

JULIO C. GAMBINA*
ALFREDO T. GARCÍA**
MARIANO BORZEL***
AGUSTÍN CRIVELLI****

LIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD?

INTRODUCCIÓN

La liberalización de las economías es uno de los objetivos planteados por la ofensiva del capital luego de la crisis de fines de la década del sesenta, y en la actualidad se ha generalizado como programa que asumen los organismos internacionales, especialmente la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Ese proyecto es parte sustancial de las negociaciones y tratados comerciales y de inversión que se suscriben y discuten

* Profesor Titular de Economía Política de la Universidad Nacional de Rosario. Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP). Director de ATTAC-Argentina.

** Licenciado en Economía. Director del Centro de Estudios Financieros del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC). Integrante de la Comisión Directiva del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Miembro del Consejo Académico de ATTAC Argentina. Profesor Universitario en UBA, UADE y Universidad de Belgrano. Integrante de la FISyP.

*** Licenciado en Economía, docente UBA, Investigador del Centro de Estudios Financieros del IMFC y del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR). Integrante de la FISyP.

**** Licenciado en Economía. Investigador de la FISyP, del Departamento de Economía y Política Internacional del Centro Cultural de la Cooperación y del Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos de la UBA. Integrante de la FISyP.

en todo el mundo¹ y apunta a profundizar en la línea del libre movimiento de capitales y bienes y servicios a escala global con el objeto de contrarrestar la tendencia al deterioro de la tasa de ganancia. Analizar este proceso en la Argentina es el tema central de este trabajo.

Las presiones para lograr la liberalización fueron potenciadas a escala planetaria en las décadas del ochenta y noventa, tras su enunciación y ensayo temprano en el cono sur de América Latina en los comienzos de los setenta.

La orientación principal de la política económica de la Argentina durante la década del noventa reflejaba claramente la esencia de la demanda internacional del capital. Ello se expresó desde las privatizaciones y la desregulación de la economía hasta la libre circulación de capitales, con un flujo que permitió un saldo neto favorable de 100 mil millones de dólares en la década, cuya contrapartida ha sido la formación de activos externos propiedad de residentes argentinos por una cifra de 109 mil millones de dólares².

Bajo la mencionada orientación se definió al Estado como el sostén de ese financiamiento a cargo del presupuesto público. En efecto, la deuda externa pública creció en forma sostenida para beneficio de los capitales más concentrados.

Supuestamente para 1998 en Argentina se había superado la crisis del Tequila, que luego de la devaluación de la moneda mexicana en diciembre de 1994 había provocado una fuerte recesión durante 1995 y 1996, con picos de desempleo y relanzamiento del modelo basado en el financiamiento externo, una mayor dolarización y la transferencia de propiedad local al capital extranjero en todas las ramas de la economía. Con la crisis asiática sumada al agotamiento del modelo argentino, en 1998 comenzó una recesión que se prolongó hasta 2002 con una caída del PBI en ese año del 10,9%³. Recién en 2003, con un 8,8% de crecimiento del PBI, la economía argentina cambió la tendencia, aunque a mediados de 2004 todavía no había recuperado el nivel de producción de 1998.

Los efectos del modelo fueron profundamente regresivos y mutaron sustancialmente las condiciones de vida de la mayoría de la

1 América Latina y el Caribe negocian bajo esas condiciones el ALCA, mientras que con la Unión Europea están avanzando un acuerdo con el MERCOSUR.

2 Intervención de John Williamson en el VI Encuentro Internacional de Economistas en La Habana, febrero de 2004.

3 Durante 1998 el PBI creció 3,9%. En 1999 cayó -3,4%, en 2000 -0,8%, en 2001 -4,4% y en 2002 -10,9% (Ministerio de Economía-INDEC, 2004).

población. La última medición del INDEC para 2003 señala que el 10% más rico de la población recibe 22 veces más ingresos que el 10% más pobre, cuando en 1974, el último mejor registro de la distribución del ingreso, la diferencia era de 12 veces. Estos datos son parte de la realidad que nos motiva a considerar si hubo cambio o continuidad esencial en la Argentina pos devaluación.

Las autoridades emergentes luego de la crisis de 2001 sostuvieron que el país debía avanzar a un modelo productivo⁴, para luego redefinir el objetivo por “reconstruir el capitalismo nacional”⁵ y más recientemente en el 150 Aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, al manifestar que “buscamos una economía capitalista, productiva y transparente”⁶.

No obstante, el acento de la gestión económica ha estado puesto en la negociación de los acuerdos con el FMI, en la resolución del problema de la deuda pública, que a pesar del *default* continuó incrementándose, y en el mantenimiento de los flujos de liberalización financiera y comercial, políticas generales que han marcado el pulso de la década del noventa.

En el presente documento se pretende destacar los elementos esenciales que hacen a la continuidad de las políticas oficiales, que son convergentes con las demandas del capitalismo global, y poner en duda las expectativas de cambio de modelo de acumulación de capitales en Argentina que se generaron a partir de la salida del régimen de convertibilidad y de la aparición del discurso productivista. Argentina fue modelo de liberalización extendida en los noventa, y se pretende demostrar en este trabajo que su esencia se mantiene, induciendo además dinámicas similares en los ámbitos de integración en los que participa, en especial en el caso del MERCOSUR.

DE LA ECONOMÍA DE LA CONVERTIBILIDAD A LA ECONOMÍA DE LA DEVALUACIÓN

La integración plena de Argentina a los mercados financieros internacionales desempeñó un rol fundamental en el funcionamiento del régimen de convertibilidad y abonó, como contrapartida, el terreno

4 Eduardo Duhalde (presidente de diciembre de 2001 a mayo de 2003).

5 Discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 <<http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/discursos.php>>.

6 Discurso del presidente Néstor Kirchner (*Clarín*, 2004).

para el estallido de diciembre de 2001. Analizar la dinámica de los flujos de capital durante los noventa adquiere relevancia en tanto ella constituye el punto de partida para abordar los hechos ocurridos en el período que sigue a la devaluación de la moneda y ruptura del régimen cambiario fijo.

La vulnerabilidad de la economía en la Argentina tiene un eje central en el sector externo y, más particularmente, en los condicionantes de la apertura externa que surgen desde la crisis de mediados de los setenta. El fenómeno se despliega mediante la liberalización del comercio y la cuenta de capitales, lo cual determinó un proceso creciente de dependencia de los flujos financieros del exterior como forma de equilibrar el creciente déficit de la cuenta corriente. Dicha realidad es convergente con el comportamiento de los capitales internacionales excedentes, que como solución propia a la crisis de rentabilidad operada a fines de los sesenta y comienzos de los setenta presionaron para abrir las cuentas de capital de los países de menor desarrollo relativo.

La convertibilidad, entendida como un trípode compuesto por apertura externa irrestricta, reforma del Estado y tipo de cambio fijado al dólar⁷, tuvo su origen a principios de los noventa. Ante la sociedad fue presentada como la solución definitiva al problema de la devaluación e inflación que afectaron al país durante la década del ochenta. Mientras que el tipo de cambio fijo –por ley– prácticamente eliminó el riesgo de devaluación, la inflación se contuvo a través del ingreso de productos importados, el cual se vio favorecido por la disminución generalizada de aranceles (a comienzos de la década) y la sobrevaluación de la moneda doméstica, dada su vinculación directa con el dólar estadounidense. Sin embargo, a pesar de que se logró contener la inflación, y por definición se evitó la depreciación monetaria, para la sociedad en su conjunto los costos superaron ampliamente a los beneficios de la estabilización.

La utilización de un tipo de cambio fijo garantizado por ley –que representaba un seguro de cambio gratuito para los inversores– y la apertura irrestricta a los flujos financieros internacionales alentaron el ingreso de los capitales necesarios para el financiamiento de un esquema que se complementó con la privatización de las empresas

⁷ La definición que aquí se utiliza va más allá del arreglo institucional por el cual el tipo de cambio estaba garantizado por la denominada Ley de Convertibilidad.

públicas, la desregulación completa de la actividad económica y la apertura comercial.

En términos del manejo macroeconómico, la apertura irrestricta de la cuenta capital y la adopción de un tipo de cambio fijo anularon casi por completo la posibilidad de influir sobre las variables monetarias. Mientras que en épocas de liquidez mundial el ingreso de capitales permitía expandir la cantidad de dinero y darle oxígeno a la actividad económica, en momentos de retracción se debía recurrir al ajuste sistemático de la absorción doméstica. Complementariamente, la apertura de la cuenta capital sumergió al país en la lógica y disciplinamiento de los mercados financieros, que pasaron a auditar el rumbo de la economía junto a los organismos internacionales.

CUADRO 1
CUENTA CORRIENTE: RUBROS PRINCIPALES (1992-2001)
(EN MILLONES DE DÓLARES)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	92-01
Mercancías	-1.396	-2.364	-4.139	2.357	1.760	-2.123	-3.097	-795	2.452	7.385	41
Export. FOB	12.399	13.269	16.023	21.162	24.043	26.431	26.434	23.309	26.341	26.543	215.952
Import. FOB	13.795	15.633	20.162	18.804	22.283	28.554	29.531	24.103	23.889	19.158	215.912
Servicios	-2.557	-3.326	-3.779	-3.436	-3.562	-4.415	-4.504	-4.166	-4.318	-3.953	-38.017
Export.	2.984	3.071	3.364	3.826	4.352	4.512	4.720	4.574	4.770	4.407	40.580
Import.	5.542	6.396	7.143	7.262	7.914	8.927	9.224	8.740	9.089	8.360	78.597
Inter. Netos	-1.480	-1.581	-1.772	-2.541	-3.380	-4.199	-5.090	-5.852	-5.921	-7.516	-39.332
Utilid. y Divid. Netos	-992	-1.486	-1.918	-2.149	-2.120	-2.000	-2.293	-1.616	-1.609	-258	-16.441
Otros	800	563	508	609	493	512	463	468	412	436	5.265
Total	-5.626	-8.193	-11.100	-5.159	-6.810	-12.224	-14.521	-11.960	-8.984	-3.906	-88.485

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía-INDEC (2003).

El índice de riesgo país se constituyó en el termómetro inefable de la marcha de la economía y, en otro nivel, en una muestra cabal del circuito de especulación financiera característico de los noventa. Los anhelos del gobierno de De La Rúa (1999-2001) y de grupos vinculados a los sectores no transables de mantener el esquema de la convertibilidad llevaron a que la política económica se centrara exclusivamente en la disminución del riesgo soberano como forma de obtener el refinanciamiento de los servicios de la abultada deuda pública,

situación que desembocó en la profundización del ajuste fiscal y en la agudización de los desequilibrios de la economía que se venían gestando tiempo atrás.

El desenlace final no se demoraría demasiado. No fueron suficientes la entrega de fondos frescos por parte de los organismos en lo que se denominó “Blindaje Financiero” de fines de 2000, ni el “Megacanje” de deuda pública de mediados de 2001, que en la práctica representó un alargamiento de plazos de la deuda a tasas usurarias⁸ y jugosas comisiones para los bancos participantes. El frente externo representó el punto de partida para la ruptura del régimen cambiario y para la crisis financiera de 2001 y dejó, entre otras cosas, una pesada carga bajo la forma de una abultada deuda externa pública que continuaría aumentando significativamente luego de la crisis.

LA DINÁMICA DE LA CUENTA CAPITAL

En la segunda mitad de la década las perturbaciones externas (México, Asia y Rusia) jugarían un papel importante en la dinámica de endeudamiento, ya que, con la alteración en las condiciones de acceso al financiamiento externo para los residentes del sector privado, el sector público pasa a ser el encargado de obtener los dólares necesarios para engrosar el *stock* de reservas. Ello resultaba necesario para mantener la cobertura de la base monetaria y hacer frente a la demanda de divisas del sector privado residente –destinados a la fuga de capitales y a los pagos al exterior por los baches de la cuenta corriente–, situación que incrementó dramáticamente el nivel de deuda pública externa.

Por su parte, las estadísticas permiten analizar las operaciones de rescate llevadas adelante por el gobierno en 2001 a través del Banco Centra (BCRA) y los Organismos Internacionales, consistentes en auxilios de carácter financiero que en la práctica terminaron siendo canalizados hacia el sector privado, que compró los dólares recibidos por el BCRA. Ello redundó, en definitiva, en el incremento de la deuda externa pública y en el aumento del stock de activos privados en el exterior, los que alcanzaron a fines de 2001 los U\$S 107 mil millones⁹.

⁸ Se convalidaron los valores del mercado, que tenían tasas de interés implícitas superiores al 15% (García, 2001).

⁹ El PBI corriente de 2001 alcanzó los 268.700 millones de pesos (o dólares).

Por último, vale mencionar que no se verificaron en Argentina los “pregonados” beneficios de la apertura de la Cuenta Capital. En principio, según esgrimen sus defensores, el acceso al financiamiento externo debería disminuir la volatilidad de las principales variables macroeconómicas de la economía que liberaliza, y permitir un acceso fluido al ahorro externo.

Los datos de la composición de los ingresos brutos de financiamiento externo son concluyentes en el rechazo de esto último. De los U\$S 172 mil millones ingresados entre 1992 y 2001, U\$S 93.700 millones (55%) correspondieron a Inversión de Cartera y Otra Inversión, los flujos de mayor volatilidad y principales canales de transmisión en momentos de crisis internacionales. El 45% restante, unos U\$S 76.400 millones, corresponde a Inversión Externa Directa (IED), de los cuales solamente unos U\$S 22.400 millones (29%) representaron “inversión nueva”, mientras que U\$S 43.100 millones ingresaron por “cambio de manos”, concepto estrechamente vinculado a la transnacionalización de la estructura productiva local. La entrada neta de fondos fue incluso inferior si se tiene en cuenta que la remisión de utilidades al exterior alcanzó los U\$S 16.400 millones. Dentro de este panorama, se interpreta que los aportes reales de capitales han sido el 0,9% del PIB y el 4,8% de la inversión bruta interna¹⁰.

El esquema de la convertibilidad generó los mecanismos para que el capital dominante residente –en vinculación directa con el externo– obtuviera jugosos beneficios económicos. Entre otros, se permitió su acceso a sectores mono u oligopólicos donde antes sólo tenía ingerencia el Estado, se realizaron dudosas operaciones de “capitalización de deuda externa” que incluían condiciones extremadamente favorables para el sector privado, se aseguró la ganancia en dólares de los sectores empresarios con marcos regulatorios casi inexistentes, y se abrió la posibilidad para que las empresas privadas accionen legalmente contra el Estado en ámbitos supranacionales, lo cual se enmarca en los acuerdos bilaterales de inversión (BITs) pertenecientes a la esfera del Banco Mundial.

LAS CARACTERÍSTICAS QUE DEFINIERON LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD

Una aguda dependencia del financiamiento externo, el consiguiente aumento explosivo de la deuda externa y la falta de sustentabilidad del esquema de la convertibilidad, configuraron un proceso que puede ser

10 Este último dato fue obtenido en Calcagno, Calcagno (2003).

caracterizado como de retroalimentación, por el cual la falta de financiamiento externo impactó directamente sobre el sistema financiero y su credibilidad, a la vez que los disturbios en este último, centrados en altísimas tasas de riesgo país y salida de depósitos, generaron salidas de capitales que se verificaron en déficits significativos en la cuenta financiera del balance de pagos.

El sistema financiero bimonetario ya mostraba en el año 2000 signos de agotamiento. Los depósitos del sector privado aumentaron el 6,2% mientras los préstamos al mismo sector se redujeron un 5,2%, evolución concomitante con la intensificación de la recesión y el incremento del crédito del gobierno en el mercado doméstico, dado que ya se manifestaban los problemas de financiamiento en los mercados internacionales generados a partir de la crisis asiática. En dicho año el sector privado no financiero sólo ingresó U\$S 305 millones, muy por debajo de los flujos positivos de U\$S 9.500 millones en 1997, U\$S 5.400 millones en 1998 y U\$S 1.400 millones en 1999.

El 2001 fue el año decisivo en la finalización de la convertibilidad y en la gestación de la crisis financiera. El retiro de depósitos de los bancos fue significativo y alcanzó los U\$S 17 mil millones, aunque no fue mucho mayor al producido en la crisis del año 1995 (un 22% de caída en 2001 respecto al 18% producido en el período más álgido del Tequila). Cabe citar que la fuerte extranjerización de la banca en Argentina, proceso generado bajo la lógica de la liberalización financiera y coincidente con procesos similares desarrollados en varios países de América Latina, no funcionó como amortiguador del proceso. Los bancos extranjeros no actuaron como prestamistas de última instancia de sus depósitos (una tesis que la lógica neoliberal acuñaba a pesar de las limitaciones impuestas por las estrictas regulaciones de los sistemas nacionales de los cuales dependen sus casas matrices) e incluso sufrieron un gran descrédito entre sus clientes.

En correspondencia con el proceso de caída de depósitos, la cuenta financiera del sector privado no financiero mostró un déficit significativo de U\$S 13.800 millones en 2001, compuesto por compras de moneda extranjera por U\$S 9 mil millones, como reflejo de la caída de depósitos en los bancos domésticos, y cerca de U\$S 2.300 millones de incremento de sus depósitos en los bancos del exterior. En ese año, el sector no mostró variación alguna de pasivos.

El déficit en la cuenta corriente para el año 2001 fue menor que en años anteriores debido a un saldo positivo en la cuenta de mercancías, originado fundamentalmente por la caída de las importaciones

impulsada por la recesión económica y la falta de financiamiento externo. A ello se suman cancelaciones netas por parte del gobierno por cerca de U\$S 3.400 millones, lo que generó un déficit de pagos de cerca de U\$S 21.500 millones, como se observa en el Cuadro 2 que muestra una presentación analítica del Balance de Pagos. Este déficit potencial significó un 8% del PIB de 2001 y el 80% del nivel de Reservas Internacionales a inicios del mismo año.

Este significativo déficit de pagos fue financiado por una caída de U\$S 12 mil millones en las reservas internacionales (que representó una disminución del 45%) y préstamos netos del FMI por U\$S 9.400 millones, producto del conocido “blindaje”¹¹.

Las características de la resolución de la crisis financiera originada en la salida de la convertibilidad han sido una fuerte devaluación en un contexto de sistema financiero y transaccional altamente dolarizado que llevó a un congelamiento de depósitos y a la posterior pesificación asimétrica¹² de activos y pasivos bancarios, generando una significativa transferencia de riqueza entre sectores y un alto endeudamiento público por las compensaciones a los bancos generadas en la citada asimetría y en la conversión de gran parte de depósitos congelados y pesificados en bonos de deuda pública emitidos en dólares.

LOS FLUJOS DE CAPITALS

La salida de la convertibilidad vía devaluación significó un cambio fundamental en la Cuenta Corriente del Balance de Pagos, la cual comenzó a mostrar fuertes superávits, originados esencialmente en la aguda disminución de las importaciones más que en el dinamismo de las exportaciones, debilidad exportadora que contrasta con la fuerte devaluación y el significativo incremento de los precios de las materias primas, principal rubro de las ventas externas argentinas.

A pesar de tan altos superávits comerciales, las reservas internacionales continuaron disminuyendo en el año 2002 (-4.516 millones de dólares) y mostraron un leve aumento en 2003 (3.581 millones de

11 El blindaje prometido orillaba los 40 mil millones de dólares, tomando en cuenta 14 mil millones financiado por el FMI más aportes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, del gobierno de España, operaciones de canje de deuda y compromisos de los bancos y AFJP locales. A fines de 2001 sólo se habían recibido 10 mil millones de dólares del FMI y 1.000 millones del BM y el BID.

12 Los depósitos se convirtieron a una tasa de cambio de \$ 1,4 por cada dólar y los préstamos a una tasa de cambio de \$ 1 por cada dólar.

dólares) que no llegó a compensar la caída del año anterior. La débil evolución de las reservas internacionales resulta aún más difícil de comprender si consideramos que en ambos años se produjo la suspensión de una parte significativa de los pagos de la deuda externa, que proveyó un financiamiento excepcional de 12.500 millones de dólares en 2002 y 14.400 millones de dólares en 2003 (ver Cuadro 2).

La explicación se halla en las fuertes salidas de capital que se produjeron en ambos años, por parte del sector privado pero también por cancelaciones netas de deuda a los Organismos Internacionales producidas por el gobierno nacional. En la presentación analítica del Balance de Pagos pueden observarse los fuertes déficits de la Cuenta Financiera generados en las operaciones de mercado, que alcanzaron a 23.671 millones de dólares en 2002 y a 16.267 millones de dólares en 2003.

A pesar del impactante *default* de la deuda anunciado por el efímero presidente Rodríguez Saá que se ha mantenido hasta nuestros días, puede expresarse, paradójicamente, que el gobierno realizó pagos netos de deuda a un nivel que nunca antes había realizado, lo que sustenta la muletilla del actual presidente Kirchner cuando mencionó en varios discursos que “no somos el país del *default*”.

La suspensión de pagos alcanzó sólo a la deuda en manos de los acreedores privados (incluidos fondos de pensión domésticos) pero no a los organismos internacionales. Por ello, según los datos del Balance de Pagos, el saldo negativo de 4.625 millones de dólares en 2002 para el sector público no financiero se compone de amortizaciones netas de títulos por 2.300 millones de dólares y pagos netos a los organismos internacionales por 1.700 millones de dólares. En 2003, las amortizaciones netas de títulos explican más del 85% del saldo negativo por 6.686 millones de dólares.

En el caso del sector privado, la constitución de activos en el exterior (también denominada “fuga de capitales”) es la que explica la mayor parte del saldo negativo del sector en los años post convertibilidad. En 2003 los activos en el exterior aumentaron 10 mil millones de dólares (de los cuales 6.700 consistieron en la compra de dólares billetes) y la disminución de pasivos llegó a los 6 mil millones de dólares por cancelaciones de deuda (1.700 millones de dólares de títulos de deuda, 3.700 millones de dólares por deudas directas con bancos y 1.300 millones de dólares de deuda con proveedores, entre otros).

CUADRO 2
ESTIMACIÓN DEL BALANCE DE PAGOS DE ARGENTINA

Presentación analítica				
En millones de dólares	2000	2001	2002	2003
1. Cuenta corriente	-8.989	-3.853	9.142	7.839
Mercancías	2.452	7.385	17.236	16.447
Exportaciones FOB	26.341	26.543	25.709	29.566
Importaciones FOB	23.889	19.158	8.473	13.119
Servicios	-4.323	-3.944	-1.658	-1.541
Exportaciones de Servicios	4.808	4.440	3.039	3.989
Importaciones de Servicios	9.130	8.384	4.697	5.530
Rentas	-7.522	-7.725	-7.009	-7.668
Rentas de la inversión	-7.530	-7.729	-6.996	-7.658
Intereses	-5.921	-7.471	-7.227	-6.797
Utilidades y Dividendos	-1.609	-258	230	-861
Transferencias corrientes	403	430	572	601
2. Cuenta capital y financiera	7.959	-14.813	-23.671	-16.197
Cuenta capital	106	157	406	70
Cuenta financiera	7.853	-14.970	-24.077	-16.267
Sector Bancario	-711	2.213	-2.608	-3.034
BCRA	-16	1.368	-1.196	-128
Otras entidades financieras	-695	845	-1.412	-2.906
Sector público no financiero	8.258	-3.385	-4.625	-6.686
Sector privado no financiero	305	-13.798	-16.844	-6.547
3. Errores y omisiones Netos	-187	-2.791	-1.919	-1.689
4. Saldo Posición Internacional	-1.218	-21.458	-16.448	-10.047
Variación de Reservas Internacionales	-439	-12.083	-4.516	3.581
Reservas Internacionales del BCRA	-424	-12.005	-4.437	3.643
Ajuste por tipo de pase	15	79	79	62
FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	-778	-9.375	-11.932	-13.628
Prestamos FMI	-778	-9.375	612	740
Atrasos	0	0	-12.544	-14.368

Fuente: INDEC (2004).

El año 2003 muestra una menor constitución de activos en el exterior, cuyo flujo alcanzó los 5.600 millones de dólares (de los cuales 2.200 millones de dólares son compra de dólares billete) y 1.700 millones de

dólares por incrementos de pasivos¹³, continuando las amortizaciones de títulos y de deuda con bancos. El comportamiento del sector privado muestra la continuación de la liberalización de capitales, que permitió una fuga de capitales de una magnitud calamitosa para la economía argentina, pero permitida por la normativa.

Si bien en los inicios de la gestión del ministro Lavagna, y cuando las expectativas sobre fuertes aumentos a futuro del dólar estaban en su cúspide, se tomaron medidas de control de capitales que limitaban la salida de divisas al exterior, las mismas se restringían a limitaciones para las cancelaciones de deudas. A medida que el valor del dólar se estabilizó (bajo un sistema de libre flotación), e incluso como parte de una estrategia orientada a evitar la apreciación del peso en el segundo semestre de 2002 (marcada por los fuertes saldos comerciales superavitarios), los controles de cambios se fueron liberando, política que continuó durante 2003.

En resumen, se intenta mostrar la continuidad, luego de la devaluación, de paradigmas existentes en el denominado “modelo de convertibilidad” que respondían a la aplicación de los postulados del Consenso de Washington, como lo son el mantenimiento de la liberalización de capitales, la autorización a las empresas exportadoras de hidrocarburos de dejar en el exterior el 80% de las divisas obtenidas por la exportación (García, 2004), la dolarización de la economía (el sector privado compró en los dos años siguientes a la devaluación 9 mil millones de dólares¹⁴), y la novedad de cancelaciones netas de deuda externa, una *rara avis* en la economía mundial de nuestros días. Gracias a estas continuidades e innovaciones, el saldo negativo de la cuenta financiera alcanzó en los dos años posteriores a la devaluación a los 40 mil millones de dólares, el 30% del PBI argentino de 2003.

EVOLUCIÓN DEL STOCK DE DEUDA PÚBLICA

El monto total de la deuda pública de Argentina alcanzaba al 31 de diciembre de 2003 una cifra de U\$S 178.821 millones (Cuadro 3). Ese

13 En este año hay un flujo positivo por 660 millones por venta a no residentes de activos financieros internos, que consisten en títulos públicos.

14 El mencionado incremento en la tenencia de dólares billete en 2002 y 2003 significa el 35% del saldo de depósitos en pesos del sector privado en el sistema financiero a fines de 2003, y el 30% de incremento del *stock* de dólares billetes, que ascendió a fines de 2001 a U\$S 30.200 millones (Posición de Inversión Internacional y Balance de Pagos, en INDEC, 2003).

monto incluye atrasos por U\$S 28.015 millones. Se estima el PBI local en unos U\$S 140 mil millones, lo que hace que la deuda represente el 128% del producto. A fines de la convertibilidad la relación era aproximadamente del 50%. En una hipótesis aventurada, en que los acreedores en *default* aceptaran la quita ofrecida por el gobierno y en plena negociación¹⁵, el monto final de deuda sería cercano al del PBI. Si la deuda pública representaba un serio problema al momento de la crisis, mayor lo será, más allá del arreglo que las autoridades proponen para su reestructuración.

Una parte de esa deuda se está pagando regularmente y alcanza al 48% del total¹⁶. Debe destacarse, en ese sentido, el arreglo con el FMI en setiembre de 2003, mediante el cual se acordó el reconocimiento del 100% de la deuda bilateral y multilateral. La otra parte está constituida por los bonos otorgados a bancos y ahorristas en compensación parcial por las demandas derivadas de las restricciones financieras que se instalaron desde noviembre de 2001 y a posteriori (corralito, corralón).

Ambos conceptos totalizan una cifra cercana a los U\$S 75 mil millones. Es la parte de la deuda cuyos intereses se pagan regularmente. El supuesto gubernamental pasa por la capacidad de renegociar recurrentemente el capital de esa deuda y por lo tanto remitirse a cancelar sólo los intereses. Sin ese supuesto será imposible para el país hacer sostenible el cumplimiento de esas obligaciones. Por ahora, el supuesto se sostiene por el acuerdo con el FMI hasta 2007, siempre y cuando Argentina cumpla con las condicionalidades establecidas

La otra parte de la deuda es aquella que subsiste en cesación de pagos, luego de haber sido declarada a fines de 2001. Son aproximadamente U\$S 104 mil millones, incluidos los intereses impagos, y corresponde al monto que en estos momentos negocia el gobierno argentino con los respectivos tenedores de bonos. Se estima que el 50% de esos títulos está en manos de argentinos, y un poco menos de la mitad de ese valor se encuentra en las carteras de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Se trata de gran parte de los aportes de los trabajadores que en los últimos diez años han aportado al régimen previsional de capitalización.

15 El gobierno ofreció bonos por 38.500 millones de dólares o 43.200 millones de dólares si se acepta más del 70% de la deuda en *default*.

16 Discurso del presidente Néstor Kirchner en el 150 Aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (*Clarín*, 2004).

Si se analiza la evolución del stock de deuda a través del tiempo (Cuadro 3) se verifica que la deuda pública creció en los dos años siguientes a la salida de la convertibilidad en unos 40 mil millones de dólares, hecho que esencialmente se explica a partir de la forma adoptada para superar la comentada crisis bancaria. Esta evolución pone de manifiesto la continuidad de uno de los condicionantes centrales de la economía argentina.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA (MILLONES DE DÓLARES)

1998	1999	2000	2001	2002	2003
112.357	121.877	128.018	137.707	136.241	176.295

Fuente: Base de datos de la deuda pública <<http://www.mecon.gov.ar>>.

Puede analizarse en el Cuadro 4 la sustancial baja de los pagos de intereses luego de declarada la cesación de pagos. En efecto, si en 2001 se pagaron intereses por 10.175 millones de dólares, en los dos años siguientes los pagos suponen un ahorro de 3.300 millones de dólares promedio por año. Esta situación no se modifica en la perspectiva de los próximos años. Por un lado el FMI presiona para incrementar los pagos y los acreedores ya lograron que se incluyeran los atrasos de intereses en el monto a renegociar, algo no incluido en la oferta de setiembre de 2003 en Dubai.

CUADRO 4

INTERESES PAGADOS (MILLONES DE DÓLARES)

1998	1999	2000	2001	2002	2003
6.660,3	8.223,6	9.656,0	10.174,6	6.809,5	6.882,8

Fuente: Base de datos de la deuda pública <<http://www.mecon.gov.ar>>.

Pese a la disminución de los pagos, en el Cuadro 5 puede constatarse el fuerte condicionante de la deuda en relación con la capacidad de crear riqueza del país (PBI). Si se analizan cuidadosamente los guarismos, encontramos que los menores índices se presentan en 1993 y 1994, los dos primeros años posteriores al arreglo derivado del Plan Brady, suscripto por Argentina en 1992 y que representó una quita de intereses y una refinanciación del capital. En efecto, ya en 1995 la inci-

dencia de los servicios sobre el PBI se acrecienta, y más aún a continuación de 1999, ya en plena recesión. El máximo valor se alcanzó en 2001 con 5,31% sobre el PBI. No había pasado una década desde la reestructuración de la deuda que fuera planteada por la dupla Menem-Cavallo como la definitiva.

CUADRO 5
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA COMO % DEL PBI

Año	Valor	Año	Valor
1993	1,85	1998	2,69
1994	1,75	1999*	3,56
1995	2,24	2000*	4,26
1996	2,21	2001*	5,31
1997	2,67	2002*	2,63

* Cifras provisorias.

Fuente: Base de datos de la deuda pública <<http://www.mecon.gov.ar>>.

LA ESTRATEGIA ARGENTINA DE INSERCIÓN EN EL MUNDO

En este apartado se pone de manifiesto la existencia de una continuidad en la lógica liberalizadora que ha venido marcando la forma de inserción regional e internacional de Argentina a lo largo de los años noventa.

La estrategia del gobierno argentino (aparentemente compartida con el brasileño) pone al MERCOSUR como un espacio privilegiado en las negociaciones con los diversos bloques en las que Argentina se encuentra involucrada. En la última Cumbre de la OMC¹⁷ el MERCOSUR encabezó el G-20¹⁸, liderando la resistencia a los intentos de imposición y a las maniobras propugnadas por los países ricos. Sin embargo, con los acuerdos del ALCA y la Unión Europea, lo que se procura es establecer mayores facilidades para el acceso a los mercados de bienes, liberalización del mercado de servicios y protección a la circulación del capital.

17 Llevada a cabo del 10 al 14 de septiembre de 2003 en Cancún, México.

18 El mismo hizo su debut en la última Cumbre Ministerial de la OMC. Al igual que el G-77 (hoy formado por 135 países, creado el 15 de junio de 1964 durante la primera reunión de la UNCTAD), el G-20 tampoco cambió su nombre aunque su número ha ido variando. Actualmente lo integran Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Venezuela y Zimbabwe.

El aparente fortalecimiento del MERCOSUR se inscribe en la estrategia de “regionalismo abierto”, donde la integración regional se produce en el marco de una apertura unilateral al resto del mundo, y el bloque no ha escapado de la lógica liberalizadora imperante en la década del noventa.

Las negociaciones del ALCA, luego de la serie de reuniones que tuvieron lugar durante el mes de junio de 2004 en Buenos Aires, se encuentran obstaculizadas. Sin embargo, el ALCA avanza por otros caminos, tomando la forma de acuerdos bilaterales y regionales. Éstos procuran aislar y condicionar al MERCOSUR (y más particularmente a Brasil) en posteriores etapas de negociación. De esta manera, el ALCA *light* (en el cual quedarían excluidos de la discusión los abultados subsidios recibidos por el agro estadounidense) funcionaría como un plan alternativo en la estrategia general del gran capital estadounidense y sus socios locales.

En lo que se refiere a las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, las mismas se han manejado de una forma muy poco transparente. Incluso se sabe menos al respecto de estas de lo que se sabe sobre las del ALCA. Fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil afirmaron que el secreto respecto de las propuestas en debate es una de las condiciones impuestas por los europeos para continuar con las negociaciones (Aliança Social Continental, 2004)¹⁹. Sin embargo, de los documentos a los que se puede tener acceso se deduce que el acuerdo en discusión no difiere demasiado de las propuestas generales del ALCA y la OMC: liberalización del flujo comercial, libre movimiento de capitales, igualdad de trato para las inversiones extranjeras, apertura de los mercados de servicios y gubernamentales.

Europa no pone en negociación la eliminación de sus abultados subsidios al agro (contenidos en la Política Agraria Común), que son aún mayores que los norteamericanos. No obstante, se intensifica la presión para la liberalización de los mercados de compras y contrataciones gubernamentales, de servicios, y en el tratamiento a las inversiones extranjeras. Es aquí que crea una contradicción en la estrategia unificada de Brasil y Argentina. Porque Argentina tiene más abiertos sus mercados que Brasil, que los reserva, al menos hasta ahora, para una estrategia de desarrollo nacional.

19 Aliança Social Continental. “Itamaraty aceita imposição da UE de manter negociações em segredo”, en <<http://www.jubileubrasil.org.br/alca/aliancaue.htm>>.

El acuerdo MERCOSUR-UE redundaría así en una nueva pérdida de soberanía en materia político-económica y garantizaría el rango de influencia del capital transnacional. Según la UNCTAD, entre 1991 y 2002 se reportaron 1.641 cambios en las normas nacionales sobre inversión, la mayoría de ellos favorables a las empresas transnacionales (Rodríguez, 2004).

Con las cláusulas que liberalizan completamente la repatriación de las ganancias a las casas matrices, así como con la prohibición de todo tipo de preferencia a los inversionistas nacionales, los gobiernos son privados de herramientas de regulación y de política industrial. La incapacidad de recurrir a requisitos de desempeño sobre las inversiones actúa en el mismo sentido. De hecho, las empresas transnacionales pueden obtener reparaciones financieras por cualquier medida política que tiene consecuencias negativas sobre sus actividades. En resumen, se pretende una superioridad de los derechos de las empresas transnacionales a obtener sus ganancias sobre el derecho de las comunidades a proteger el medio ambiente, la salud pública o las condiciones laborales.

Entre 1990 y 1995, durante el gobierno de Carlos Menem, Argentina firmó acuerdos bilaterales de inversión (BITs) con 38 países, entre ellos Francia, Italia, Estados Unidos, Alemania, España, Canadá y Chile, países de origen de la mayor parte de los capitales que ingresaron en las empresas de servicios públicos privatizadas. Mediante estos acuerdos, el inversionista tiene el beneficio de acudir a una jurisdicción arbitral internacional para resolver eventuales conflictos con el Estado receptor. De esta manera, en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), árbitro creado en el marco del Banco Mundial, 29 de los 74 casos pendientes existentes corresponden a disputas contra el Estado argentino.

Si bien los lineamientos políticos del acuerdo MERCOSUR-UE se debaten en el marco del Parlamento Europeo que funciona en Bruselas, los aspectos económicos (al igual que en el ALCA, donde son debatidos con el comité de negocios constituido por las 400 mayores empresas del continente), están determinados en el marco del Foro de Negocios de la Unión Europea-MERCOSUR (MEBF). El mismo se encuentra integrado por empresas alemanas (Wolkswagen Daimler Benz, Chrysler, Siemens, Basf), españolas (Endesa, Repsol, Telefónica, Banco Santander), italianas (Parmalat, Fiat) francesas (Danone, Carrefour, Suez Lyonnaise, ex Vivendi), etc., muchas de ellas operando en la región desde las masivas privatizaciones de empresas públicas

realizadas en Argentina. Por lo tanto, salvo excepciones, muchos de los representantes nacionales de estos países no son más que funcionarios de las filiales de las compañías antes citadas.

La actual resulta una clara continuación de la estrategia liberalizadora implementada en anteriores gobiernos. En el marco del acuerdo se mantiene la opción de ofrecer mayores concesiones en servicios, compras gubernamentales e inversiones a cambio de lograr mejores accesos a los mercados centrales, mediante la reducción de los subsidios en los países industrializados. Al respecto, el viced canciller argentino señala "... estamos dispuestos a trabajar sobre mejoras potenciales en las áreas de inversiones y servicios, a condición que la Unión Europea (y Estados Unidos) mejore(n) su oferta en materia de bienes" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2004).

¿EXISTE FUTURO MÁS ALLÁ DE LA LIBERALIZACIÓN?

A modo de conclusión, en este trabajo se intenta poner de manifiesto, desde un enfoque de economía política, la dinámica del proceso que va del estallido de la crisis de 2001 a la actualidad, y detallar la existencia de políticas de gobierno, particularmente las referidas a los asuntos económicos, que continúan privilegiando esencialmente a un mismo núcleo de beneficiarios. A grandes rasgos, ellas mantienen los parámetros que caracterizaran al país en los noventa. En materia de inserción internacional, el acento sigue estando en la apertura indiscriminada a los mercados mundiales y al ingreso de capitales.

Es cierto que han ocurrido mutaciones en las formas de ejercicio del poder y del gobierno y que han variado las proporciones de apropiación de riqueza incluso en el propio seno del poder económico. Antes de la devaluación, los principales beneficiarios entre la cúpula del poder eran los acreedores externos, las empresas privatizadas de servicios públicos y la banca transnacional. Luego de la devaluación se posicionaron mejor los grandes productores y exportadores, principalmente aquellos vinculados al sector agrícola y extractivo, especialmente soja y petróleo. Todos ellos son sectores altamente monopolizados y en manos de capitales externos.

Una vez producida la devaluación, aquellos que como consecuencia de ella perdieron posiciones relativas en la cúpula han ido recuperando espacios. Eso vale para los acreedores externos, especialmente los Organismos Financieros Internacionales que han resultado

privilegiados en todo el proceso. Es también la situación de las empresas privatizadas y del propio sistema financiero, hegemonizado por la banca transnacional, donde se verifica una mejora sustancial de la rentabilidad a pesar del escaso margen de intermediación existente. No se puede ocultar tampoco que en el marco de la recuperación económica algunos sectores no monopólicos encontraron un lugar para el desarrollo de sus actividades.

En términos esenciales podemos afirmar que, más allá de la coyuntura del *default* con los acreedores privados, se prosigue la lógica de la libre circulación de los capitales, se mantienen vigentes los mecanismos de fugas legales de divisas al exterior, y coexiste con una significativa extranjerización de la economía. Se profundiza el endeudamiento externo y el condicionante de las políticas soberanas, tal como también pretende sellarse con los acuerdos de libre comercio que se negocian con EE.UU. (ALCA) o con la Unión Europea. Aunque estas negociaciones se vistan de discusiones regionales abordadas desde el MERCOSUR, constituyen mecanismos de subordinación de la soberanía a las necesidades de las clases dominantes externas y locales.

Argentina tiene condiciones estructurales y coyunturales para encarar un proyecto alternativo. No puede continuar con su política de inserción subordinada tal como demanda la corriente hegemónica en política económica. No debe insistir en una apertura indiscriminada para beneficio de unos pocos, de adentro y de afuera. No es sostenible continuar con los condicionantes derivados de una deuda pública impagable. Es necesario otro modelo de desarrollo económico, y en ese marco, otra inserción definida desde nuevas relaciones sociales en escala global. Se trata de pasar de la subordinación a una inserción independiente, construyendo nuevas formas de articulación del comercio internacional, las inversiones y la cooperación entre naciones. En rigor, estamos pensando en el desafío que algunos se han planteado al proponer que “Otro mundo es posible”.

El análisis presentado apunta a mejorar el diagnóstico sobre la realidad de un caso especial, el argentino, fiel seguidor del ideario de la corriente principal en aspectos de economía. La pretensión intelectual apunta a obtener lecciones para no insistir con ese camino. Tiene el objetivo de intentar superar la experiencia fronteras adentro y aspira a contribuir solidariamente a que otros pueblos puedan observarse en el espejo del saldo regresivo en materia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín y Borzel, Mariano 2004 *Metas de Inflación. Implicancias para el Desarrollo* (Buenos Aires: Cefid-Ar) Documento de Trabajo N° 1.
- Aliança Social Continental 2004 “Itamaraty aceita imposição da UE de manter negociações em segredo” <<http://www.jubileubrasil.org.br/alca/aliancaue.htm>>.
- Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric 2003 *Argentina, derrumbe neoliberal y proyecto nacional* (Buenos Aires: Le Monde diplomatique, Edición Cono Sur).
- Clarín 2004 (Buenos Aires) 13 de julio, 15
- Gambina, Julio y Crivelli, Agustín 2003 “El Mercosur y la Argentina”, en *Seminario Internacional REGGEM 2003* (Río de Janeiro).
- Gambina, Julio et al. 2002 “Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina”, en Gambina, Julio (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- García, Alfredo T. 2001 “El megacanje de los acreedores”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 180.
- García, Alfredo T. 2004 “La ruta de las divisas”, en *Datos & Opinión* (CEFIM, IMFC) <<http://www.imfc.com.ar/doc/La%20Ruta%20de%20las%20Divisas.doc>>.
- INDEC-Ministerio de Economía 2003 *Estimaciones del Balance de Pagos*.
- INDEC-Ministerio de Economía 2004 *Estimación del Producto Interno Bruto*.
- Kummetz, Pablo 2004 “Unión Europea-Mercosur ¿Quién Tiene La Pelota?” <<http://www.argenpress.info/nota.asp?num=010766>>.
- Mansilla, Diego y Tumini, Lucía 2004 *Un análisis del acuerdo con el FMI* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación) Cuaderno de Trabajo N° 50, Departamento de Economía Política.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2004 “Información para la prensa N° 205/04” Dirección de Prensa <<http://www.mrecic.gov.ar/ministerio/prensa/20504.html>>.

Nogueira Batista Jr., Paulo 2004 “Réquiem para o acordo Mercosul-União Européia?”, en *Folha de São Paulo* (São Paulo) 17 de junio.

Rodríguez, Luis Bueno 2004 “Inversiones y transnacionales europeas en América Latina y el Caribe”, en *ALAI*
<http://alainet.org/active/show_text.php3?key=6204>.

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN EL
TALLER DE GRÁFICAS Y SERVICIOS S.R.L.
SANTA MARÍA DEL BUEN AIRE 347,
EN EL MES DE ENERO DE 2005.
PRIMERA IMPRESIÓN, 1.500 EJEMPLARES.

IMPRESO EN ARGENTINA