
Deuda, democracia y reestructuración de la economía mundial. Hacia una reinterpretación de la estrategia negociadora del gobierno de Alfonsín(1983-1989)¹.

Rosa Scamardella

UniOr-UNR

r.scamardella@unior.it

Debt, Democracy, and the Restructuring of the Global Economy: Toward a Reinterpretation of the Alfonsín Administration's Negotiation Strategy (1983–1989)

Dívida, democracia e reestruturação da economia mundial. Rumo a uma reinterpretação da estratégia de negociação do governo de Alfonsín (1983-1989)

Fecha de recepción: 22 de mayo de 2026

Fecha de aprobación: 10 de julio de 2026

Resumen

Este artículo propone reinterpretar las negociaciones para la reestructuración de la deuda llevadas a cabo durante la década de los ochenta a la luz de las transformaciones sistémicas que afectaron el ciclo de acumulación estadounidense. Poniendo en diálogo las teorías de Arrighi con las aportaciones latinoamericanas a la Economía Política Internacional y la literatura sobre la transición democrática, el trabajo propone un enfoque analítico en tres niveles (nacional, regional y sistémico) para identificar los condiciona-

1- Quiero expresar mi especial agradecimiento a la Universidad Nacional de Rosario y a la Universidad de Nápoles L'Orientale por el acuerdo de cooperación que me ha permitido desarrollar mi investigación doctoral; en particular, a mis directores de tesis, José Fernández Alonso y Raffaele Nocera.

mientos que estructuran el margen de acción de los países deudores. Al sostener que la interacción conjunta entre estos factores impulsó un progresivo ajuste de sus estrategias negociadoras al paradigma emergente de la gobernanza financiera internacional, se centra en el caso argentino como ejemplo paradigmático de dichas dinámicas, mostrando cómo en las negociaciones de la deuda se redefinieron simultáneamente la legitimidad democrática, la autonomía estatal y la inserción del país en la economía mundial en transformación.

Palabras clave: deuda externa, democracia, Alfonsín, Arrighi, Economía Política Internacional

Códigos JEL: F34, N16, P16

Abstract

This article proposes a reinterpretation of the debt restructuring negotiations carried out during the 1980s in light of the systemic transformations that affected the US accumulation cycle. By bringing together Arrighi's theories with Latin American contributions to International Political Economy and the scholarship on democratic transition, the study proposes a tripartite analytical framework (at the national, regional and systemic levels) to identify the constraints which shape the room for manoeuvre of debtor countries. Arguing that the combined interaction of these factors drove a progressive adjustment of their negotiating strategies to the emerging paradigm of international financial governance, it focuses on the Argentine case as a paradigmatic example of such dynamics, showing how, in the debt negotiations, democratic legitimacy, state autonomy and the country's integration into the transforming global economy were simultaneously redefined.

Keywords: external debt, democracy, Alfonsín, Arrighi, International Political Economy

JEL-Codes: F34, N16, P16

Resumo

Este artigo propõe reinterpretar as negociações para a reestruturação da dívida realizadas durante a década de 1980 à luz das transformações sistêmicas que afetaram o ciclo de acumulação dos Estados Unidos. Ao colocar em diálogo as teorias de Arrighi com as contribuições latino-americanas para a Economia Política Internacional e a literatura sobre a transição democrática, o trabalho propõe uma abordagem analítica em três níveis (nacional,

regional e sistêmico) para identificar os condicionamentos que estruturam a margem de ação dos países devedores. o sustentar que a interação conjunta desses fatores impulsionou um ajuste progressivo de suas estratégias de negociação ao paradigma emergente da governança financeira internacional, o trabalho se concentra no caso argentino como exemplo paradigmático dessas dinâmicas, mostrando como, nas negociações da dívida, foram redefinidas simultaneamente a legitimidade democrática, a autonomia estatal e a inserção do país na economia mundial em transformação.

Palavras-chave: dívida externa, democracia, Alfonsín, Arrighi, Economía Política Internacional

Códigos JEL: F34, N16, P16

Introducción

A partir de mediados de la década de 1960, Estados Unidos comenzó a enfrentarse a los crecientes costos de la preservación de su posición hegemónica, vinculados principalmente con la expansión del gasto público y con sus compromisos militares (Gilpin, 1989). Desde entonces, según Arrighi (1996), el ciclo sistémico de acumulación estadounidense entró en una fase de creciente financiarización, caracterizada por el desplazamiento de capitales hacia las economías competidoras de Europa y Japón, así como hacia los mercados *offshore*. A partir de 1979, los intentos de revertir esta dinámica — mediante el shock monetario y las políticas de desregulación de la *Reaganomics*— produjeron efectos significativos sobre la periferia latinoamericana: la subida de las tasas de interés impulsada por el entonces presidente de la Reserva Federal, Paul Volcker, interrumpió el flujo de crédito hacia la región, incrementando su exposición a la deuda frente a los bancos comerciales.

En este contexto, la moratoria mexicana de 1982 abrió una fase de reestructuración generalizada de la deuda soberana en América Latina bajo la mediación del Fondo Monetario Internacional (FMI), que coordinó el proceso de negociación entre los bancos comerciales acreedores y los gobiernos de la región (Boughton, 2001). Paralelamente al proceso de democratización que se extendió por el subcontinente durante la década de 1980 (Huntington, 1991), la trampa de la deuda (Prashad, 2007) se consolidó como un mecanismo estructural de disciplinamiento que, desde una perspectiva arrighiana, condicionaba tanto al Estado hegemónico como al resto del orden internacional, aunque de manera profundamente desigual, en función de las

asimetrías que estructuraban sus relaciones. De hecho, mientras las instituciones de Bretton Woods, en coordinación con los bancos comerciales internacionales, supeditaban la concesión de nuevo financiamiento a los países latinoamericanos a la aplicación de un conjunto de reformas económicas que prefiguraban los principios del Consenso de Washington, Estados Unidos experimentaba una inversión histórica de su posición financiera internacional a mediados de la década de 1980², al pasar de ser el principal país acreedor del mundo a convertirse en el mayor deudor neto del sistema internacional (Arrighi, 1996, p. 348; Del Pero, 2017, p. 363). En el contexto de la complejidad recién expuesta, la literatura sobre la crisis de la deuda latinoamericana ha tendido a desarrollarse de manera fragmentada. Los enfoques sistémicos han enfatizado la transformación del orden hegemónico global (Arrighi, 1996; Frieden, 2006), mientras que los estudios de economía política internacional han privilegiado el papel de los mercados financieros y de las instituciones crediticias (Boughton, 2001; Helleiner, 1994; Kahler, 1986; Strange, 1998). Por su parte, la literatura sobre desarrollo y dependencia ha subrayado las asimetrías estructurales del sistema centro-periferia (Cardoso & Faletto, 1969; Prebisch, 1963), mientras que los trabajos centrados en las transiciones democráticas han analizado los condicionamientos internos de las nuevas democracias sin integrarlos plenamente en la cronología de las negociaciones de la deuda (O'Donnell & Schmitter, 1988; Przeworski, 1991). En este marco, incluso los intentos de coordinación regional, como el Consenso de Cartagena, han sido interpretados con frecuencia como experiencias marginales de eficacia limitada (Devlin, 1990; Escudé & Cisneros, 2000).

A partir de la mencionada fragmentación analítica, el presente artículo propone una estructura interpretativa que busca reconstruir de manera integrada los condicionamientos sistémicos, regionales y nacionales que restringieron el margen de maniobra de los países deudores. De hecho, la hipótesis sobre la que se sustenta sostiene que estos tres niveles interactuaron de manera constante en la configuración de las negociaciones de la

2- A mediados de la década de 1980, Estados Unidos experimentó una profunda transformación de su posición financiera internacional. Tras haber sido durante más de siete décadas el principal país acreedor del mundo, el persistente deterioro de su posición externa lo llevó a convertirse, en 1985, en una nación deudora neta por primera vez desde 1914 (Bureau of Economic Analysis, 1985). Hacia finales de 1986, el Fondo Monetario Internacional estimaba que Estados Unidos ya se había convertido en el mayor deudor neto del sistema internacional (FMI, 1988). Desde una perspectiva arrighiana, este cambio reflejaba una transformación de las bases materiales de la hegemonía estadounidense más que una pérdida inmediata de su centralidad en la economía mundial (Arrighi, 1996, p. 345-351).

deuda externa argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), condicionando la progresiva adaptación de las estrategias negociadoras al paradigma emergente de la gobernanza financiera internacional.

Desde el punto de vista teórico, el trabajo pone en diálogo la teoría de los ciclos sistémicos de acumulación de Arrighi con aportes de la Economía Política Internacional latinoamericana y con la literatura sobre transición democrática, integrando perspectivas estructurales e internacionales en un marco analítico multiescalar. En términos metodológicos, el artículo adopta un enfoque histórico-interpretativo basado en el análisis de fuentes documentales, archivos institucionales y literatura secundaria especializada.

El artículo se estructura en cinco secciones principales. En la primera, se analiza la multidimensionalidad de la crisis de la deuda en la literatura existente, identificando sus principales límites interpretativos a la luz del enfoque propuesto. En la segunda, se presenta el marco teórico, articulado en torno a los niveles sistémico, regional y nacional, que sustenta la propuesta analítica del trabajo. En la tercera, se exponen las reflexiones metodológicas sobre el caso argentino y el diseño de investigación utilizado para reconstruir las negociaciones de la deuda. En la cuarta, se desarrolla el análisis empírico de las negociaciones del gobierno de Raúl Alfonsín con el Fondo Monetario Internacional, integrando las dimensiones doméstica, regional y sistémica. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones, donde se discuten las implicaciones teóricas del caso para la relación entre democracia, soberanía económica y reestructuración del orden financiero internacional.

1. La multidimensionalidad de la crisis de la deuda como problema interpretativo

Tal como se ha señalado, aunque las negociaciones para la reestructuración de la deuda latinoamericana tras la crisis de los años ochenta han recibido una amplia atención por parte de la historiografía y la ciencia política, las interpretaciones existentes han tendido a desarrollarse a lo largo de líneas analíticas separadas. Cuando han sido abordadas desde enfoques sistémicos (Arrighi, 1996; Frieden, 2006), en ocasiones orientados exclusivamente a identificar en ellas la génesis del denominado Consenso de Washington (Chang, 2014; Rodrik, 2015; Serra & Stiglitz, 2008; Stiglitz, 2003), así como cuando han sido estudiadas desde perspectivas económico-financieras o institucionales centradas en la evolución de los mercados y de las instituciones crediticias (Strange, 1998; Boughton, 2001; Helleiner, 1994; Kahler, 1986), rara vez se ha alcanzado una profundidad histórica a nivel regional. En el marco de las negociaciones de deuda, otro cuerpo de la literatura sobre el tema centró su atención en la posición de los Estados latinoamericanos. En

este caso, el énfasis ha recaído con frecuencia en los efectos de las reformas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional sobre el desarrollo de la región (Ocampo *et al.*, 2014) o en los condicionamientos externos enfrentados por los distintos países considerados de forma aislada (Stallings & Kaufman, 1989; Wise, 1992; Cardoso & Helwege, 1990). En este último caso, la reconstrucción de las dinámicas sociales internas asociadas a las transiciones democráticas en curso ha sido articulada de manera sistemática con la cronología de las negociaciones con los acreedores con escasa frecuencia, pese a que estas redefinían de forma recurrente los márgenes de acción de los nuevos órdenes constitucionales. Asimismo, el intento de coordinación de estrategias negociadoras a través de las reuniones del Grupo de Cartagena ha sido frecuentemente interpretado como un episodio marginal y de escasa eficacia (Escudé & Cisneros, 2000; Devlin, 1990), o bien examinado como un fracaso cuyos efectos han sido evaluados en función de los beneficios obtenidos por cada uno de los países participantes en el proceso de reestructuración de su deuda externa (Cohen, 2024, p. 171; Devlin, 1990, p. 223; Roett, 1986; Whitehead, 1989). Con menor frecuencia, en cambio, se han analizado los encuentros previos y posteriores a la reunión inicial celebrada en Colombia (Navarrete, 1985), se ha prestado atención a la identidad regional consolidada durante su desarrollo (O'Connell, 1988) o se ha reflexionado sobre la proyección a largo plazo de las demandas planteadas por los países deudores latinoamericanos, reunidos posteriormente en Mar del Plata, Santo Domingo, Montevideo y Punta del Este, frente a las asimetrías del comercio global (Tussie, 2013, 2015; Prashad, 2007). En este sentido, el examen de la elaboración de la posición argentina respecto de la necesidad de entablar un diálogo Norte-Sur para discutir el problema de la deuda latinoamericana, de los espacios en los que este último fue relegado, es decir, el Comité Provisional del FMI y el Comité de Desarrollo del Banco Mundial (Cumbre Económica de Londres, 1984a, 1984b; Cumbre Económica de Bonn, 1985), y de los trabajos preparatorios realizados por la delegación argentina para dichas reuniones quedó, como resultado, escasamente considerado.

De esta fragmentación analítica se derivan limitaciones significativas. En primer lugar, las reconstrucciones históricas de alcance nacional y regional han tendido a tratar la deuda sin examinarla plenamente como fenómeno sistémico, simultáneamente económico y político, inserto en una transformación más amplia del orden capitalista internacional. En segundo lugar, la falta de articulación entre los niveles doméstico, regional e internacional ha dificultado la construcción de una cronología integrada de los condicionamientos que estructuraron las decisiones de los gobiernos latinoamericanos, impidiendo identificar con precisión la secuencia de oportunidades y

restricciones que se entrelazaron durante el desarrollo de las negociaciones. Finalmente, la delegación a la ciencia política (Haggard & Kaufman, 1995; O'Donnell & Schmitter, 1988; Przeworski, 1991; Stallings & Kaufman, 1989) del análisis de los condicionamientos económicos en los que operaron las nuevas democracias ha contribuido a debilitar la reconstrucción histórica de la relación entre democracia y mercados que se desplegó en el seno del Fondo Monetario Internacional entre deudores latinoamericanos y acreedores internacionales.

2. Una propuesta teórica

La formulación de un andamiaje teórico sistemático, pero al mismo tiempo flexible, articulado en los niveles sistémico, regional y nacional, responde a la necesidad de centrar la reconstrucción histórica de las negociaciones para la reestructuración de la deuda de los países latinoamericanos en la década de 1980 en la tensión estructural entre mercado y democracia que atravesó su desarrollo en el seno del Fondo Monetario Internacional.

En el plano internacional, el punto de partida lo constituye la teoría de los ciclos sistémicos de acumulación de Giovanni Arrighi, inscrita en la tradición de los estudios del capitalismo histórico en la *longue durée*, cuyo desarrollo se organiza, en la interpretación del autor, en una sucesión de ciclos hegemónicos cuyos orígenes se remontan al siglo XV, cada uno estructurado en cuatro fases: 1) expansión material; 2) consolidación hegemónica; 3) expansión financiera y 4) crisis o transición hacia un nuevo orden (Arrighi, 1996). La crisis de la deuda analizada se inserta precisamente en la fase de financiarización del ciclo sistémico de acumulación estadounidense, a lo largo de la cual se puede observar el desplazamiento de capitales hacia los mercados financieros que, en línea con la lectura de Polanyi (1974), puede interpretarse como síntoma de una crisis estructural de la hegemonía vigente.

Al no entenderlo en clave predictiva, sino como instrumento heurístico, el enfoque de Arrighi permite identificar los condicionamientos sistémicos a los que se enfrentaron los países deudores en el marco del Fondo Monetario Internacional, así como analizar la defensa de los intereses de los bancos acreedores articulada por Estados Unidos sin desvincularla de su política exterior ni de las transformaciones internas de su economía. En este sentido, resulta especialmente relevante la superposición entre, por un lado, la expansión del crédito internacional y la formación de los mercados *offshore* y, por el otro, la financiarización asociada a la crisis del ciclo hegemónico liderado por Washington, en cuyo entramado Arrighi destaca la progresiva separación entre Estado y capital como rasgo central de dicha crisis. Desde esta misma perspectiva, la reconfiguración de la política económica esta-

dounidense —incluyendo el shock de Volcker y la posterior desregulación asociada a la Reaganomics— permite comprender la racionalidad estratégica detrás de la defensa de los intereses de los bancos acreedores en las negociaciones de reestructuración, así como las comprobadas inferencias de la administración Reagan en la gestión del caso argentino ante el Fondo. Sin embargo, respecto de estas últimas, para poner en valor la perspectiva de Arrighi sin incurrir en los riesgos que presenta, entre los cuales destaca, en primer lugar, la homologación directa y determinista de los intereses del frente acreedor, resulta necesario realizar un doble esfuerzo. Por un lado, en el plano metodológico, es preciso articular la lectura sistémica del economista italiano con las reflexiones, entre otros, de Nemiña (2017) sobre la naturaleza social tanto del FMI como de los gobiernos involucrados en las negociaciones, en la medida en que ambos actores deben analizarse a la luz de procesos divergentes y en continua evolución que definen sus márgenes de actuación. Por otro lado, se impone contrastar la cronología de la estrategia negociadora del gobierno argentino con la de los bancos acreedores. Bajo este enfoque, en el caso analizado, es posible no solo identificar la convergencia estratégica entre los intereses que, según Arrighi, orientaron la Reaganomics y aquellos de los bancos acreedores (Devlin, 1990; Cohen, 2024), sino también distinguir los momentos de alineamiento del Fondo de aquellas etapas en las que la institución actuó con mayor autonomía, contribuyendo al aislamiento de Argentina (particularmente a partir de 1988).

Asimismo, en el plano regional, el análisis del endeudamiento como proceso de incorporación progresiva de América Latina al ciclo sistémico de acumulación estadounidense complementa la perspectiva *top-down* de Arrighi. La incorporación de las teorías del desarrollo (Prebisch, 1949, 1964, 1988, 2005) y de la dependencia (Dos Santos, 1978; Cardoso & Faletto, 1969; Marini, 1973; Bambirra, 1978) permite evidenciar las asimetrías estructurales y la dependencia de los flujos de capital externo que subyacieron a este proceso, mientras que los enfoques de la autonomía (Jaguaribe, 1969, 1982; Puig, 1980, 1984) abren el espacio analítico para identificar márgenes de agencia de los Estados deudores. Estas tradiciones no solo describen niveles analíticos diferenciados ni se limitan a explicar los efectos de los ajustes estructurales (Bernal-Meza, 2005), sino que permiten reconstruir el repertorio conceptual mediante el cual los actores latinoamericanos interpretaron su posición en el sistema internacional, condicionando así sus estrategias de negociación. Dichas herramientas interpretativas revisten una importancia fundamental al momento de analizar los documentos preparatorios de las reuniones del Consenso de Cartagena, las declaraciones públicas y la memorialística de los integrantes de la delegación argentina, y ofrecen una base analítica es-

pecialmente adecuada para afrontar el desafío de reconstruir la iniciativa del gobierno de Alfonsín en el frente regional de los deudores. Finalmente, en el nivel doméstico, el marco teórico propuesto se complementa con la consideración de los desarrollos en torno a las dinámicas de las demandas democráticas emergentes en aquellos países que atravesaron simultáneamente la transición desde regímenes autoritarios —entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil y Perú— en el contexto de las negociaciones con los acreedores (Stallings & Kaufman, 1989). En este sentido, los procesos de “reactivación de la sociedad civil” (O'Donnell & Schmitter, 1988) y los condicionamientos derivados de las variables económicas (Przeworski, 1991) en el contexto de las transiciones democráticas —como la deuda externa, la inflación o las crisis fiscales— constituyen referencias centrales para articular la cronología de las tratativas con las transformaciones político-sociales de las nuevas democracias latinoamericanas.

3. Reflexiones metodológicas sobre el caso argentino

En el marco de una investigación llevada a cabo sobre la base de esta propuesta histórico-interpretativa, el análisis del caso argentino se ha sustentado en un diseño metodológico cualitativo de orientación crítico-interpretativa, concebido para reconstruir de manera multinivel los condicionamientos estructurales que configuraron la estrategia negociadora del gobierno de Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989. El dispositivo de investigación ha combinado el análisis documental con la triangulación de un amplio corpus de fuentes procedentes de archivos argentinos y estadounidenses, hemerotecas, entrevistas semiestructuradas, memorias de actores participantes en las negociaciones —tanto argentinos como estadounidenses— y literatura secundaria especializada.

En el nivel sistémico, la investigación se ha apoyado principalmente en materiales recopilados en Washington, en los archivos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La reconstrucción cronológica de las negociaciones ha podido llevarse a cabo gracias a la consulta de actas de reuniones entre representantes del Fondo con la delegación argentina, así como con comités bancarios, autoridades de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, además de la documentación elaborada por los comités de acreedores privados y de la correspondencia entre el FMI y el Club de París. Dicho corpus ha sido sometido a un análisis documental sistemático, atento tanto a las dimensiones explícitas de las prácticas negociadoras como a los supuestos institucionales y a las estructuras discursivas que las organizaban, lo que ha permitido interpretar las fuentes en relación con la política exterior de la administración Reagan, con el para-

digma económico emergente en el seno del Fondo y, en clave arrighiana, con la estrategia de protección del sistema bancario acreedor que se consolidó durante las negociaciones. Paralelamente, esta lectura ha sido contrastada con el análisis de la postura argentina, considerando tanto las orientaciones de política exterior del propio Alfonsín como la formación teórica que estructuró las interpretaciones económicas de sus equipos (según la evidencia procedente de los archivos del FMI y de la memorialística), el desarrollo del conflicto con otros países deudores y las dinámicas internas asociadas a las principales demandas surgidas durante la transición democrática.

En el plano regional, la reconstrucción de la iniciativa argentina en el marco de las reuniones de Cartagena —revalorizada en cuanto a su importancia, como ya se ha mencionado— se ha basado en una combinación de literatura especializada, memorias de gobierno y archivos inéditos vinculados con los encuentros preparatorios de las cumbres y a otras reuniones secretas organizadas para eludir la vigilancia de la CIA —obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas a Raúl Alconada Sempé, entonces responsable de Asuntos Latinoamericanos y vicedirector del gobierno de Alfonsín—, cuya supervisión de las reuniones celebradas desde Cartagena (1984) hasta Punta del Este (1986) ha quedado ampliamente documentada (Central Intelligence Agency, 1986). Asimismo, la comparación sistemática entre la evolución de las negociaciones argentinas y las de otros grandes deudores, en particular México y Brasil, ha permitido integrar en la cronología general del proceso los condicionamientos y las oportunidades que emergieron en momentos clave de los procesos de reestructuración de la deuda externa de los otros mayores deudores.

En cuanto al nivel doméstico, el análisis de los trabajos preparatorios de la estrategia de Alfonsín respecto de la deuda externa durante la campaña electoral —recuperados a través de entrevistas semiestructuradas con Noemí Berros, exmilitante de la UCR— ha sido complementado con la literatura existente y con fuentes relativas a las comisiones creadas en el Banco Central y en el Congreso de la Nación para investigar la contracción ilícita de una parte relevante de la deuda. Paralelamente, con el objetivo de reconstruir las relaciones más significativas con los actores centrales de la transición democrática (Fuerzas Armadas, grandes grupos económicos y sindicatos de orientación peronista), se ha procedido a un cruce sistemático entre literatura especializada, documentación de archivo y prensa, lo que ha permitido evaluar, por primera vez de manera integrada, su incidencia en las negociaciones que la delegación argentina llevaba adelante con los acreedores.

4. Resultados de una lectura orgánica de las negociaciones del gobierno de Alfonsín ante el Fondo Monetario Internacional

En el caso argentino, el diseño metodológico propuesto, junto con el uso combinado de las teorías de Arrighi, los aportes de la Economía Política Internacional latinoamericana y la literatura clásica sobre transición democrática, ha demostrado su eficacia para reconstruir una cronología densa y articulada de las negociaciones llevadas a cabo por el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), en la que las dimensiones doméstica, regional y sistémica no aparecen como esferas separadas, sino como niveles analíticos profundamente entrelazados por la propia dinámica histórica del proceso.

El complejo escenario—desde el punto de vista económico, político y diplomático— heredado por el gobierno radical exige, por sí mismo, un enfoque interdisciplinario capaz de dar cuenta de la complejidad y de las múltiples dimensiones que caracterizaron el problema de la deuda durante el período analizado. En efecto, el propio monto de la deuda, estimado en aproximadamente 45.000 millones de dólares, aún no había sido determinado con precisión. Por lo tanto, en un primer momento, durante la gestión de Bernardo Grinspun al frente del Ministerio de Economía, se pusieron en marcha dos comisiones de investigación —una parlamentaria y otra radicada en el Banco Central de la República Argentina— con el objetivo de distinguir entre la deuda legítima y aquella contraída de manera irregular, en gran medida asociada al endeudamiento de los grupos económicos diversificados que había sido estatizado durante el último año del Proceso de Reorganización Nacional (Brenta, 2021, pp. 66-67; Olmos, 2004, p. 94; Rapoport, 2005, p. 898).

Grinspun sostenía que resultaba imposible afrontar el pago integral de la deuda externa y, si bien la Argentina continuó atendiendo los intereses frente a los bancos acreedores, buscó construir una estrategia de negociación autónoma respecto del Fondo Monetario Internacional. En este sentido, postergó la firma de nuevos acuerdos con el organismo e intentó articular, junto con el canciller Dante Caputo, una posición común con los demás países deudores de la región en el marco del Consenso de Cartagena (Cisneros & Escudé, 1999, p. 219). En febrero de 1985, tras poco más de un año de haber asumido como ministro, al encontrarse deslegitimado en el plano interno por el conflicto con los sindicatos y cuestionado en el ámbito internacional por sus enfrentamientos directos con los representantes del Fondo, fue reemplazado por el entonces secretario de Planificación, Juan Vital Sourrouille. Tras este cambio, identificado como el inicio del “giro realista” de la política económica del gobierno de Alfonsín, el Ejecutivo impulsó el Plan Austral contando con el respaldo de la Reserva Federal, adoptó una posición de mayor convergencia con el Fondo Monetario Internacional y restableció canales

de diálogo con los grupos económicos que habían conformado el bloque de poder consolidado durante la dictadura. Al mismo tiempo, mantuvo la interlocución con los países deudores de la región y continuó enfrentando dificultades para alcanzar las metas establecidas en los acuerdos negociados con los acreedores internacionales, como quedó demostrado por el aislamiento internacional y la crisis hiperinflacionaria que marcaron los últimos meses de gestión (Boughton, 2001, p. 391; Brenta, 2021, p. 109; Navarrete, 1986; Rapoport, 2005, p. 991; Tussie, 2015).

En las etapas concretas del trabajo histórico, en relación con el plano sistémico, la lectura arrighiana de los informes de negociación ha puesto de relieve la institucionalización de un paradigma económico funcional a la recomposición del liderazgo estadounidense, en el que la estabilización macroeconómica —y, en particular, la lucha contra la inflación— se convirtió en el eje prioritario de la Reserva Federal, desplazando progresivamente el concepto de desarrollo, especialmente en la periferia (McMichael, 2021). Este giro se evidencia tanto en los intercambios directos entre autoridades estadounidenses y el ministro Sourrouille (Sourrouille, 2018) como en las declaraciones públicas de Paul Volcker, quien insistía en la centralidad del control inflacionario como condición previa de cualquier programa de ajuste (Cisneros & Escudé, 1999). Dicha orientación se consolidó dentro del marco institucional de Bretton Woods, en un contexto marcado por la elevada exposición de las principales instituciones financieras estadounidenses —entre ellas Citibank, Bank of America y Chase Manhattan Bank— a la crisis de deuda, así como por la creciente influencia que dichas entidades ejercieron dentro de los comités de acreedores (Devlin, 1990, p. 93-95). La documentación examinada permite observar la manera en que el riesgo sistémico al que se encontraba expuesta la economía estadounidense se manifestó en la intervención directa de los representantes de la Reserva Federal y del Tesoro estadounidense en favor de estos últimos, en línea con el proceso de rearticulación de la alianza entre la administración Reagan y el capital financiero descrito por Arrighi (1996, p. 345; Volcker & Gyoten, 1992).

Además, al profundizar en esta relación, el examen de los archivos llevado a cabo en Washington revela la importancia del caso argentino, en la medida en que este, lejos de limitarse a corroborar en el ámbito latinoamericano la validez de la interpretación sistémica propuesta por el economista italiano, la enriquece con elementos que contribuyen a comprender la gestación del Consenso de Washington. En particular, el análisis de la documentación vinculada con la asistencia financiera otorgada por las instituciones de Bretton Woods a partir de 1988 (a las que solo es posible acceder de manera parcial), año del lanzamiento del Plan Primavera, permite reconstruir el proceso me-

diante el cual el gobierno de Alfonsín intentó sustituir el papel central del FMI por un amplio programa de préstamos del Banco Mundial (1989). El fracaso de esta estrategia, que contribuyó al aislamiento internacional del Ejecutivo radical, y la posterior recuperación del protagonismo del Fondo, en un contexto de escasa coordinación entre las dos instituciones, constituyen un antecedente directo del Plan Brady y de la consiguiente redefinición de la gobernanza internacional (Shenai & Bolhuis, 2023; Val, 2017), dos procesos que resultan fundamentales para enriquecer la comprensión de las transformaciones sistémicas sobre las que se fundamenta la interpretación de Arrighi.

En segundo lugar, la articulación con los niveles doméstico y regional permite ampliar la lectura de las negociaciones. Por un lado, el análisis de las reuniones con Grinspun y Alfonsín (Argentina, 5 de junio de 1984, 26 de noviembre de 1984, 1985) muestra que la estrategia argentina incorporó de forma explícita la legitimidad democrática como recurso negociador, en tensión permanente con los objetivos de ajuste impuestos por los acuerdos de estabilización. De hecho, las referencias a la experiencia autoritaria previa y la centralidad de la conflictividad social en torno a los ajustes salariales ilustran hasta qué punto la negociación económica se inscribía en un campo de disputa política más amplio. Por otro lado, la comparación con las dinámicas del Consenso de Cartagena ayuda a situar la estrategia argentina dentro del complejo entramado latinoamericano, en el que las posiciones de los principales deudores evolucionaban de manera no lineal y con grados variables de coordinación. Dicha asincronía estructural, no únicamente favorecida por la lógica del tratamiento caso por caso promovida por el FMI, era objeto de un estrecho seguimiento por parte de los Estados Unidos. De acuerdo con los documentos desclasificados de la CIA, las autoridades estadounidenses estimaban que la fragmentación que caracterizaba el posicionamiento de los deudores latinoamericanos difícilmente daría paso a una acción colectiva sostenida, salvo que se produjeran *shocks* externos capaces de homogeneizar los incentivos de los gobiernos deudores. Entre los factores de riesgo identificados figuraban un nuevo incremento de las tasas de interés internacionales, una nueva caída significativa de los precios de las materias primas que deteriorara su capacidad de pago y el aumento de las presiones políticas y sociales internas sobre sus respectivos gobiernos (Central Intelligence Agency, 1986).

En este contexto, al examinar la cronología y el aislamiento de la transición democrática argentina como parte integrante de las asincronías institucionales, políticas y económicas que caracterizaban a la región, resulta aún más relevante examinar los informes de las reuniones preparatorias de los encuentros del Grupo de Cartagena para rastrear la elaboración de la posición

del Ejecutivo de Alfonsín en defensa de la democracia en América Latina y del esfuerzo desplegado para articular y dinamizar el frente de los países deudores incluso después del denominado “giro realista”.

Además, desde el punto de vista interpretativo, la aplicación del enfoque propuesto hace posible matizar tanto las lecturas tecnocráticas como las visiones estrictamente estructuralistas del proceso. La persistencia de elementos de heterodoxia en determinados actores clave del equipo económico argentino, así como la capacidad de intermediación política en figuras como Sourrouille, sugieren que la adopción del paradigma de la gobernanza financiera internacional no puede ser entendida ni como un proceso homogéneo ni como completamente exógeno. Por el contrario, emerge una trayectoria atravesada por disputas interpretativas, adaptaciones sucesivas y continuas mediaciones políticas.

Finalmente, la integración del nivel doméstico resulta decisiva para comprender la lógica global en la que se inscribieron las negociaciones. De hecho, a partir del trabajo de investigación realizado, los resultados obtenidos muestran que la evolución de las relaciones con los grupos económicos, el movimiento sindical y las Fuerzas Armadas no solo condicionó las decisiones de política económica, sino que incidió directamente en los márgenes de maniobra del gobierno en el ámbito internacional, revelando la imposibilidad de separar la negociación financiera de la estabilidad política interna. En este sentido, la cronología de las negociaciones solo adquiere pleno sentido al insertarla en la trama más amplia de la transición democrática argentina, en la que la tensión entre legitimidad política, conflicto social y restricción externa estructuró de manera constante el proceso decisorio.

Conclusiones

En el caso argentino, la reconstrucción propuesta permite superar las lecturas sectoriales que tradicionalmente han separado la dimensión técnico-financiera del proceso de reestructuración de la deuda externa, de las dinámicas políticas internas y de los más amplios procesos de transformación de la economía mundial, restituyendo en su lugar un marco analítico unitario en el que dichos niveles se codeterminan a lo largo de todo el ciclo de crisis de los años ochenta. En cuanto al escenario internacional, esto se debe en gran medida al marco teórico de Arrighi y a la interpretación que este permite ofrecer acerca del vínculo entre la exposición de los bancos estadounidenses y las necesidades estratégicas de Washington durante la administración Reagan. La encrucijada en la que, según el economista italiano, se encontraba esta última, obligada a elegir entre romper definitivamente la relación con los capitales que habían emigrado hacia los mercados desregulados desde

la década de 1960 o restablecerla, así como la decisión de inclinarse por esta segunda alternativa, permiten comprender las razones del alineamiento sustancial entre los comités de bancos acreedores y la actuación de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, en coordinación con el Fondo Monetario Internacional en aquel contexto histórico, sin pretender universalizar la validez de dicha correspondencia. Por otra parte, en el marco de la misma perspectiva teórica y de manera complementaria, la estrategia negociadora del gobierno de Raúl Alfonsín aparece como un intento continuo, atravesado por tensiones y reajustes permanentes, de conciliar la reconstrucción de la legitimidad democrática con los condicionamientos de un orden financiero internacional en proceso de reconfiguración, en el que las instituciones de Bretton Woods y los circuitos del crédito privado ejercieron una función cada vez más capilar de disciplinamiento macroeconómico.

Desde esta perspectiva, el margen de autonomía del decisor argentino no desaparece, sino que se reconfigura dentro de una estructura de restricciones multinivel que, lejos de ser meramente externas, se internalizan en las propias prácticas de gobierno, en los lenguajes de la negociación y en las categorías a través de las cuales se concebía la estabilización económica. Al mismo tiempo, el análisis de la dimensión regional pone de manifiesto que los intentos de coordinación entre países deudores, aun marcados por asimetrías evidentes y fragilidades institucionales, constituyeron un espacio político relevante de elaboración de estrategias alternativas, mientras que el examen del nivel doméstico permite evidenciar la persistencia e intensidad de la demanda democrática, su capacidad de actuar como factores estructurantes de las decisiones económicas y de imponer continuas mediaciones entre consenso social y viabilidad financiera.

A la luz del panorama delineado, la parábola negociadora del gobierno de Alfonsín no puede interpretarse como un proceso de mera adaptación a condicionantes exógenos ni como la expresión lineal de una racionalidad tecnocrática, sino como el resultado históricamente determinado de una tensión constitutiva entre democracia y mercado, en el contexto de la crisis del ciclo sistémico de acumulación estadounidense. Su análisis, desarrollado a partir del andamiaje teórico-metodológico presentado, permite revalorizar la dialéctica analizada por Karl Polanyi en el marco de la teoría de Arrighi, otorgándole una profundidad histórica inédita para el contexto latinoamericano, y abrir nuevas perspectivas para comprender la reconfiguración de las relaciones entre centro y periferias, así como la transformación de la soberanía económica en el capitalismo de fines del siglo XX.

Referencias bibliográficas

Argentina (19 de febrero de 1985). Minutes of meeting held in the Ministry of Economy [Argentina – Debt File, Box 1, File 1]. IMF.

Argentina (26 de noviembre de 1984). Minutes of meeting with chief executive officers and representatives of the Working Committee of Banks on Argentina [Argentina – Debt File, Box 1, File 1]. IMF.

Argentina (5 de junio de 1984). Meeting at Casa de Gobierno, 8:00 p.m. [Argentina – Debt File, Box 1, File 1]. IMF.

Arrighi, G. (1996). *Il lungo XX secolo: Denaro, potere e le origini del nostro tempo*. Il Saggiatore.

Bambirra, V. (1978). *Teoría de la dependencia: Una anticrítica*. Ediciones Era.

Banco Mundial (28 de julio de 1989). *World Bank assists reforms in social sectors of Argentina* [Argentina – Box 186, File 1].

Bernal-Meza, R. (2005). El estructuralismo latinoamericano y la filosofía de la historia: Nuestro pensamiento en relaciones internacionales. *Textos para Discussão*, (2), 1–20.

Boughton, J. M. (2001). *Silent revolution: The International Monetary Fund, 1979–1989*. International Monetary Fund.

Brenta, N. (2021). *Historia de la deuda externa argentina: De Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.

Bureau of Economic Analysis (1985). *The international investment position of the United States in 1984. Survey of Current Business*, 65(6), 36–43.

Cardoso, E. & Helwege, A. (1990). *Latin America's economy: Diversity, trends, and conflicts*. MIT Press.

Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores.

Central Intelligence Agency (1 de septiembre de 1986). The Cartagena Group: Politicizing the debt in Latin America: An intelligence assessment. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R0001000630001-0.pdf>

Chang, H.-J. (2014). *Cattivi samaritani: Il mito del libero mercato e l'economia mondiale*. Università Bocconi Editore.

Cisneros, A. & Escudé, C. (1999). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina (Tomo XI)*. CARL.

Cisneros, A. & Escudé, C. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina (Tomo XIV)*. CARL.

Cohen, N. A. (2024). *From crisis to consensus: US banks, Latin American debt, and the making of the Washington Consensus (1955–1989)* [Doctoral dissertation]. University of California, Santa Barbara.

Cumbre Económica de Bonn (4 de mayo de 1985). Declaración económica de Bonn: Por un crecimiento duradero y un mayor empleo.

Cumbre Económica de Londres (1984a, mayo). Comunicación de los jefes de Estado o de Gobierno de los países participantes de la Reunión Cumbre de Londres.

Cumbre Económica de Londres. (9 de junio de 1984b). Declaración económica de Londres.

Del Pero, M. (2017). *Libertà e impero: Gli Stati Uniti e il mondo, 1776–2016*. Laterza.

Devlin, R. (1990). *Debt crisis in Latin America: The supply side of the story*. Princeton University Press.

Dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. Ediciones Era.

Fondo Monetario Internacional (1985). *Annual Report 1985*. International Monetary Fund.

Frieden, J. A. (2006). *Global capitalism: Its fall and rise in the twentieth century*. W. W. Norton & Company.

Gilpin, R. (1989). *Guerra e mutamento nella politica internazionale*. Il Mulino.

Haggard, S. & Kaufman, R. R. (1995). *The political economy of democratic transitions*. Princeton University Press.

Helleiner, E. (1994). *States and the reemergence of global finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.

Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

Jaguaribe, H. (1969). Dependencia y autonomía en América Latina. En H. Jaguaribe, *La dependencia político-económica de América Latina*. Siglo XXI.

Jaguaribe, H. (1982). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. En E. Hill & L. Tomassini (Eds.), *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. Belgrano.

Kahler, M. (1986). *The politics of international debt*. Cornell University Press.

Kedar, C. (2012). *The International Monetary Fund and Latin America: The Argentine puzzle in context*. Temple University Press.

Kedar, C. (2015). Salvador Allende and the International Monetary Fund, 1970–1973. *Journal of Latin American Studies*, 47(4), 717–747.

Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. Ediciones Era.

McMichael, P. (2021). *Development and social change: A global perspective*. SAGE Publications.

Navarrete, J. E. (1985). Política exterior y negociación financiera internacional: La deuda externa y el Consenso de Cartagena. *Revista de la CEPAL*, (27), 63–79.

Nemiña, P. (2017). Aportes de la Economía Política Internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo. *Civitas. Revista de Ciencias Sociais*, 17(1), 11–25.

Novaro, M. (2009). *Argentina en el fin del siglo: Democracia, mercado y nación (1983–2001)*. Paidós.

O'Connell, A. (1988). La coordinación de los deudores latinoamericanos: El Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho. *Estudios Internacionales*, 21(83), 373–385;

O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H. & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL.

Olmos, A. (2004). *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron: Quiénes y cómo la contrajeron*. Ediciones Continente.

Polanyi, K. (1974). *La grande trasformazione*. Einaudi.

Prashad, V. (2007). *The darker nations: A people's history of the Third World*. New Press.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. CEPAL.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. FCE.

Prebisch, R. (1964). *Towards a new trade policy for development*. United Nations.

Prebisch, R. (1988). Centro-periferia. *Revista de la CEPAL*, (34), 55–58.

Prebisch, R. (2005). *La crisi dello sviluppo argentino* [Manuscrito no publicado].

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1984). *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano.

Rapoport, M. (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2003)*. Emecé Editores.

Rodrik, D. (2015). *La globalizzazione intelligente*. Laterza.

Roett, R. (1986). Beyond the Baker Initiative. *SAIS Review*, 6(1), 27–42.

Serra, N. & Stiglitz, J. E. (Eds.). (2008). *The Washington Consensus reconsidered: Towards a new global governance*. Oxford University Press.

Shenai, N. & Bolhuis, M. A. (2023). How the Brady Plan delivered on debt relief: Lessons and implications (IMF Working Paper No. 23/258). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400261206.001>

Sourrouille, J. V. (17 de abril de 2018). *Entrevista a Juan Vital Sourrouille* [Entrevista]. Archivo de Historia Económica Oral, Escuela de Economía y Nego-

cios, Universidad Nacional de San Martín. <https://unsam.edu.ar/escuelas/eeyn/archivohistorico-eco-oral/sourrouille.html>

Stallings, B. & Kaufman, R. R. (1989). *Debt and democracy in Latin America*. Westview Press.

Stiglitz, J. E. (2003). *La globalizzazione e i suoi oppositori*. Einaudi.

Strange, S. (1998). *Mad money: When markets outgrow governments*. Manchester University Press.

Tussie, D. (18–19 de febrero de 2013). *El Consenso de Cartagena: Notas sobre un fracaso*. CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB. Conference, Mexico City, Mexico.

Tussie, D. (2015). La concertación de deudores: Las negociaciones financieras en América Latina. *Ola Financiera*, 8(20), 197–215. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/47533>

Val, M. E. (2017). Algunos apuntes sobre los procesos de renegociación de los pasivos soberanos durante la crisis de la deuda de los años 80. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/17/pasivos.html>

Volcker, P. & Gyoten, T. (1992). *Changing fortunes: The world's money and the threat to American leadership*. Times Books.

Whitehead, L. (1989). Latin American debt: An international bargaining perspective. *Review of International Studies*, 15(3), 231–249. <https://doi.org/10.1017/S0260210500112960>

Wise, C. (1992). *Peru and the International Monetary Fund*. Westview Press.