Sistema di Convertibilità: gli esigui margini di manovra a disposizione delle autorità monetarie per far fronte alle crisi valutarie e soprattutto l'indisponibilità della politica monetaria per implementare politiche anti-cicliche in grado di attenuare i periodi di recessione, costrinsero il governo ad aumentare oltremodo il debito pubblico al fine di coprire il passivo del bilancio statale; inoltre a causa della fissazione della parità con il dollaro e della sua forte rivalutazione, alla fine degli anni '90 i prezzi argentini persero competitività sul mercato internazionale, determinando un ulteriore ridimensionamento delle esportazioni.

Quando il 10 Dicembre 1999 il nuovo governo guidato dal radicale Fernando de la Rúa salì al potere, le questioni più urgenti erano rappresentate dall'ampio deficit pubblico lasciato in eredità dall'uscente amministrazione Menem⁶⁴ e dalla recessione economica, conseguenza diretta della crisi asiatica e della crisi brasiliana. Il nuovo governo decise di intraprendere la via dell'austerità, aumentando le aliquote fiscali e prevedendo un successivo taglio della spesa pubblica, il quale però non fu mai realmente realizzato poiché l'espansione del prelievo tributario produsse un effetto depressivo sui consumi, inducendo le autorità a rimandare (ancora una volta) l'indispensabile ridimensionamento della spesa statale. Per stimolare la produzione e quantomeno provare a superare la fase recessiva, de la Rúa decise di portare avanti quel processo di flessibilizzazione del settore lavorativo iniziato da Menem, proseguendo con l'introduzione di misure che avvantaggiavano la classe imprenditoriale e che al contrario penalizzavano i ceti operai⁶⁵. Tali interventi scatenarono una protesta sociale che, date le premesse, era inevitabile: i sindacati organizzarono numerosi scioperi generali, che trovarono l'adesione della grande maggioranza dei lavoratori e provocarono

⁶⁴ Con le elezioni presidenziali del 1999, per la prima volta un presidente peronista venne sostituito da un candidato della fazione rivale a seguito di libere elezioni democratiche. Perlomeno dal punto di vista politico l'Argentina stava assumendo le sembianze di un paese "normale".

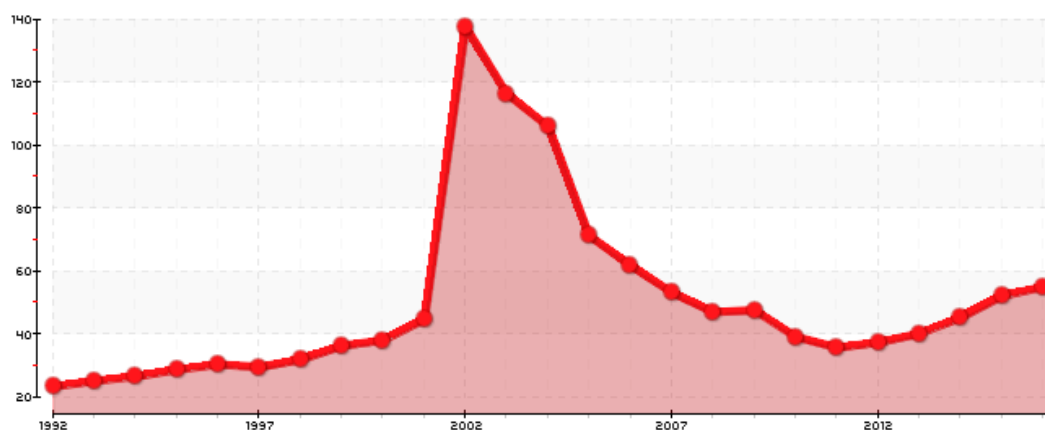
⁶⁵ Elementi principali del progetto erano l'estensione da uno a sei mesi del periodo di prova prima dell'assunzione, contrattazione salariale possibile anche a livello di singola impresa e non solo su base nazionale, aumento dell'età pensionabile per l'occupazione femminile da 60 a 65 anni, riduzione delle aliquote per le imprese e deregolamentazione del sistema sanitario.

ingenti danni ad un settore produttivo che già versava in innumerevoli difficoltà; gli atti criminali si fecero sempre più frequenti, aggravati anche dai legittimi sospetti di corruzione e collusione delle forze dell'ordine e dei politici con le organizzazioni criminali. L'incapacità del governo di porre rimedio alla situazione e di riattivare l'economia nazionale divenne subito evidente agli occhi dei mercati finanziari: gli investitori iniziarono a spostare altrove i loro capitali e i tassi d'interesse aumentavano di giorno in giorno sia per l'aumento del "rischio paese" dell'Argentina sia per la situazione generale dei mercati a seguito delle crisi finanziarie internazionali di quel periodo. Tutto ciò avveniva mentre le autorità continuavano ad indebitarsi per finanziare il persistente deficit di bilancio, al punto che ormai una parte consistente dello stesso disavanzo pubblico era costituita proprio dalle spese di gestione del debito con l'estero, che riducevano notevolmente i fondi disponibili per la spesa interna. L'Argentina arrivò a una situazione in cui il nuovo debito era utilizzato per servire il debito preesistente. Negli anni '90, con i tassi d'interesse che erano saliti alle stelle, i prestiti dell'IMF erano di gran lunga la fonte di finanziamento più a buon mercato per l'Argentina e già all'inizio del 2000 il Fondo Monetario aveva impiegato un volume di risorse finanziarie talmente importante nell'economia argentina che se avesse interrotto le linee di credito il paese latino-americano avrebbe immediatamente dichiarato la propria insolvenza. A tal proposito, il comportamento dell'IMF, che continuava ad erogare prestiti all'Argentina in attesa probabilmente di un miracolo che

risolvesse d'improvviso la situazione e che però tardava ad arrivare, fu oggetto di forti e, a mio avviso, fondate critiche. In particolare, Joseph Stiglitz, premio Nobel per l'Economia ed ex vicepresidente della Banca Mondiale, ha accusato l'IMF di aver imposto a tutti i paesi una ricetta standardizzata, basata su una teoria economica eccessivamente semplicistica, senza prestare la dovuta attenzione alle specificità delle singole economie e finendo per aggravare le difficoltà economiche anziché alleviarle⁶⁶. In effetti, la tendenza dell'IMF nel continuare a destinare somme monetarie all'Argentina, oltre a costituire un incentivo per il governo argentino a non affrontare in modo serio e risolutivo il problema del deficit pubblico, rischiava di influenzare le scelte d'investimento di migliaia di piccoli investitori che continuavano ad acquistare titoli di stato argentini convinti, sulla base dell'atteggiamento del Fondo, che fosse in corso una ristrutturazione economica. In realtà tali fondi non vennero mai effettivamente utilizzati per porre in essere riforme strutturali essenziali ma ebbero solo la funzione di rimandare ciò che prima o poi sarebbe inevitabilmente accaduto e che sarebbe successo molto prima se non ci fossero stati i prestiti e i programmi di assistenza dell'IMF.

⁶⁶ J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002.

Figura III. 2: Dinamica del debito pubblico argentino (% del PIL)



Fonte: www.actualitix.com

Nel 2000 per il debito pubblico si stava chiaramente instaurando una dinamica insostenibile: il governo continuava ad accumulare debito estero per finanziare il disavanzo e i tassi d'interesse avevano ormai raggiunto livelli astronomici⁶⁷. La restrizione fiscale posta in essere dal governo aveva prodotto buoni risultati, dal momento che il gettito fiscale in rapporto al PIL crebbe dello 0,5%, a fronte di una spesa pubblica che rimase sostanzialmente invariata. Dunque, per quanto riguardava il saldo primario vi era stato un piccolo miglioramento. Il problema era che nello stesso periodo gli interessi sul debito estero crebbero di più di un punto percentuale del PIL, perciò, nonostante il lieve aumento delle entrate il saldo del bilancio pubblico continuava a peggiorare. I fondi da destinare al servizio del debito pubblico in rapporto al PIL passarono dall' 1,94% del 1997, al 3,92% del

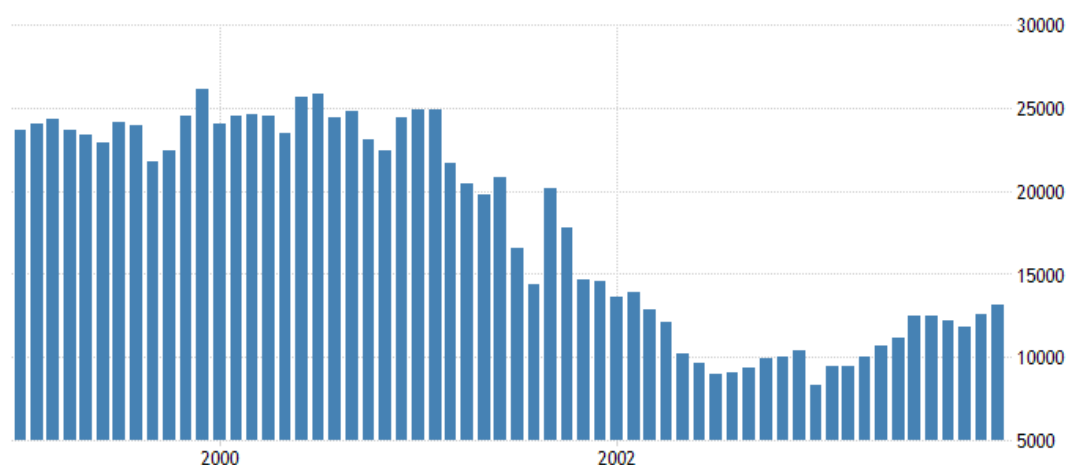
⁶⁷ Lo spread sui titoli di stato statunitensi all'inizio del 2001 aveva raggiunto il valore di 750 punti base, per poi raggiungere nel luglio dello stesso anno il valore di 1500 punti.

2000, al 4,8% nel 2001 e inoltre il livello dei tassi rendeva praticamente impossibile il rifinanziamento dei prestiti in scadenza, che avrebbe avuto costi totalmente fuori portata. Era ormai chiaro che il governo argentino non sarebbe riuscito ad onorare il debito estero in scadenza e si sarebbe arrivati in una situazione in cui l'Argentina sarebbe stata estromessa dai mercati finanziari, era solo questione di tempo.

Il ritorno di Domingo Cavallo a capo del ministero dell'Economia nel marzo del 2001, quando la situazione economica era ormai giunta al culmine della sua insostenibilità, rappresentò l'ultimo disperato tentativo del governo argentino di risolvere l'irrisolvibile. Impossibilitato ad emettere moneta a causa dei vincoli imposti dal Piano di Convertibilità e incontrando difficoltà sempre maggiori ad ottenere prestiti dai mercati internazionali, il governo argentino toccò il punto più basso, ovvero iniziò ad attingere dalle tasche dei privati cittadini per finanziare il deficit. Dopo aver ottenuto, al costo di decine di milioni di dollari, una dilazione sul pagamento di alcuni prestiti in scadenza, il governo emanò una legge che prevedeva il congelamento delle assunzioni ed il taglio di quasi il 15% a stipendi e pensioni statali di importo superiore a 500 dollari. Nel frattempo la situazione argentina era sempre più preoccupante e gli investitori internazionali e i piccoli risparmiatori, anche a seguito dell'allarme lanciato dalle principali società di

rating circa il probabile imminente default sul debito sovrano, ritirarono capitali e depositi bancari dal paese per portarli altrove il più presto possibile⁶⁸.

Figura III. 3: Il crollo delle riserve valutarie argentine (in milioni di dollari) tra il 2000 e il 2002.



Fonte: www.tradingeconomics.com

Dopo aver praticamente sottratto risorse finanziarie al sistema pensionistico, che era stato obbligato ad acquistare titoli di stato, Cavallo, preoccupato dalla rapidissima riduzione delle scorte monetarie nazionali che minacciavano di esaurirsi nel giro di qualche settimana, prese la disperata decisione di bloccare i risparmi privati dei cittadini. La norma, nota come “corralito”, nella sua versione iniziale non congelava in toto i conti bancari, dal momento che si limitava ad introdurre vincoli ai prelievi settimanali e i cittadini potevano comunque servirsi di assegni o carte di credito per fare acquisti. Il blocco vero e proprio dei conti

⁶⁸ Si stima che il ritiro dei depositi bancari alla fine del 2001 ammontava a un miliardo di dollari al giorno.

sarebbe avvenuto nel 2002, quando il governo di fatto espropriò gli abitanti del paese dei propri risparmi privati, portando a un forte aumento del tasso di povertà. Il corralito, adottato nel dicembre 2001, fu l'ultimo provvedimento del governo della Rúa, il quale, come già aveva fatto Alfonsín un decennio prima, si dimise prima della scadenza del mandato presidenziale.

Durante l'ultima settimana del 2001, il governo ad interim guidato da Adolfo Rodríguez Saá dichiarò l'impossibilità dello Stato argentino di adempiere agli obblighi di pagamento del debito pubblico. Si trattò del più grave caso di default sul debito sovrano mai avvenuto sino a quel momento, per un importo pari a oltre 130 miliardi di dollari.

Capitolo IV

L'ARGENTINA DOPO LA CRISI: UNO SGUARDO SUL PRESENTE

IV.1 LA RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO ESTERO

L'Argentina fu colpita molto duramente dalla crisi finanziaria del 2001. Con la dichiarazione d' insolvenza sul debito sovrano il paese confermò ciò che già era paventato da molti, ovvero l'impossibilità di far fronte agli obblighi di pagamento del debito contratto sui mercati internazionali. All'epoca il debito estero argentino era così ripartito: 6,3 miliardi di dollari dovuti ai paesi del cosiddetto *Club di Parigi*⁶⁹; 9,5 miliardi di debito nei confronti dell'IMF; 81,8 miliardi, il valore nominale delle obbligazioni emesse dal governo e detenute da investitori privati.

Date le condizioni dell'economia argentina agli inizi del XX secolo, una rinegoziazione su larga scala del debito pubblico in essere era imprescindibile, dal momento che gli elevati interessi vigenti sulle obbligazioni originali, il loro valore nominale e la prossimità delle scadenze ne rendevano praticamente impossibile l'adempimento da parte del governo argentino.

⁶⁹ Il Club di Parigi è un gruppo informale, composto dai funzionari dei ministeri delle Finanze e degli Esteri dei principali paesi avanzati, che conduce i negoziati per la ristrutturazione del debito sovrano dei paesi meno sviluppati. Il Gruppo, che attualmente conta 22 membri, tra cui anche l'Italia, è stato fondato nel 1956 e si riunisce con frequenza mensile presso il ministero delle Finanze francese.

I negoziati per la ristrutturazione del debito con i creditori privati iniziarono formalmente nel 2003 e presentarono numerose difficoltà a causa dell'inflessibilità mostrata dalle parti coinvolte, in particolar modo dal governo argentino, che adottò una linea d'azione molto rigida e inizialmente si dichiarò disposto a restituire soltanto il 10% del valore nominale del debito emesso. La possibilità di trovare una soluzione che soddisfacesse entrambe le parti si mostrò sin da subito molto complessa e, dopo più di due anni di trattative senza pervenire ad un accordo, il governo argentino decise di agire unilateralmente, presentando una sorta di ultimatum ai creditori privati. La volontà dell'Argentina di non scendere a ulteriori compromessi fu ratificata dalla *Ley Cerrojo*, la quale vietava al governo di riaprire le negoziazioni o presentare un'ulteriore offerta a condizioni migliori e inoltre sospendeva ogni pagamento futuro sul debito non ristrutturato⁷⁰. L'offerta definitiva nei confronti dei creditori privati fu annunciata dal Presidente Nèstor Kirchner il 29 Novembre 2004 e prevedeva la possibilità di scambiare i bond in default con nuovi titoli aventi una scadenza media di 25 anni, un tasso d'interesse ridotto e un valore nominale molto più basso, pari al 25-30% dell'importo iniziale. La proposta, che contemplava altresì la rinuncia ad esperire

⁷⁰ La Ley Cerrojo aveva fondamentalmente un duplice obiettivo: far sapere ai creditori privati che non avrebbero ricevuto un offerta migliore in futuro e forzare la partecipazione al programma di ristrutturazione del maggior numero possibile di obbligazionisti (J.F. HORNBECK, *Argentina's Defaulted Sovereign Debt: Dealing with the "Holdouts"*, Congressional Research Service Reports 7-5700, Washington DC, 2013)

qualsiasi tipo di azione giudiziaria nei confronti dell'Argentina, trovò l'adesione di un numero di risparmiatori titolari di circa il 76%⁷¹ del valore di scambio delle obbligazioni inadempienti, mentre i proprietari del restante 24%, anche considerata la totale indisponibilità del governo argentino a presentare nuove offerte rivolte a coloro che non avevano accettato lo swap proposto, scelsero di ricorrere alla via giudiziaria per ottenere il rimborso completo delle somme dovute.

Nell'Aprile del 2010 fu poi avviata, in deroga a quanto disposto dalla Ley Cerrojo, una seconda fase di ristrutturazione del debito pubblico, rivolta agli obbligazionisti che avevano rifiutato lo swap del 2005⁷². Le ragioni che indussero il governo argentino a promuovere una nuova rinegoziazione del debito in default erano fondamentalmente tre: innanzitutto l'Argentina non disponeva di risorse finanziarie interne sufficienti a garantire uno sviluppo economico di lungo periodo, il che rendeva strettamente necessaria la disponibilità di capitali internazionali; in secondo luogo, dopo il 2002 l'Argentina ha sperimentato una fase di grande crescita economica, che vide l'economia crescere ad un tasso medio annuo dell'8,5% ed un notevole aumento delle riserve valutarie; terzo, le condizioni di mercato al momento in cui fu pianificato lo swap erano

⁷¹ Circa 65,2 miliardi di dollari statunitensi.

⁷² Il Presidente dell'Argentina all'epoca della seconda rinegoziazione era Cristina Fernández de Kirchner, moglie del suo predecessore Néstor Kirchner.

particolarmente favorevoli, con tassi d'interesse relativamente bassi ed elevata liquidità. La proposta del 2010 fu accettata dal 67% dei creditori privati che avevano rifiutato la precedente offerta, portando il totale del debito ristrutturato dal 76,2% al 92,6% rispetto al totale del debito pubblico detenuto da privati sul quale fu dichiarato default nel 2001.

Nel 2010 è stata dunque completata la seconda fase della ristrutturazione del debito pubblico argentino, che ha coinvolto metodi, processi e sconti a favore del debitore insolvente senza precedenti, dal momento che i termini della rinegoziazione del debito sono stati praticamente decisi in via unilaterale del governo argentino, senza lasciare alcuna voce in capitolo ai creditori privati, spesso ai limiti di ciò che può essere considerato lecito dal punto di vista legale. Tuttavia, le obbligazioni non ancora rinegoziate hanno continuato a rappresentare un problema per l'Argentina, che ha subito e continua tutt'ora a subire pressioni crescenti da parte dei tribunali dei paesi creditori (in particolare gli Stati Uniti), associate ai contenziosi relativi ai debiti e agli interessi non ancora corrisposti.

Per quanto riguarda invece il debito contratto nei confronti dell'IMF, per un valore di circa 9,5 miliardi di dollari, il governo, grazie alle ingenti riserve valutarie accumulate in quegli anni, riuscì a restituire l'intera somma nel 2006, liberando in tal modo il paese dalle pressioni e dai vincoli imposti dal Fondo.

IV.2 L'ECONOMIA ARGENTINA DOPO LA CRISI

Il default sul debito sovrano dell'Argentina coinvolse un gran numero di investitori tra banche e privati, di cui circa 450.000 piccoli e medi risparmiatori italiani, che avevano acquistato titoli di stato argentini per un valore di quasi 15 miliardi di dollari, attratti dagli elevati tassi d'interesse ed erroneamente convinti che, a differenza di imprese e privati cittadini, i paesi sovrani non potessero risultare inadempienti⁷³. Il 6 Gennaio 2002 la Legge di Convertibilità venne abrogata e il tasso di cambio del peso poté fluttuare liberamente: la parità con il dollaro imposta dal piano era ormai talmente irrealistica che al momento della sua abrogazione un dollaro veniva cambiato per quattro pesos. Ciò fece sì che gli argentini che avevano investito all'estero diventassero molto più ricchi in termini di pesos, mentre coloro che avevano depositato i loro capitali nelle banche del paese, assicurati dal tasso fisso di 1:1 con il dollaro, divennero molto più poveri a seguito della svalutazione della moneta nazionale, dal momento che i loro averi in pesos persero tre quarti del loro valore in dollari. Da un giorno all'altro numerose famiglie si trovarono sul lastrico e una considerevole percentuale della popolazione era scesa al di sotto della soglia di povertà. Tra la fuga di capitali e la profonda svalutazione del peso gran parte della ricchezza del paese evaporò dall'oggi al domani e il progressivo incremento di povertà e disoccupazione

⁷³ I cittadini italiani costituivano probabilmente il gruppo più numeroso di investitori retail stranieri che negli anni '90 avevano destinato i loro risparmi all'acquisto di obbligazioni argentine.

scaturì in violente proteste di piazza e disordini politici. Il 2002 rappresentò un'annata drammatica per l'Argentina dal punto di vista economico e sociale, con il PIL che diminuì del 10,9% e la disoccupazione che toccò il valore record del 21% della forza lavoro, dato che unito al tasso di sottoccupazione, ovvero di coloro che lavoravano meno di trentacinque ore settimanali, generava una percentuale complessiva del 40%. In quel periodo fallirono più di 10.000 imprese e il tasso di povertà passò dal 25,9% della popolazione nel 1998 al 57,5% nel 2002.

Negli anni seguenti tuttavia il paese ricominciò a crescere a ritmi sostenuti: il prodotto nazionale crebbe dell'8,7% nel 2003, del 9% nel 2004, del 9,1% nel 2005, dell'8,5% nel 2006 e anche il tasso di disoccupazione subì una notevole contrazione, recuperando la riduzione della produzione del triennio 2000-2002. L'incondizionato taglio del debito con l'estero e dei relativi oneri, avvenuto con le rinegoziazioni del 2005 e del 2010, è stato di fondamentale importanza nel consentire all'Argentina di migliorare la propria situazione di bilancio. L'abolizione della Legge di Convertibilità e la conseguente svalutazione del peso, avvenute in concomitanza con una buona congiuntura economica internazionale, contribuirono a rilanciare l'export nazionale e a migliorare il saldo commerciale con l'estero⁷⁴. Tuttavia, la storia economica dell'Argentina analizzata sin qui

⁷⁴ Le riserve valutarie aumentarono da 10,4 miliardi di dollari nel 2002 a 52,2 miliardi nel 2010.

insegna che dietro ogni miglioramento della situazione finanziaria del paese c'è sempre un lato oscuro, una sorta di debolezza strutturale insita nel sistema argentino che rende i progressi fatti in campo economico estremamente effimeri ed incerti per quanto riguarda la loro stabilità nel tempo. In effetti, anche con riferimento al periodo post-crisi dell'Argentina, la ripresa economica non è stata frutto di riforme strutturali, che eliminassero alla radice le profonde cause che portarono al collasso finanziario del 2001, ma è stata ancora una volta la temporanea conseguenza di interventi straordinari e transitori sul bilancio pubblico, del tutto incapaci di determinare uno sviluppo che sia sostenibile nel lungo periodo. Alcuni tagli alla spesa pubblica, relativi ai salari reali dei dipendenti statali, agli investimenti pubblici e alla manutenzione delle infrastrutture, difficilmente sarebbero potuti essere permanenti, dal momento che nel lungo periodo avrebbero avuto ripercussioni negative sull'economia. Per quanto riguardava invece il fronte dell'entrate, nel 2006 la tassazione raggiunse il valore del 25% del PIL, livello mai raggiunto prima, eppure gran parte dell'incremento del gettito fiscale era ancora una volta dovuto a tasse temporanee, la cui introduzione fu resa possibile principalmente dalla crescita dell'export e della produzione nazionale, oltre che da un panorama internazionale che, come detto, si rivelò molto favorevole, almeno fino al 2008.

La transitorietà degli interventi statali sul bilancio pubblico che seguirono la crisi del 2001 ha sicuramente contribuito allo sviluppo della situazione attuale del

paese, la quale di certo non induce ad immaginare per l'Argentina un futuro radioso e brillante, perlomeno dal punto di vista economico.

IV.3 UN PRESENTE DIFFICILE E UN FUTURO INCERTO

IV.3.1 Sviluppi recenti dell'economia argentina

Verso la fine del 2010 la ripresa economica argentina iniziò nuovamente a dare segni di cedimento e gli indicatori macroeconomici tornarono a far registrare valori negativi. A conferma di quanto detto in precedenza circa il carattere temporaneo degli interventi sul bilancio pubblico, tra il 2008 e il 2015 la spesa pubblica argentina è aumentata dal 28% al 40% del PIL, in particolare a causa dell'incremento dell'occupazione nel settore pubblico e dell'espansione delle pensioni non contributive. Vista l'impossibilità di accesso ai mercati internazionali di capitali, il governo argentino dopo la crisi ha soddisfatto le sue esigenze finanziarie attraverso l'emissione di moneta, il collocamento di titoli di stato presso agenzie governative nazionali, la nazionalizzazione di fondi pensione privati e lo stock di riserve valutarie del Banco Central per servire il debito contratto nei confronti dei creditori internazionali⁷⁵. Nel 2015 il crescente ricorso da parte del governo argentino a entrate non stabili e all'emissione di moneta

⁷⁵ Tale strategia, oltre a minare l'effettività dell'indipendenza della Banca Centrale, ha inciso negativamente sulla posizione dell'Argentina per quanto riguarda le riserve internazionali, ed ha inopportuno consentito al governo di rinviare decisioni essenziali in materia di aggiustamento fiscale.

aveva ormai raggiunto il suo limite, con l'inflazione che era tornata far registrare valori elevati (25%) e le riserve valutarie in continuo calo. Verso la fine dello stesso anno il deficit di bilancio primario ammontava a quasi il 4% del PIL e c'erano peraltro numerose spese arretrate e contingenti non ancora regolate. Per provare a dare una svolta alla storia economica argentina, che ormai da più di mezzo secolo vedeva l'alternarsi di brevi periodi di ripresa economica e pesanti contrazioni, il nuovo governo presieduto da Mauricio Macri decise di intraprendere la via della riduzione graduale del disavanzo fiscale, accompagnata dal potenziamento delle infrastrutture nazionali per assicurare supporto politico alla riforma. E' evidente che per implementare un piano di questo tipo il mercato finanziario interno, ancora poco sviluppato e con la maggior parte del risparmio privato investito in attività denominate in valuta estera, non sarebbe stato sufficiente a sostenere la transizione, per cui l'Argentina aveva estrema necessità di accedere nuovamente ai mercati internazionali, il che fu possibile grazie ad un nuovo accordo con i cosiddetti *hold-out*⁷⁶ raggiunto all'inizio del 2016.

Contrariamente alle aspettative delle autorità argentine, che nelle loro fantasiose stime avevano previsto il ripristino dell'equilibrio di bilancio entro cinque anni, la riapertura dell'economia ai flussi di capitale internazionali e dunque il ricorso al

⁷⁶ Gli hold-out erano i creditori del governo argentino che si erano rifiutati di aderire alle rinegoziazioni del debito del 2005 e del 2010, reclamando il versamento dell'intero importo dovuto.

debito estero per finanziare la riforma non hanno avuto effetti benefici sul sistema interno. Mentre negli anni successivi la spesa primaria è diminuita gradualmente, l'aumento della spesa pubblica in termini di interessi sul debito e la riduzione delle entrate statali (di entità pari al 2% del PIL) a seguito della riforma fiscale del 2017, hanno frenato il riequilibrio delle finanze pubbliche. Al contempo, la stretta monetaria posta in essere dal governo per contenere l'inflazione ha determinato un'impennata dei tassi di interesse argentini, cui hanno fatto seguito ingenti investimenti di portafoglio. Si è già avuto modo di osservare, non solo con riferimento all'Argentina, ma anche per quanto riguarda Messico e Asia, che gli afflussi di capitale determinano un aumento della vulnerabilità di un'economia, dal momento che, aprendosi al capitale straniero, questa si espone all'*emotività* dei mercati, e il rischio associato sarà tanto più elevato quanto più le risorse finanziarie provenienti dall'estero vengono utilizzate per sostenere consumi e spesa pubblica, piuttosto che impiegate in investimenti strutturali capaci di produrre profitti e crescita futuri⁷⁷. Purtroppo, nel caso dell'Argentina le risorse monetarie del settore pubblico, quando non sparivano nel nulla a causa di fenomeni di corruzione e atti di *mala gestio* da parte dei governi provinciali, venivano spesso impiegate in attività speculative a breve termine, del tutto incapaci di generare un'utilità futura al paese che contribuisse a servire il debito

⁷⁷ Emblematico a tal proposito è il caso del Messico negli anni '90.

contratto. Mentre il deficit fiscale è rimasto elevato e gli afflussi di capitale sono aumentati a dismisura, il disavanzo delle partite correnti è raddoppiato tra il 2015 e il 2018, raggiungendo il 6% del PIL e rendendo l'economia argentina sempre più fragile. Per quanto riguarda il contenimento dell'inflazione, che è stato il primo obiettivo annunciato da Macri al momento della sua vittoria elettorale, dopo modesti successi conseguiti nel biennio 2016-2017, le scelte compiute dal governo, che hanno portato per ben due volte alla revisione dell'obiettivo d'inflazione prefissato, ed una politica monetaria eccessivamente invasiva per quanto concerne la sfera di competenza della Banca Centrale, hanno avuto l'effetto di compromettere la credibilità delle misure introdotte e di alimentare le aspettative degli operatori economici circa l'inflazione futura, che infatti ha ripreso a salire, superando nella seconda metà del 2018 il valore del 30% annuo.

In questo contesto di incertezza, i mercati hanno reagito con una massiccia vendita di attività finanziarie denominate in pesos verso la fine di aprile 2018. Lo stesso anno, il valore della moneta argentina è diminuito drasticamente, perdendo nei sei mesi successivi il 50% del proprio valore, mentre inflazione e rischio percepito dal mercato sono aumentati. I fattori alla base di tale direzione negativa che l'economia argentina ha intrapreso verso la metà del 2018 sono molteplici, tra questi l'aumento dei tassi d'interesse statunitensi ha sicuramente avuto un

consistente impatto⁷⁸, rendendo meno attraenti i mercati emergenti; altre determinanti sono state la riduzione eccessivamente lenta del deficit fiscale, che ha scoraggiato gli investitori internazionali; i crescenti dubbi riguardo l'effettiva indipendenza del Banco Central, a causa della linea politica adottata dal governo; il crollo delle esportazioni argentine, conseguenza di un'eccezionale siccità. Infatti, il punto di forza dell'export del paese è sempre stato rappresentato dal settore agricolo, un comparto storicamente caratterizzato da grande volatilità essendo legato alle condizioni climatiche, il che ha spesso influito negativamente sulla stabilità della bilancia dei pagamenti⁷⁹.

A seguito di tali risvolti negativi le autorità argentine hanno deciso di abbandonare l'approccio gradualista all'aggiustamento del bilancio pubblico, per procedere con una linea economica caratterizzata da una maggiore durezza in termini di restrizione fiscale, sulla base dell'assunto che la contrazione della produzione e della crescita che ne sarebbe scaturita sarebbe stata comunque un male necessario per evitare costi economici di entità superiore. A tal fine, a luglio

⁷⁸ I tassi d'interesse statunitensi hanno spesso avuto un ruolo centrale nell'ambito delle crisi finanziarie dei paesi emergenti. Infatti, già nel caso del Messico si è avuto modo di osservare che l'aumento dei tassi USA ha contribuito alla massiccia fuga di capitali dal paese nel biennio 1994-1995. Sembrerebbe che la politica monetaria degli Stati Uniti rappresenti un po' l'ago della bilancia per quanto riguarda il destino delle economie più deboli, in particolar modo dei paesi dell'America Latina.

⁷⁹ Si stima che i mancati ricavi associati alla riduzione dell'export di prodotti agricoli ammontavano a 8 miliardi di dollari statunitensi, circa il 2% del PIL argentino.

2018 è stata aperta una nuova linea di credito per un valore di oltre 50 miliardi di dollari con l'IMF, al fine di favorire il riequilibrio delle finanze statali nel breve periodo e soprattutto ridurre la dipendenza dell'Argentina dai mercati finanziari internazionali. Il programma di finanziamento si fondava su quattro pilastri⁸⁰:

- Recuperare la fiducia dei mercati finanziari, attraverso il raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 2019 e la conseguente riduzione del fabbisogno finanziario esterno;
- Garantire un maggior sostegno alle classi sociali più vulnerabili, con un rafforzamento del sistema di sicurezza sociale e la riprogettazione dei programmi assistenziali;
- Rafforzare la credibilità del Banco Central come istituzione monetaria autonoma e indipendente dal governo centrale;
- Migliorare la bilancia dei pagamenti ricostituendo le riserve valutarie e mitigando il disavanzo delle partite correnti.

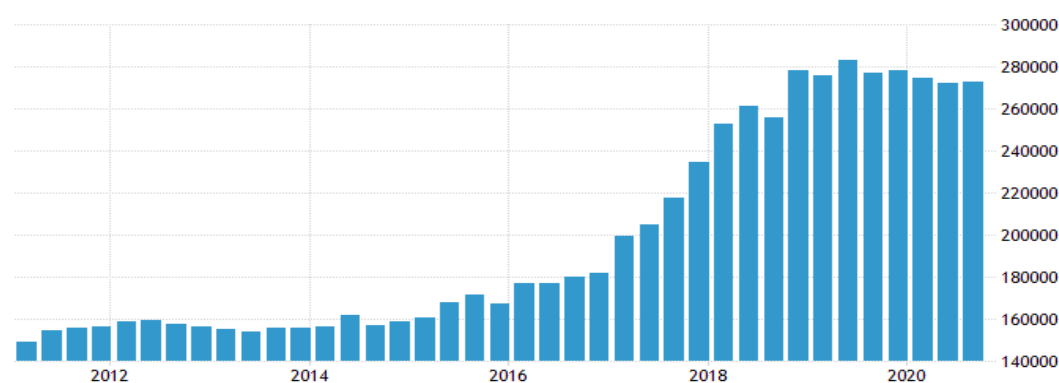
Il Presidente argentino aveva così parlato in occasione dell'avvio del programma di finanziamento: “La garanzia del finanziamento dell'IMF, in merito al nostro programma economico 2018-2019, consentirà al paese di tornare a crescere il più presto possibile”. Purtroppo le sue parole non hanno avuto valore predittivo.

⁸⁰ OECD Economic Surveys, *Argentina*, 2019.

Se si prende in considerazione la situazione attuale dell'Argentina è evidente che le stime elaborate dall'IMF al momento della pianificazione del piano di credito, che prevedeva un azzeramento del deficit pubblico entro la fine del 2019, sono state eccessivamente ottimistiche. Il peccato originale commesso da Macri è stato quello di pensare di risolvere i problemi del bilancio argentino facendo nuovamente affidamento sui capitali provenienti dall'estero, come se il default del 2001 fosse solo un lontano ricordo e non un'esperienza da cui trarre insegnamento per l'Argentina, che a distanza di soli 17 anni è caduta ancora una volta nella trappola letale rappresentata dal debito estero. L'amministrazione precedente, guidata dal governo populista di Christina Kirchner, nonostante deficit di bilancio annui tra il 4 e il 5% del PIL e un tasso d'inflazione molto elevato, si era infatti ben guardata dal far ricorso a risorse finanziarie provenienti dall'estero, mantenendo fino al 2014 una percentuale del debito denominato in valuta estera pari a solo il 10% del debito pubblico complessivo. Tra il 2009 e il 2015 il rapporto debito/PIL era addirittura diminuito, passando dal 56% al 43%, mentre a partire dall'elezione del governo liberista di Macri si è assistito a un nuovo boom dell'afflusso di capitali stranieri, che ha gonfiato enormemente il debito estero del paese. L'atteggiamento accomodante dell'IMF ha avuto ancora una volta l'effetto di illudere gli investitori internazionali, attratti anche dagli alti tassi d'interesse, e l'accumulazione di debito è stata accompagnata da una profonda recessione economica (PIL diminuito del 2,8% nel 2018 e del 3% nel 2019) determinata dalle

usuali condizionalità (misure di austerità fiscale e inasprimento monetario), storicamente disattese dal governo argentino, cui è subordinata la concessione di finanziamenti da parte del Fondo.

Figura IV. 1: Aumento del debito estero argentino (in milioni di dollari) dopo il 2015



Fonte: www.tradingeconomics.com

La situazione ha cominciato a precipitare verso metà 2019, quando la pubblicazione della revisione del valore dell'incidenza del debito pubblico, che aveva raggiunto l'86,3% del PIL, ha generato un vero e proprio shock nei mercati finanziari, terrorizzati dalla possibilità che il governo argentino potesse ancora una volta risultare inadempiente sul debito contratto. Un problema enorme era rappresentato dalla continua rivalutazione del debito estero rispetto alla moneta nazionale, che ad aprile 2019 cadde di un ulteriore 20%, al che lo stesso IMF aveva ormai perso buona parte del suo ottimismo, ritenendo il debito argentino ancora sostenibile ma "non con elevata probabilità". Nel settembre dello stesso anno, il governo, preoccupato dalla crescente inflazione e dal rischio concreto di dichiarare nuovamente bancarotta, aveva iniziato ad introdurre misure volte ad

evitare la fuga di capitali dal paese, sul modello del tremendo *corralito* adottato nel 2001. Il decreto presidenziale stabiliva che le persone fisiche non avrebbero potuto acquistare valuta estera o trasferire fondi dai propri conti bancari verso l'estero per importi superiori a 10.000 dollari al mese, operazioni che sarebbero state anche subordinate all'autorizzazione da parte della Banca Centrale. La situazione era talmente drammatica che nel 2019 l'Argentina, secondo dati analizzati da Steve Hanke, influente economista americano, è stata collocata al secondo posto (dietro al Venezuela e davanti a paesi come Iran, Egitto e Nigeria) per quanto riguarda l'indice di miseria (anche denominato indice di sofferenza o di infelicità), ovvero una stima negativa dello status di un paese che utilizza come parametri di calcolo PIL procapite, tasso d'inflazione, tasso di disoccupazione e tassi di sconto. Dopo poco meno di un ventennio l'Argentina sembra essere tornata alla medesima situazione poi culminata con l'esplosione del debito nel 2001: debito pubblico smisurato, inflazione, povertà, crescente disoccupazione, limitazioni alla circolazione di capitali, recessione, sono fattori che richiamano inevitabilmente alla possibilità concreta di un nuovo default sul debito sovrano.

IV.3.2 Il 2020 dell'Argentina: l'impatto del Covid-19 e il default sfiorato

Il 2020 è stata un'annata durissima per tutte le economie mondiali, ma per l'Argentina è il caso di dire che è piovuto sul bagnato. La pandemia di Covid-19 si è infatti aggiunta a una serie di difficoltà economiche che già in condizioni normali sembravano insormontabili, eppure tra i paesi latino-americani quello che

ha adottato i provvedimenti più duri per fronteggiare il virus è stata proprio l'Argentina, che è stato il primo paese del continente a proclamare la quarantena il 20 marzo 2020. L'atteggiamento del governo argentino ha di fatto subordinato la questione economica a quella sanitaria, cosa che invece non è avvenuta in altri paesi, primo su tutti il Brasile, dove il governo presieduto dal presidente Jair Bolsonaro ha da subito minimizzato l'emergenza, accusando i mass media di ingigantire il problema e sostenendo che misure estreme di confinamento del virus avrebbero avuto un effetto disastroso sull'economia nazionale. Tuttavia, nonostante i buoni propositi per il contenimento del contagio, la quarantena vera e propria, sul modello di quella adottata nei paesi europei, è durata soltanto tredici giorni, dopodiché si è assistito ad un improvviso aumento della mobilità della popolazione⁸¹, che in soli due mesi è aumentata del 40%. L'implosione della quarantena in Argentina è stata senza dubbio conseguenza della struttura economico-sociale del paese, dove già all'inizio del 2020 il 35,4% degli abitanti viveva in condizioni di povertà (di cui il 7,7% era totalmente indigente) e quasi il 40% dei lavoratori apparteneva al settore informale, ovvero lavorava in nero, il che implica per tale segmento della forza lavoro l'impossibilità di accedere a misure di welfare e di sostegno al reddito. A tal proposito, il lockdown imposto dal governo non è stato sostenuto da adeguate misure di sussidio economico, dal

⁸¹ R. LAMPA, *Il coronavirus in America Latina. L'impatto e le politiche economiche per superare la crisi in Brasile e Argentina*, S.I.E Webinars, 2020.

momento che le autorità dovevano essere particolarmente attente agli equilibri macroeconomici di un paese sull'orlo di un nuovo default del debito sovrano. Ciò ha fatto sì che l'Argentina si sia caratterizzata per la linea austera e per la scarsa quantità di misure fiscali introdotte per combattere la pandemia, al contrario del Brasile, dove invece sono state adottate misure di sostegno del reddito per un valore complessivo pari a circa il 10% del PIL nazionale, tra cui anche una specie di reddito universale. Dunque, in Argentina si è lasciata implodere la quarantena per evitare l'implosione sociale, per consentire a tutte quelle persone la cui sussistenza dipende dal lavoro informale di non morire di fame. Il virus ha aggravato le condizioni di una popolazione già ridotta allo stremo: il tasso di disoccupazione tra il primo e il secondo semestre del 2020 è passato dal 10,4% al 13,1% (valore più alto dal 2004), per poi tornare intorno all'11% alla fine dell'anno, e l'indice di povertà all'inizio del 2021 ha raggiunto il 40,9%, anche a causa delle variazioni dei prezzi dei beni di prima necessità, come abbigliamento, generi alimentari e trasporti, in aumento di oltre il 30% rispetto al 2019.

Per quanto riguarda il versante del debito estero, ad aprile 2020 si stava per materializzare ciò che agli occhi di molti sembrava e sembra tutt'ora inevitabile: il governo argentino, dopo un trimestre chiuso in recessione del 5,7%, aveva infatti comunicato formalmente il mancato versamento delle scadenze nei confronti dei suoi creditori internazionali per un ammontare pari a 500 milioni di dollari. Già l'anno precedente, la drammatica situazione finanziaria del paese aveva spinto le

autorità economiche a chiedere all'IMF la riprogrammazione delle scadenze di restituzione del debito; nel 2020 la medesima richiesta è stata rivolta anche ai creditori privati, con cui è molto più difficile trattare rispetto a un'organizzazione internazionale, come hanno mostrato le complesse ristrutturazioni del 2005 e del 2010. In ogni caso, alla luce degli avvenimenti, giungere a un accordo che consentisse di rinviare a tempi migliori il rimborso del debito pubblico argentino era ormai assolutamente indispensabile, dal momento che c'erano 48 miliardi di dollari in scadenza entro il 2025 che l'Argentina evidentemente non avrebbe potuto rimborsare. Dopo lunghe e complicate trattative il governo argentino presieduto dal peronista Alberto Fernández ha conseguito un'intesa con i suoi obbligazionisti per la ristrutturazione del debito pubblico detenuto da privati stranieri, che aveva raggiunto l'astronomica cifra di 65 miliardi di dollari. L'accordo ha determinato la riduzione del tasso d'interesse medio, passato dal 7% al 3%, la riduzione del valore unitario delle azioni, che ammonterà a 54,8 dollari ogni 100, e l'adeguamento delle date di pagamento per consentire, a detta del governo, l'impiego delle risorse finanziarie per lo sviluppo e la ripresa economica del paese. In particolare, i titoli di debito in scadenza sono stati sostituiti con nuove obbligazioni in dollari ed euro con scadenze frammentate nel 2029, 2030 e 2038. In tal modo, tra il 2020 e il 2024, il costo totale del debito sarà solamente di 4,5 miliardi di euro, circa l'1% del PIL. Un altro aspetto centrale dell'accordo, volto a salvaguardare gli investitori da ciò che è successo dopo la crisi del 2001, è

stata la definizione di un quadro legale che consentirà ai creditori di avviare azioni legali se il governo dovesse dichiarare default o cambiare l'offerta di ristrutturazione al variare degli scenari macroeconomici.

L'Argentina, a distanza di ben settant'anni dall'inizio delle difficoltà economiche, si trova ancora una volta sull'orlo di un precipizio e, viste le premesse, risulta difficile non prospettare un nuovo default sul debito sovrano. L'imperversare del Covid-19 e delle difficoltà economiche a questo connesse rischiano seriamente di vanificare gli effetti positivi dell'accordo, per cui, come illustrato nel capitolo successivo, ritengo molto difficile immaginare per l'Argentina un futuro prospero e ricco di speranze.

CONCLUSIONI E CONSIDERAZIONI FINALI

Nel corso di questo elaborato sono stati ripercorsi settant'anni di storia economica dell'Argentina, al fine di provare a ricostruire le radici, le cause profonde che hanno portato una delle più floride economie mondiali a divenire un paese perennemente in ginocchio, con una situazione economica per larghi tratti paragonabile a quella dei più poveri paesi in via di sviluppo.

Nel primo capitolo, ho scelto di dedicare ampio spazio alla figura di Perón e del Peronismo, dal momento che, come si è avuto modo di osservare, eserciteranno un'influenza permanente sulle vicende sociali, politiche ed economiche dell'Argentina. A tal proposito, è evidente il fallimento del disegno autarchico peronista, che ha messo in luce i limiti e la scarsa efficienza dell'industria nazionale, la quale, nonostante gli sforzi del governo, non è stata in grado di tenere il passo dell'aumento della domanda interna. Dal punto di vista economico risulta sicuramente difficile individuare una precisa e univoca strategia peronista volta a realizzare lo sviluppo economico del paese nel lungo periodo. L'unico obiettivo realmente riconoscibile in ogni momento del decennio è l'attuazione di un modello di redistribuzione delle risorse che vede nei ceti popolari il principale beneficiario. Fu proprio questa completa identificazione tra peronismo e classe lavoratrice, tra peronismo e movimento sindacale a far sì che, negli anni successivi alla caduta di Perón, nonostante la destrutturazione dell'apparato peronista posta in essere da Aramburu, l'elettorato giustizialista abbia continuato

per lungo tempo a rappresentare l'ago della bilancia della politica argentina. Questa situazione, in cui milioni di votanti polarizzati all'interno del movimento sindacale vengono di fatto privati del loro partito rappresentativo⁸², è stata alla base della debolezza politica del paese e del frequente venir meno della democrazia. I governi venuti dopo Perón hanno risentito fortemente di questa instabilità politica ed hanno tentato di porre rimedio alla situazione economica in cui versava il paese, ma con scarsi risultati. Tra gli anni '60 e '70 c'è stato un alternarsi di dittature e deboli governi democratici, secondo uno schema che sembrava quasi ripetersi nel tempo, in cui i governi eletti cercavano di risollevare l'economia nazionale attraverso politiche espansive, ma che dovevano poi adottare severi piani di stabilizzazione per far fronte a crisi cicliche che si abbattevano sul paese con cadenza periodica. E' indubbio che l'origine dei problemi economici dell'Argentina sia da rinvenirsi nel decennio peronista, che ha lasciato in eredità al paese un'elevata inflazione, un disavanzo pubblico ai limiti dell'ingestibile e una bilancia dei pagamenti costantemente in deficit. A ciò si aggiunse, con la Revolución Argentina, una società sempre meno disposta a mediare, a discutere pacificamente con la classe politica ma, di contro, sempre più propensa al conflitto sociale e alla violenza.

⁸² Il Partido Peronista era stato proscritto da Aramburu durante la Revolución Libertadora.

Gli anni della *Decada Perdida* videro un ulteriore peggioramento della situazione economica, cui si aggiunse un netto calo dello standard di vita della popolazione argentina. Nonostante gli sforzi compiuti dal governo radicale, che ottenne anche buoni risultati nel breve periodo, la sensazione è che i problemi strutturali dell'economia argentina fossero ormai troppo radicati, frutto di un declino economico che proseguiva inesorabile da più di tre decenni e che non accennava a placarsi. L'Argentina era entrata in una sorta di circolo vizioso: nel momento in cui le autorità intervenivano per provare a risolvere un problema, se ne manifestava un altro più grave. Se il governo decideva di finanziare il deficit pubblico attraverso l'emissione di moneta, dopo i possibili buoni risultati iniziali, l'espansione monetaria avrebbe avuto un effetto negativo sui prezzi domestici, alimentando l'inflazione; viceversa, se il governo optava per una politica monetaria restrittiva volta a contenere la spirale inflazionistica, questa incideva negativamente sulla produzione economica e di conseguenza sul gettito fiscale; allo stesso modo, nel caso in cui si decideva di migliorare il saldo della bilancia dei pagamenti incentivando l'export attraverso una svalutazione della valuta nazionale, ecco che l'inflazione riprendeva ad accelerare. Negli anni '90, alle criticità interne si sono aggiunte le crisi finanziarie internazionali, le cui esternalità negative si sono riflesse in modo particolarmente avverso su quei paesi che già versavano in condizioni economiche complesse: la crisi messicana ha attenuato fortemente l'effetto espansivo della politica economica implementata

dal governo Menem, mentre la crisi asiatica ha di fatto reso insostenibile lo scenario internazionale, specie per un'economia come quella dell'Argentina che in quegli anni aveva visto un importante processo di liberalizzazione e apertura economica che l'aveva resa particolarmente sensibile alle perturbazioni esterne. Il Piano di Convertibilità, seppur nato con l'encomiabile fine di evitare un uso improprio della leva monetaria da parte del governo, ha sostanzialmente decretato in via definitiva e irrevocabile il funesto destino del paese, inducendo le autorità a ricorrere in misura crescente al debito estero quale mezzo per coprire il pesante passivo statale. E' proprio il bilancio pubblico il fattore alla base di tutte le difficoltà economiche sperimentate dall'Argentina a partire dalla seconda metà del '900: è principalmente dal deficit fiscale che derivano l'ingente accumulazione di debito e l'elevata inflazione. Infatti, un governo come quello dell'Argentina, che non è nelle condizioni di raggiungere un corretto equilibrio tra spesa pubblica e livello normale di tassazione tramite politiche sostenibili nel lungo periodo, è di fatto costretto a finanziare il disavanzo necessariamente attraverso debito ed emissione di moneta, come si è più volte sostenuto nel corso della trattazione. E' inoltre interessante osservare come deficit, debito e inflazione rappresentino questioni strettamente connesse tra loro, che si influenzano vicendevolmente. Infatti, da un lato il disavanzo di bilancio determina l'incremento del debito pubblico e, in via indiretta, l'aumento dei prezzi domestici; dall'altro, inflazione e debito producono a loro volta un effetto avverso sul bilancio statale. La prima

riducendo il valore reale del gettito fiscale; il secondo gravando il bilancio pubblico del pagamento degli interessi sul debito. La verità è che l'Argentina in settant'anni di storia non è mai riuscita ad adottare misure in grado di avere effetti permanenti sul bilancio pubblico: si può accumulare debito, si può emettere moneta, si possono introdurre imposte provvisorie e temporanee, si possono privatizzare le imprese governative per generare ricavi, ma finché il livello di spesa pubblica è sistematicamente superiore rispetto al livello normale delle entrate statali l'equilibrio di lungo periodo non potrà mai essere raggiunto. Sono certamente numerosi i fattori che nel corso degli anni hanno impedito tale razionalizzazione delle finanze pubbliche: evasione fiscale, inefficienza del sistema tributario, opposizione dei gruppi corporativi a qualsiasi aumento d'imposta, scarsa propensione dei governi argentini a compiere scelte doverose ma impopolari. A tal proposito è importante ricordare l'impatto devastante della corruzione sul rendimento economico del paese. Il fenomeno della corruzione rappresenta tutt'oggi un grave problema per l'Argentina, sia nel settore pubblico sia nel privato, al punto che un articolo pubblicato nel 1996 sul New York Times, sosteneva che guadagni illeciti e tangenti erano considerati parte della vita quotidiana del paese⁸³. Sono stati proprio i numerosi casi di corruzione di

⁸³ Nel Rapporto sulla competitività globale 2012-2013, pubblicato dal Forum economico mondiale, su 152 paesi esaminati, l'Argentina è stata nominata il 145° meno corrotto, il che vuol dire che, secondo questa classifica, solo sette paesi presentavano un livello di corruzione superiore.

funzionari pubblici, che si sono letteralmente moltiplicati nel corso dell'amministrazione Menem, a determinare la svendita di imprese nazionali e la formazione di oligopoli in settori produttivi strategici, che ha consentito a pochi individui di tenere sotto scacco economia e livello dei prezzi. La corruzione si colloca anche alla base dell'inefficienza delle amministrazioni provinciali e del sistematico spreco di risorse pubbliche, spesso utilizzate per pagare mazzette piuttosto che opportunamente impiegate per il bene del paese. Alle difficoltà interne si aggiungono altresì i frequenti problemi relativi al saldo commerciale con l'estero, derivanti principalmente dal fatto che l'Argentina per quanto riguarda l'export è sempre stato un paese fortemente dipendente dal comparto agricolo, caratterizzato da un'elevata volatilità che si è spesso tradotta in un'instabilità endemica della bilancia dei pagamenti.

Dispiace inoltre osservare che molti dei fattori negativi sin qui menzionati (corruzione, evasione fiscale, inefficienza produttiva...) sembrano quasi aver preso parte della cultura stessa del paese, per cui ritengo molto complicato da questo punto di vista immaginare risvolti positivi in futuro. Ecco, proprio per quanto riguarda il futuro dell'Argentina, è mia opinione che probabilmente la proroga delle scadenze del debito estero ottenuta nel 2020 non rappresenta altro che un rinvio di ciò che è destinato prima o poi a concretizzarsi, ovvero un nuovo default sul debito sovrano. L'Argentina ha infatti chiuso il 2020 in recessione, con una contrazione del PIL superiore all'11% (il secondo valore più elevato

dell'America Latina dopo il Venezuela) e con un debito pubblico che copre il 90% del PIL del paese (circa 323 miliardi di dollari)⁸⁴. La ristrutturazione del debito del 2020 ha inoltre interessato esclusivamente i 65 miliardi di dollari dovuti a creditori internazionali privati, il che lascia aperto il problema relativo alla restante parte del debito, ripartito tra l'IMF, i paesi del Club di Parigi e i creditori nazionali, con riferimento al quale sarà necessario trovare una soluzione, avendo il governo argentino già comunicato di non essere in grado di onorare il debito con il Fondo per le scadenze previste dal 2021 al 2023. Sul versante dei prezzi, in Argentina l'inflazione è tornata a crescere negli ultimi mesi, registrando un +36,1% nel 2020 (anche in questo caso il secondo peggior valore del continente dopo il Venezuela), dopo i +53,8% e +47,6% registrati rispettivamente nel 2019 e nel 2018. Alla luce di quanto detto, nonostante l'ottimismo ostentato dalla Banca Mondiale, che ha prospettato per l'Argentina un 2021 in crescita del 4,9%, e dal governo argentino, secondo cui l'elevata inflazione sarebbe dovuta a fattori contingenti che col tempo dovrebbero svanire, risulta a mio avviso molto difficile immaginare anche il più piccolo miglioramento della situazione finanziaria del paese. Oltre ai problemi strutturali dell'economia argentina di cui si è ampiamente discusso, l'acutizzarsi della pandemia di Covid-19, ben lungi dall'essere superata, rende estremamente complessa anche solo la mitigazione di

⁸⁴ IMF, *World Economic Outlook*, 2020.

fattori negativi che hanno ormai raggiunto una portata troppo elevata per poter essere risolti in una tale condizione di instabilità economica globale. Se già nel 2019 la situazione economica argentina poteva considerarsi drammatica, l'imperversare del virus e i danni economici che questo ha comportato e comporterà la rendono veramente disperata. Considerando il fatto che se il governo argentino nei vent'anni che hanno seguito il default del 2001 (dove peraltro l'Argentina ha ottenuto una ristrutturazione del debito a condizioni estremamente vantaggiose per il paese e svantaggiose per i creditori) non è stato in grado di promuovere uno sviluppo economico costante e sostenibile nel lungo periodo, risulta molto difficile immaginare anche una sola ragione per cui ci si possa aspettare una ripresa economica negli anni a venire, dove sono peraltro previste le scadenze di numerosi prestiti. L'Argentina rappresenta il peculiare caso di una nazione in crisi economica permanente, una crisi economica che ormai da settant'anni non da tregua ad un paese che sembra aver esaurito anche le ultime energie residue. E' infatti dai tempi di Perón e del Peronismo che gli indicatori macroeconomici argentini, fatta eccezione per i brevi e artificiosi periodi di crescita, continuano a far registrare valori negativi e la cosa peggiore è che il cammino futuro del paese continua ad apparire in salita. Con la rinegoziazione del debito del 2020 l'Argentina è riuscita a prendere tempo, un po' come aveva fatto con i prestiti dell'IMF negli anni '90, ma, a meno di miracoli impreveduti, un nuovo default, che sia l'anno prossimo o tra cinque anni, sembra inevitabile. Tale

evenienza si prospetta anche più ardua rispetto a ciò che si è verificato nel 2001, poiché la pazienza dei creditori è già stata messa a dura prova e difficilmente questi saranno disposti a sedersi nuovamente a tavolo con il governo per concordare pacificamente l'ennesima rinegoziazione del debito.

Le premesse per il futuro dell'Argentina sono dunque tutt'altro che positive e le fondamenta di tale futuro tutt'altro che solide, ma la storia insegna che nessuno è in grado di prevedere con assoluta certezza l'andamento di un'economia, e la stessa Argentina ne è un esempio, se si considera il fatto che negli anni '40 qualsiasi economista l'avrebbe probabilmente collocata in prospettiva tra le prime dieci economie mondiali e, come sappiamo, purtroppo così non è stato.

BIBLIOGRAFIA

- P. R. Agènor, *Borrowing Risk and the Tequila Effect*, IMF Working Paper No. 97/86, IMF, Washington DC, 1997
- M. Carrizosa, D. M. Leipziger, H. Shah, *The Tequila Effect and Argentina's Banking Reform*, Finance and Development, Washington DC, IMF, 1996
- R. Da Rin, *Argentina, si riapre la crisi del debito*, ilsole24ore, 2020
- R. Da Rin, *Emergenza Argentina: nuovo crollo del peso, la Banca Centrale alza i tassi al 60%*, ilsole24ore, 2018
- P. De Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, il Mulino, Oxford, 2016
- R. Dornbusch, S. Fischer, R. Startz, G. Canullo, P. Pettenati, *Macroeconomia*, McGraw-Hill, Milano, 2014
- J.F. Hornbeck, *Argentina's Defaulted Sovereign Debt: Dealing with the "Holdouts"*, Congressional Research Service Reports 7-5700, Washington DC, 2013
- A. Krueger, *Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina*, IMF, Cambridge, 2002
- P. Krugman, *Crying With Argentina*, The New York Times, 2002
- P. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz, *Economia Internazionale*, Pearson, Milano, 2015
- R. Lampa, *Il coronavirus in America Latina. L'impatto e le politiche economiche per superare la crisi in Brasile e Argentina*, S.I.E Webinars, 2020

- E. Marro, *Li ricordate? I sei grandi “cigni neri” degli ultimi vent’anni*, ilsole24ore, 2016
- D. Mastrogiacomo, *Argentina: con l’inflazione al 36% lo spettro di una nuova crisi economica*, Repubblica, 2021
- M. Minenna, *La crisi argentina e la maledizione del debito estero*, ilsole24ore, 2019
- M. Minenna, *Argentina, la storia si ripete: anatomia dell’imminente default*, ilsole24ore, 2020
- A. Muller, *La crisi internazionale e la lezione argentina*, *economiaepolitica*, 2, n.3, 2010
- A. Musacchio, *Mexico’s financial crisis of 1994-1995*, HBS, 2012
- OECD Economic Surveys, *Argentina*, 2019
- M. Rosti, V. Ronchi, *Argentina. 1816-2016*, Biblion, 2018
- D. Sanger, *Mexico Repays Bailout by U.S Ahead of Time*, The New York Times, 1997
- F. Silvestri, *L’Argentina da Peròn a Cavallo (1945-2003)*, CLUEB, 2004
- J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002
- V. Tanzi, *Questione di tasse. La lezione dall’Argentina*, UBE, Milano, 2007
- S. Zecchini, *Brasile, una crisi diversa*, Repubblica, 1999

SITOGRAFIA

www.actualitix.com

www.altroconsumo.it

www.cepal.org

www.consob.it

www.economiaepolitica.it

www.euronews.com

www.fxpro.it

www.gauchonews.it

www.idealista.it

www.ilcaffegeopolitico.net

www.ilfattoquotidiano.it

www.ilpost.it

www.ilsole24ore.com

www.imf.org

www.lavoce.info

www.leftcom.org

www.mmtitalia.it

www.nytimes.com

www.oecd.org

www.okpedia.it

www.orizzontipolitici.it

www.pandorarivista.it

www.repubblica.it

www.sbilanciamoci.info

www.scenarieconomici.it

www.smartweek.it

www.startingfinance.com

www.startmag.it

www.tradingeconomics.com

www.treccani.it

www.trend-online.com

www.ultimavoce.it

www.wallstreetitalia.com

www.wikipedia.org

www.worldbank.org