

El endeudamiento externo público argentino: naturaleza y funciones

Mauricio Follari Gorra*

El problema que nos convoca

Durante los últimos 30 años el endeudamiento público externo ha ocupado un importante espacio dentro de la agenda política, económica y académica a nivel global. Mucho es lo que se ha escrito y dicho en relación al tema tanto en las regiones centrales como en las periféricas.

Latinoamérica no ha sido una excepción en este sentido. La deuda externa se ha manifestado como un verdadero problema en el subcontinente a partir del inicio de la década de los ochentas, tras un lustro de haber sido una importante región destinataria del crédito internacional y de haberse concretado una significativa suba en las tasas de interés internacionales.

El problema ha sido interpretado de diversas maneras. Si bien existen muchas posiciones al respecto se agruparán, para su mejor exposición y síntesis, en dos conjuntos: la interpretación neoliberal y la postura crítica.

Dentro de la postura neoliberal se encuentran todas aquellas explicaciones que entienden que la deuda externa se ha generado a partir del excesivo gasto público, haciendo particular énfasis en el gasto social. Así, de acuerdo a esta postura, los estados latinoamericanos, aún durante la década de los noventas, se encuentran sobredimensionados. Por lo tanto, el problema del endeudamiento externo público habrá de superarse cuando el gasto público sea lo suficientemente escaso como para lograr superávit fiscal. Hay que destacar que cuando se habla de gasto público hay una referencia específica al gasto destinado a salud, previsión social y educación. También se apunta a la corrupción y a la ineficiencia estatal como culpables del déficit. Solamente la profundización y la consolidación del proceso de ajuste estructural abierto a mediados de la década de los setentas terminarán, según esta idea, con el problema de la deuda externa.

Esta hipótesis fue uno de los principales argumentos para sustentar la política de privatización de empresas y descentralización estatal llevada a cabo durante la década de los noventas. Tuvo un importante arraigo en la opinión pública latinoamericana, dado que contó con influyentes mensajeros en los medios de comunicación masivos y con entusiastas replicadores dentro de los sectores dirigenciales y políticos de la región¹.

Existen varias interpretaciones antagónicas a lo que se ha expuesto precedentemente. Se trata de aquellas que señalan que la causa del aumento de la deuda externa en las últimas décadas ha sido el ajuste estructural, la implementación de políticas neoliberales, la fuga de capitales desde Latinoamérica hacia Estados Unidos y Europa, el debilitamiento de las estructuras industriales locales y la progresiva “financierización” de la economía latinoamericana. La apertura descontrolada de las

* Lic. en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.

¹ En esta postura se encuentran, en el ámbito argentino, algunos intelectuales como Felipe De La Balze, Domingo Cavallo y Carlos Escudé. La obra de De La Balze, *Reforma y Crecimiento en la Argentina*, es una enérgica defensa del modelo de apertura y desregulación de los noventas y una explícita exhortación a profundizar el modelo. Domingo Cavallo fue Ministro de Economía (1990-1996) de Carlos Menem (1989-1999), siendo el principal ideólogo, ejecutor y cuadro político responsable de la implementación de la Ley de Convertibilidad. Además, fue el Presidente del Banco Central en la última parte de la dictadura militar y Ministro de Economía de Fernando de la Rúa (2001) Carlos Escudé fue uno de los sustentos ideológicos y políticos más fuertes en relación a la política exterior argentina de los noventas, signada por las famosas “relaciones carnales” con los Estados Unidos. Hay obras que reflejan su visión neoliberal sobre la economía y las relaciones internacionales, como la recientemente editada *El Estado Parasitario*.

economías nacionales, la llegada de inversiones financieras especulativas de corto plazo y la limitación de la influencia del Estado en materia económica y social han creado las condiciones propicias para que se establezca un régimen de endeudamiento constante. Por ende es imposible comprender la problemática de la deuda externa fuera de la relación centro periferia².

El presente trabajo se encuadra en este segundo grupo de posturas. Se tratará de explicar que en realidad *el aumento del endeudamiento público externo en Latinoamérica y particularmente en la Argentina no ha sido una cuestión originada por los “restos” subsistentes de políticas ligadas al Estado de Bienestar como señala el neoliberalismo, sino que es una situación causada por el proceso de reformas abierto a partir de mediados de la década de los setentas, amparado fundamentalmente en esta ideología*. Para ello se hará foco en el caso particular argentino, incluyendo algunos análisis parciales y menciones de la situación chilena y de datos de toda la región latinoamericana.

Ahora bien, si a partir de 1975 la deuda externa en Latinoamérica ha crecido incesantemente y el ajuste estructural sustentado en la ideología neoliberal se ha profundizado análogamente, sería plausible pensar que existe una relación directa entre ambos.

A partir de esta reflexión es que posteriormente se pretende sustentar la idea de que el endeudamiento público externo no sólo tiene una relación causal con la implementación del ajuste estructural sino que es funcional a su aplicación y consolidación como sistema hegemónico. La deuda ha cumplido, según esta visión, una triple función en este proceso. Se enuncia en una segunda hipótesis de trabajo: *el endeudamiento público externo latinoamericano ha contribuido a financiar el proceso de reformas neoliberales, las negociaciones sobre su pago y refinanciamiento han funcionado como instrumento de presión sobre los países latinoamericanos para profundizar el proceso de reformas y su caracterización como una consecuencia lógica de la sobredimensión del tamaño y las funciones del Estado ha constituido uno de los principales sustentos del discurso antiestatista neoliberal*.

Si bien cada una de estas funciones y caracteres del endeudamiento externo público se complementan y potencian mutuamente, se las divide en razón de poder someterlas a un estudio analítico. En este sentido, se las ubica en tres planos: el económico, el político y el ideológico.

El financiamiento de las reformas estructurales en Latinoamérica es entonces la función económica de la deuda. El hecho de ser un instrumento de presión de los organismos internacionales de crédito y los países centrales sobre las regiones periféricas para profundizar el proceso de ajuste estructural constituye la función política de la deuda. Finalmente, la caracterización de la deuda como una consecuencia de la falta de profundidad en el proceso de ajuste estructural y la persistencia de elementos intervencionistas en materia económica la convierte en un sustento ideológico del discurso neoliberal.

Se propone demostrar esto a partir del análisis del caso particular de la Argentina, centrado la mirada en el proceso de reformas abierto a partir del Golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976 y profundizado a partir de 1991 con el establecimiento del régimen de convertibilidad y paridad cambiaria. Asimismo, se presentan algunas reflexiones sobre Chile y algunos datos ilustrativos de esta situación en el resto de Latinoamérica.

² La obra de Eduardo Basualdo *Acerca de la Naturaleza de la Deuda Externa y la Definición de una Estrategia Política* es un valioso aporte a la postura crítica de la deuda externa en la Argentina. Hay otros aportes importantes en este sentido, como *La Farsa Neoliberal* de Juan Francisco Martín Seco y *Reformas Para América Latina. Después del Fundamentalismo Neoliberal* de Ricardo PFrench-Davis.

Consideraciones metodológicas

La presente investigación constituye, fundamentalmente, un análisis documental crítico respecto de las obras que se abocan al estudio de la deuda externa latinoamericana en general y a la deuda argentina en particular, procurando obtener como resultado una síntesis conceptual que ubique al problema del endeudamiento público externo en el marco de la relación centro periferia.

Evidentemente no es posible abarcar todo el cúmulo de estudios sobre la deuda externa existentes. La selección de los textos y análisis que han sido materia de estudio estuvo orientada por la pertinencia de las mismas en relación a las hipótesis de trabajo que se han planteado precedentemente. Esto simplemente quiere decir que, en la medida en que las condiciones fácticas lo permitieron, se pretendió analizar las posturas que sostienen al endeudamiento externo público como una insuficiencia o una discontinuidad en el proceso de reformas estructurales, para luego erigir la crítica hacia ellas desde aquellas posiciones teóricas que desmontan la visión neoliberal y ubican en el mismo proceso de reformas el origen del proceso de endeudamiento.

Se han incluido series y datos estadísticos relativos al desarrollo de la deuda, déficit y otras variables que permiten darle validez empírica a las consideraciones teóricas que se realizan, siempre subordinados a la conceptualización del análisis de las obras preexistentes sobre el tema.

Esta posición epistemológica, la subordinación de los datos estadísticos a marcos conceptuales que permitan entenderlos y explicarlos, apunta a no reproducir los postulados neoliberales, los cuales pretende criticar y superar. Bien es sabido que la idea de que “los datos hablan por sí solos” debe su principal sustento al positivismo más primitivo, superado hace un tiempo considerable en el ámbito de las ciencias sociales. En realidad, su importancia radica en que la apelación lisa y llana a marcos explicativos excluyentemente cuantitativos fue uno de los fundamentos que el neoliberalismo utilizó para mostrarse como una alternativa superadora a las políticas económicas del período de vigencia del Estado de Bienestar, caracterizadas como distorsionadas y engañosas. El neoliberalismo siempre mostró en términos estrictamente cuantitativos, sin sustento explicativo teórico alguno, al déficit público, al gasto social, a la estructura impositiva “distorsiva” y a la inflación, entre otros factores, como los culpables de las sucesivas crisis del capitalismo en Latinoamérica. Dado que estos factores no pueden ser eliminados de manera absoluta dentro de un esquema capitalista de producción y distribución, el neoliberalismo no puede ser nunca aplicado de manera completa y acabada, lo que desnuda su carácter ideológico (HINKELAMMERT, 1990: 9)

El razonamiento central del trabajo está tomado de la obra de Eduardo Basualdo *Acerca de la Naturaleza de la Deuda Externa y la Definición de Una Estrategia Política*. A partir de allí, se profundiza acudiendo a los análisis teóricos sobre el neoliberalismo de Martín Seco, Ezcurra y otros. Los datos estadísticos surgen de varias fuentes, siendo las principales el Ministerio de Economía de la Nación, las obras de Mario Rapoport y Luis Vitale.

El desarrollo histórico de la deuda externa

Desde comienzos de la década de los treinta, con la crisis mundial de oferta conocida como “el crack del ‘29”, se abrió una nueva etapa del capitalismo mundial. En América Latina se consolidó un nuevo paradigma económico y político. La región se embarcó en un proceso de industrialización liviana conocido como “sustitución de importaciones” (RAPOPORT, 2000: 206) El marco político de este nuevo modelo de acumulación se constituyó en el “Estado de Bienestar”, una forma basada en la teoría

económica de John Maynard Keynes, un prominente economista que influyó sobremanera en la política norteamericana del “New Deal” de Franklin Delano Roosevelt. Se trató de un estado fuertemente interventor en materia económica y social, donde el sostenimiento del pleno empleo y de una demanda agregada alta en términos macroeconómicos se convirtió en el principal objetivo de la política económica.

Todo el sistema se basaba en un gasto público muy alto, especialmente en materia social. En esta época los trabajadores realizaron conquistas importantes en lo que respecta a derechos laborales y sociales. Por otro lado, el aparato productivo industrial desarrollado al calor de la sustitución de importaciones como consecuencia del cierre de los mercados internacionales durante la Segunda Guerra Mundial, le daba a los estados de la región un margen importante de autonomía en relación a las potencias económicas occidentales.

Este esquema descansaba en una alianza social estrecha entre las burguesías industriales nacionales y los obreros. En este período se produjo la mayor participación de los asalariados en la distribución del producto bruto interno de los países latinoamericanos. Un buen ejemplo de este tipo de regímenes existió en el Brasil de Getulio Vargas y en la Argentina de Juan Domingo Perón.

Con diversos matices y vaivenes, este esquema fue hegemónico hasta mediados de la década de los setentas. Si bien en este período la región fue destinataria de algunos créditos internacionales, el problema del endeudamiento externo público no fue en Latinoamérica un asunto central, sino más bien una problemática asociada a coyunturas desfavorables en la balanza de pagos internacional de determinados países.

La correlación de fuerzas sociales que sostuvo este modelo político y económico a nivel global fue cambiando, hasta resquebrajarse a mediados de la década de los setentas. La burguesía industrial fue empezando a cederle terreno y poder a la burguesía financiera, asociada a los grandes capitales internacionales y al sistema financiero y bancario transnacional.

El momento coyuntural que marca el definitivo triunfo del capital financiero sobre el industrial es la crisis del petróleo de 1974. Esta suba importante de precios del crudo a nivel mundial tuvo dos efectos sobre el sistema económico imperante: produjo cierta parálisis en el ritmo de producción y constituyó una importante transferencia de recursos desde la industria al sistema financiero. Dado que en los países árabes productores de petróleo se ha mantenido un esquema similar al feudal, signado por monarquías no propiamente capitalistas e industriales, los excedentes generados por la suba del precio del crudo rápidamente se transfirieron a Europa, Estados Unidos y Japón, ya sea como inversiones especulativas o como pago de gastos significativos de carácter suntuario. La actividad financiera a nivel global pasó a ser el sector más dinámico del capitalismo a nivel mundial, en detrimento de la actividad industrial.

Desde ese momento comenzó a consolidarse una nueva forma de estado, amparada en otra alianza de clases y en una ideología diferente al keynesianismo. Se abría una nueva etapa del capitalismo a nivel global. La alianza entre la burguesía industrial y el proletariado en Latinoamérica le daba paso a una hegemonía creciente de la burguesía financiera.

La segunda mitad de la década de los setentas se caracterizó por una especie de apogeo del crédito internacional. Los excedentes de la venta de petróleo se canalizaron desde los países centrales a las regiones periféricas del globo a través de créditos, viabilizados por las propias potencias occidentales o por los organismos multilaterales de pagos. Caído el sistema internacional impuesto por los acuerdos de Bretton Woods, basado en el patrón oro, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial comenzaron a cumplir nuevas funciones. El FMI ya no asistía financieramente a los países durante crisis coyunturales de balanza de pagos, sino que financiaba toda clase de déficits y reformas estructurales que los países del tercer mundo decidieran

impulsar. De esta manera se convirtieron en los instrumentos más eficientes de la implementación de políticas neoliberales en los países periféricos. Comenzaba a configurarse así la relación básica entre el centro y la periferia que regiría de manera hegemónica a la economía globalizada durante las siguientes dos décadas.

En Latinoamérica los gobiernos locales comenzaron a implementar reformas estructurales en sus economías. Esas reformas fueron financiadas, entre otras fuentes, con recursos tomados en concepto de deudas. El modelo de acumulación basado en la industrialización sustentada en la sustitución de importaciones le fue dejando paso a una “modernización” acelerada de las economías de la región, proceso por el cual la actividad industrial y productiva, sustento social de los movimientos progresistas en la región como el de Salvador Allende en Chile o Juan Domingo Perón en Argentina, empezaron a declinar a favor de actividades financieras y especulativas. Para ello hubo de desregularse y comenzar una apertura progresiva de las economías nacionales latinoamericanas, ahora receptoras masivas de productos importados y de inversiones financieras de corto plazo.

Para comienzos de los ochentas esta modernización, consistente en la desindustrialización y la “financierización”, en términos del economista chileno Ricardo PFrench Davis, ya se había instalado en la región como el patrón de acumulación hegemónico (PFRENCH-DAVIS, 2005: 61) A esta conversión empírica le cupo una conversión ideológica. El keynesianismo le fue dando paso al neoliberalismo como discurso privilegiado para darle un horizonte de sentido a la nueva realidad. A esto se le dará especial atención en el siguiente apartado del estudio.

La retirada de la regulación estatal de algunos sectores de la economía y la apertura económica determinaron un déficit público creciente. El endeudamiento público externo fue la fuente principal de financiamiento de estos déficits.

Los países latinoamericanos comenzaron a endeudarse progresivamente. Dado que históricamente el pago de la deuda no había sido significativo respecto del presupuesto estatal y del producto bruto interno de esos países, la opinión pública no advirtió que se estaba gestando la causa de las crisis que se sucederían en la década siguiente. La sucesión de golpes de estado que terminaron con la marcada movilización social de mediados de los setentas, sumada a la entrada masiva de productos de consumo importados, el acceso a la actividad financiera de algunos sectores medios de la sociedad latinoamericana y la adopción de ciertos patrones de conducta y consumo propios de las sociedades industriales de las regiones centrales del planeta sirvieron de sustento para que el modelo naciente gozara de cierto consenso, forzado a sangre y fuego en casos como la Argentina, al comienzo de su implementación.

El progresivo endeudamiento, la dramática suba de las tasas de interés internacionales entre 1981 y 1982 y la aplicación de la doctrina neoliberal en los países de Latinoamérica fue estableciendo las pautas y creando el marco económico y social para que en la década de los ochentas se produjera la llamada “crisis de la deuda externa”. Los países latinoamericanos se encontraron en serias dificultades financieras para seguir haciendo frente al pago del capital y de los intereses de los préstamos que habían ido contrayendo. Además, los intereses fueron determinando que el volumen de la deuda fuera siendo progresivamente más significativo respecto al Producto Bruto Interno, lo que era un claro indicador de que esa deuda sería muy difícil de pagar de mantenerse el esquema económico predominante.

Otro factor fue importante en el desencadenamiento de esa crisis: la suba en las tasas de interés internacionales. Mientras que en la segunda mitad de la década de los setentas la tasa de interés tuvo un promedio del seis por ciento, para 1980 esa tasa había trepado al dieciséis por ciento (LOZADA, 2005: 65) Ello ocasionó un considerable aumento en las obligaciones que los países deudores debían afrontar.

Asimismo, el progresivo deterioro de los términos del intercambio, como consecuencia de la caída del precio de los productos exportables, produjo importantes crisis en el sector externo de los países latinoamericanos y contribuyó a fogonear la crisis más generalizada de la deuda externa.

A partir de este cuadro de situación, los países latinoamericanos entraron en el círculo vicioso descrito en el apartado anterior. Los grandes acreedores a nivel internacional empezaron a exigir reformas en los Estados y las economías latinoamericanas con el argumento de asegurar y garantizar el recupero de la capacidad de pago de sus acreencias y se dio comienzo a lo que se llamó el ciclo del ajuste estructural, que consistió, básicamente, en implementar medidas de desregulación económica, recorte al gasto social, regresividad impositiva, privatización de las empresas y los servicios públicos, entre otras³.

En esta década, la de los ochentas, el neoliberalismo no alcanzó a afianzarse como el modelo hegemónico en Latinoamérica. Algunos países aplicaron el programa neoliberal con más profundidad que otros. Sin embargo, hacia fines de los ochentas y principios de los noventas, el proceso ya se hallaba instalado en casi la totalidad de los países latinoamericanos. Carlos Salinas de Gortari en México, Fernando Collor de Melho en Brasil, Augusto Pinochet en Chile, Alberto Fujimori en Perú, Carlos Menem en la Argentina, José María Sanguinetti en Uruguay y Abdalá Bucaram en Ecuador, entre otros, encabezaron las administraciones que coronaron la implantación de modelos políticos, económicos y sociales de carácter neoliberal en los países del subcontinente.

A partir de este punto, las deudas externas de todos los países latinoamericanos fueron creciendo, y a mediados de la década sucesivas crisis mostraron algunos signos de debilidad del modelo; la devaluación mexicana de 1995 y el consecuente “efecto tequila”, la declaración de cesación de pagos internacionales del Ecuador en 1997 y su posterior dolarización y, por supuesto, la implementación de restricciones bancarias en la Argentina en diciembre de 2001 y el posterior desastre político, económico y social que le costó el cargo al entonces presidente Fernando de la Rúa.

La mayoría de los países de Latinoamérica siguieron este camino en lo que respecta al endeudamiento externo. La única excepción es Chile, país que adoptó al neoliberalismo como doctrina económica y política a partir de 1973, cuando el Golpe de Estado encabezado por Augusto Pinochet derrocó al gobierno democrático de la Unidad Popular y del presidente Salvador Allende.

Aún cuando Chile ha tenido y tiene deuda externa, la singularidad de su desarrollo radica en el hecho de que no se incrementó significativamente durante los setentas y la suba de la tasa de interés internacionales de principios de los ochentas no afectó a este país de la misma manera que lo hizo con la mayoría de los países latinoamericanos. La llamada crisis de la deuda externa no impactó a ese país de manera importante.

Sin embargo, independientemente del desarrollo de su deuda externa pública, Chile mostró y muestra aún los signos clásicos de la aplicación del neoliberalismo, tales como concentración de la riqueza, desregulación del Estado y transnacionalización de su economía interna.

³ La posición y las exigencias de los países centrales en relación a la necesidad de implementar reformas estructurales están ilustradas de manera palmaria en los informes que anualmente elabora durante el período el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Es importante destacar que, a medida que el modelo comienza a mostrar signos de fracaso, como el aumento del desempleo y la pobreza, el discurso de estos organismos se va suavizando, desde posiciones liberales extremas a conceptos clásicos de los noventas como “desarrollo humano”, “equidad” y “empoderamiento”

El propio enfoque sobre la naturaleza de la deuda

Como se dijo al comienzo, el principal objetivo de este trabajo es mostrar la naturaleza neoliberal del endeudamiento público externo. La hipótesis es que la deuda no es producto de la continuidad de políticas keynesianas intervencionistas en los países latinoamericanos durante las décadas de los ochentas y los noventas, sino que es consecuencia de las reformas neoliberales ejecutadas desde mediados de la década de los setentas, consistentes en la desregulación y apertura de las economías de la región y el debilitamiento de las estructuras productivas de las mismas.

Para desarrollar y sustentar esta posición es menester definir al neoliberalismo, de manera de poder tipificar su período de vigencia y hegemonía. Posteriormente, se analizará el comportamiento del endeudamiento público externo argentino a partir de 1976 y los diversos argumentos sobre su desarrollo y posibilidades de erradicación.

El neoliberalismo

Los intelectuales orgánicos y cuadros políticos del neoliberalismo señalan que el mismo no constituye una ideología sino una ciencia. Pretenden sustentar que sus postulados son los únicos que permiten entender el funcionamiento de la economía moderna y de la sociedad en general. Todo discurso que se aparte o critique sus ejes centrales es erróneo, “estatista”, “obsoleto”, “populista” o, precisamente, ideológico, alejado de la verdad y la rigurosidad científica de la que sí goza el neoliberalismo (FUKUYAMA, 1992)

Durante la década de los noventas, los medios de comunicación reforzaron esta idea en el imaginario social. Modestos empleados del establishment devenidos en destacados economistas enseñaban cada mediodía y cada noche, a través de sus columnas de los noticieros de los principales canales de televisión, que el Estado y su mera existencia eran el principal obstáculo para el desarrollo económico y social y el advenimiento del paraíso prometido⁴. El excesivo gasto público, la falta de tutela estatal sobre la inflación, los impuestos altos y todo aquello que mermara mínimamente los beneficios de las grandes empresas y que distorsionara el funcionamiento del “libre mercado” era tildado de erróneo. Por ello, todo “mal funcionamiento” se atribuía a “reformas insuficientes”. Mientras el Estado existiese, aunque sea reducido a una mínima expresión, sería imposible que el crecimiento neoliberal regara a las sociedades de sus potenciales beneficios, dado que no estaban dadas todas las condiciones para su aplicación absoluta (DE LA BALZE, 1995) Como en términos reales no es posible suprimir al Estado siempre habría lugar para la crítica y el pedido de mayores reformas y ajustes de corte neoliberal.

Es a partir de esta última idea que trabaja el filósofo alemán Franz Hinkelammert en su obra *Crítica de la Razón Utópica*. En este libro se critica a otro filósofo de las ciencias de origen austríaco, Karl Popper.

Popper fue un acérrimo defensor del neoliberalismo (POPPER, 1981) Sus principales aportes versan sobre la filosofía de las ciencias y la epistemología. Su tesis central es que una teoría científica, para ser reconocida como tal, debe ser falsable, es decir, debe exponer en qué condiciones empíricas puede ser declarada como falsa.

Hinkelammert critica al neoliberalismo en los términos de la teoría de Popper. Se pregunta como puede ser el neoliberalismo ciencia si es imposible establecer las condiciones en las cuales es falso. No es posible suprimir total y absolutamente al

⁴ En la Argentina, se destacaron como “expertos en economía” Osvaldo Granados, Juan Carlos de Pablo, Carlos Melconian y otros más antiguos en la profesión como Mariano Grondona y Bernardo Neunstadt.

Estado ni dejar a las fuerzas de mercado libres de toda injerencia externa ni eliminar el gasto público, ni los impuestos, ni las barreras aduaneras. Además, no es posible abstraer la realidad económica del resto de las relaciones sociales. El neoliberalismo no establece nunca estas condiciones. Por ello, no sólo no es ciencia, sino que constituye una verdad tautológica que se autoafirma indefinidamente en términos lógicos (HNIKELAMMERT, 1990)

La importancia del análisis de Hinkelammert radica en el hecho de que encuentra sus fundamentos de crítica en el corpus teórico de un reconocido autor neoliberal. Sin embargo, no se podría afirmar que el neoliberalismo es intrínsecamente falso por ser una ideología, como se desprendería lógicamente de las posiciones de los propios neoliberales.

La ideología ha sido conceptualizada de diversas maneras a lo largo de todo el siglo XX. El marxismo clásico la ha caracterizado como el reflejo superestructural de las condiciones materiales de existencia. Althusser entiende que la ideología es falsa conciencia, distinta de la Ciencia, constituida respecto de lo social exclusivamente por el marxismo.

Los sectores más conservadores y reaccionarios han utilizado el término de manera despectiva. Todo aquello que reviste carácter ideológico es “peligroso” y nocivo para el orden de cosas existente, el statu quo, objetivo y “deseable”. Esa es precisamente la posición a la que adhieren los neoliberales.

De acuerdo a la naturaleza del presente trabajo, se entenderá a la ideología como una cosmovisión del mundo, no necesariamente falsa ni absolutamente verdadera, que los hombres se forman de acuerdo a las condiciones materiales de existencia en las cuales viven. Estas condiciones no se reducen al lugar que ocupan en el proceso de producción, sino que también comprenden la síntesis de la clase social de pertenencia, la expectativa de clase y la influencia de la acción propagandista del Estado y los medios de comunicación.

Esta noción se basa en el concepto de ideología construido por Antonio Gramsci (GRAMSCI, 1975: 32) Aquí la ideología no es ni falsa ni verdadera, sino que es una representación global del mundo que cada una de las clases sociales tiene. No se trata de romper con los mitos y las falsedades de la ciencia burguesa (ideológica) con las armas de la Ciencia (el marxismo) como señalaría Althusser, sino de librar una guerra de posiciones que le permita a la ideología proletaria (más completa, por cierto, en tanto encierra la posibilidad de crítica de lo existente y no se encuentra atada al interés de sostener el statu quo) vencer a la ideología burguesa y sus instituciones y detentar la hegemonía, concepto central de la teoría gramsciana.

Lo central de todo esto no es fundamentar que el neoliberalismo es falso por ser una ideología. Lo importante aquí es poner en evidencia la falsedad de la idea del discurso único, instalada por el mismo neoliberalismo. Hay que entender que es un discurso más, una cosmovisión más del mundo que está en pugna con muchos otros discursos e ideologías y que, al igual que todos ellos, tiene la clara finalidad de beneficiar a ciertos sectores sociales y económicos y de excluir a otros tantos, por cierto, en este caso, mayoritarios.

Una vez expuesto de manera acabada el carácter ideológico y parcial de la doctrina neoliberal y desmontado su pretensión científica, cabe realizar un análisis y una exposición de sus principales principios y postulados, como así también su desarrollo histórico y político.

Como su denominación lo indica, esta ideología es una nueva versión de una doctrina precedente en el tiempo: el liberalismo. Tiene rasgos comunes y novedosos respecto de ella.

Siguiendo lo trazado en la investigación “*¿Qué es el Neoliberalismo?*” de Ana María Ezcurra, el neoliberalismo surgió tras la Segunda Guerra Mundial, en el año

1944, con la publicación de la obra *Camino de Servidumbre*, de Friedrich Hayek. La obra constituía una reacción teórica y política vehemente contra el Estado de Bienestar (EZCURRA, 1998: 35) En ella se criticaba, en forma absoluta y sin atenuantes, los límites que el Estado pudiese aplicar a los mecanismos puros del mercado.

Sin bien la obra tuvo trascendencia, no tuvo un correlato significativo en el plano político y económico. El éxito de las políticas económicas keynesianas en la superación de la crisis originada a finales de 1929, sustento teórico y pragmático del Estado de Bienestar, no promovió el terreno fértil para que el neoliberalismo consiguiese adhesiones de peso.

En el campo específicamente ideológico, en su etapa originaria, el neoliberalismo se sustentó en tres ideas fuerza o ejes principales: el crecimiento económico del libre mercado y del lucro del capital privado, el abatimiento constante del costo de la fuerza de trabajo y la supresión el gasto público social (EZCURRA: 39)

El crecimiento económico de libre mercado sigue siendo hoy la columna vertebral del neoliberalismo. El equilibrio y la evolución positiva de los índices macroeconómicos y la eliminación de barreras aduaneras y arancelarias de cualquier tipo, como así también de protecciones sociales e institucionales, han sido pregonados por sus representantes políticos y económicos.

Cuando se hace referencia al abatimiento del costo de la fuerza de trabajo, se quiere aludir a la constante caída relativa del costo del trabajo frente a los demás factores de producción. La maximización de la tasa de ganancia, cuarto eje neoliberal que surge con posterioridad a la etapa originaria, se sustenta en la idea de que el trabajo debe ir perdiendo significación en el costo total de la producción. Ello se traduce, básicamente, en la caída constante en el salario real de los trabajadores. Incluso, de ser posible, la disminución puede ser nominal. Aparte, es imprescindible eliminar todas aquellas regulaciones y legislaciones públicas que impidan la flexibilidad del precio del trabajo: el salario. En la Argentina ello se materializó a través de la Ley de Empleo de 1991 (BECCARIA y ALTIMIR, 1999: 23) y la posterior Ley de Flexibilización Laboral, sancionada durante la gestión de Fernando De La Rúa (1999-2001) El neoliberalismo concibe que la libre fluctuación del precio del trabajo asegurará la plena ocupación de manera permanente.

Desde los tiempos del liberalismo clásico, los partidarios de esta tendencia han cargado vehementemente contra el Estado. Si bien el neoliberalismo ya no se plantea la cuestión de fondo, en la forma de libertad liberal contra la libertad democrática, retoma este punto y lo formula de una nueva manera. Así, el Estado no debe desaparecer, ya que debe ser el encargado de proveer aquellos servicios y bienes que el mercado no puede producir, bien porque no tiene la capacidad suficiente para producirlos o por el carácter deficitario y subsidiario de los mismos. Es el caso de la seguridad interna y externa, ordenamiento catastral, regulaciones sobre sanidad, entre otros. Es decir, el Estado debe proveer aquellos servicios que le permiten al mercado desarrollarse y crecer sin inconvenientes.

Desde esta concepción, el gasto público social es una erogación que no se encuadra dentro de este esquema. Así, el Estado actúa como distorsionador de las fuerzas del mercado. Éste asigna perfectamente los recursos entre agentes iguales y equivalentes de acuerdo a sus capacidades y destrezas. Esta idea es el eje nodal de la obra *El Hombre Contra el Estado* de Herbert Spencer, referente victoriano del liberalismo clásico. Aunque claro, él sostiene que toda forma estatal es indeseable, algo que el neoliberalismo suaviza y reformula (SPENCER, 1960)

En realidad, no se trata de un cambio ideológico o doctrinario, sino más bien de un “aggiornamiento” que responde a la irrupción de serios cuestionamientos al neoliberalismo en su etapa de manejo del aparato estatal y el riesgo que las grandes mayorías que sufren la exclusión social constituyen para la supervivencia del modelo.

Es decir, frente a la insuficiencia de la “teoría del derrame”, que entiende que el crecimiento económico a mediano o largo plazo va a redundar necesariamente en el mejoramiento socioeconómico de los sectores más pobres, los gobiernos neoliberales tuvieron que echar mano de políticas asistencialistas que paliaran los efectos de sus propias medidas de ajuste y apertura y que aplacaran cualquier estallido social que amenazara el funcionamiento del sistema en su conjunto. Ello se hizo particularmente visible en Argentina en diciembre de 2001, cuando las protestas populares decretaron el fin del neoliberalismo como ideología dominante en el país.

La naturaleza del endeudamiento público externo

El discurso neoliberal instaló en Latinoamérica la firme idea de que el endeudamiento externo público tenía su origen en la existencia de un Estado sobredimensionado que mantenía un nivel de gasto social que no se correspondía con las posibilidades reales de las economías regionales.

La deuda era entonces el resultado de un Estado que no se había adecuado a los cambios “naturales y necesarios” que se habían operado en la economía mundial. No existía previsión sobre los ingresos y egresos públicos. A partir de mediados de la década de los setentas habría a comenzado a profundizarse la brecha entre los ingresos, determinados por la nueva situación económica dominada por la racionalidad y los estándares de eficacia, eficiencia y reducción de costos, y los egresos, establecidos a partir de conductas irracionales de los administradores de turno basadas en una cierta nostalgia del viejo paradigma del Estado de Bienestar y en una reticencia a reducir los gastos sociales, pretendiendo sostener una estructura política clientelar que asegurara su continuidad.

Por otro lado, el Estado aún fomentaba industrias internas “artificiales”, actividades que sólo se mantenían al calor de protecciones externas sustentadas en la presión sindical de los trabajadores que no tenían “competitividad internacional” y por lo tanto, al establecerse una apertura externa, la gran mayoría del aparato industrial nacional desaparecería sin remedio al sucumbir frente a productos importados competitivos y sobrevivirían aquellas industrias que pudiesen reconvertirse a la nueva situación.

En ese marco, la deuda era la lógica consecuencia de un Estado que mantenía un estado de cosas inviable. Las economías nacionales continuaban manteniendo un nivel de gasto y bienestar que superaba sus posibilidades de producción, razón por la cual era imposible no generar endeudamiento externo.

La deuda, a partir de este planteo, sería, en términos ideológicos, de naturaleza keynesiana. El aumento de su volumen estaría determinado por la falta de control y adaptación del gasto público a un nuevo escenario internacional donde se habían operado cambios profundos y por lo tanto ya no era posible seguir basando la política económica bajo los postulados vigentes durante el auge del Estado de Bienestar. Por lo tanto, la única manera de superar el ciclo de endeudamiento externo sería la implementación completa y profunda del decálogo de mandamientos del neoliberalismo, materializado posteriormente en lo que se llamó “El Consenso de Washington” (STIGLITZ, 1998: 16)

Desde el enfoque que sustenta este trabajo, esta caracterización de la deuda y sus principales causas es falsa e ideológica. Con esto no se quiere decir que sea falsa por el hecho de ser formulada desde una determinada ideología, sino que su función no es dar una explicación científica sobre el fenómeno de la deuda. Su objetivo principal es sostener un discurso que pueda sustentar la aplicación de un nuevo paradigma político y económico a nivel global, con beneficiarios bien definidos.

Se explicará esto último en otro apartado de este trabajo. Lo que se tratará de demostrar aquí es que la deuda externa no tiene su origen en el nivel de déficit fiscal sustentado en políticas keynesianas, sino en el establecimiento de esquemas monetarios y de apertura económica que se fueron sucediendo en América Latina en general y en la Argentina en particular a partir de mediados de la década de los setentas, al calor de los ajustes estructurales implementados bajo la impronta del neoliberalismo.

El caso argentino

Una primera contrastación al planteo descrito precedentemente se encuentra en el caso argentino. Desde 1976 en adelante, año en que se perpetró el golpe de Estado que dio origen al autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, la deuda externa empezó a crecer de manera dramática y exponencial, en términos relativos respecto a momentos anteriores. Este régimen comenzó a implementar el proceso de ajuste estructural en la Argentina. Si bien las fuentes difieren con algunos matices, se puede afirmar que para 1975 la deuda externa argentina era de 7800 millones de dólares, mientras que para 1983, año en que el régimen es reemplazado por una administración democrática, el volumen de endeudamiento público creció a 45100 millones de dólares (PONIACHIK, 2001)

Hay diversas razones por las cuales creció el nivel de deuda durante el período. Aquí se mencionará y describirá las más importantes: la compra de armamento, el establecimiento de la devaluación pausada y la implementación de seguros de cambio par la deuda externa privada en 1982.

Los jefes del Proceso de Reorganización Nacional realizaron diversas compras de armamento al exterior, financiadas con deuda pública externa. Por un lado, libraban, según ellos, una “guerra interna” contra la subversión. El terrorismo de Estado durante el período dejó como saldo alrededor de 30.000 personas desaparecidas, 2.000 niños apropiados y 2.000.000 de exiliados.

Aparte, la Junta Militar mantenía la hipótesis de conflicto limítrofe con Chile. De hecho, en 1978 el diferendo por el Canal de Beagle llegó a ser tan grave que en las ciudades argentinas limítrofes con Chile, como el caso de Mendoza, se llegaron a realizar ensayos de evacuación. Afortunadamente la mediación internacional evitó la vía bélica.

El conflicto del Atlántico Sur, la invasión de las Islas Malvinas, fue el episodio bélico más significativo que llegó a cabo el régimen. La incursión terminó en derrota y con la vida de aproximadamente 700 soldados argentinos.

La reforma financiera de 1977⁵ propició las condiciones para el establecimiento del ciclo de valorización financiera (BASUALDO, 2000) Dada la imposición de altísimas tasas de interés, la diferencia entre las tasas internas, muy superiores, a las

⁵ Esta reforma se realizó mediante Ley 21.526, publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 19 de febrero de 1977. Cabe destacar que al día de hoy, con modificaciones parciales, el sistema financiero argentino sigue siendo regido mediante esta ley. Se dispuso recrear un sistema de reservas fraccionarias o efectivos mínimos uniformes sobre todo tipo de depósitos, se liberalizaron los criterios por los cuales cada banco fijaba la tasa nominal de interés, es decir, se desreguló la tasa de interés, se otorgó a las entidades financieras la libertad de fijar las formas y el destino de su gestión crediticia, el Banco Central se erigió como prestamista en última instancia a través del sistema de redescuentos y garante del monto total de las operaciones en moneda nacional y se fomentó la expansión de las entidades financieras ya existentes y la apertura de nuevas entidades. Esta desregulación atentó severamente contra el desarrollo de la banca cooperativa y social. Otro aspecto que se desreguló fue el flujo de capitales externo. Tanto las entidades financieras como las empresas nacionales tenían libertad tanto para endeudarse en el exterior como para remitir capitales al extranjero. Esta reforma estaba enmarcada dentro de la política de establecer una economía de libre mercado y de competencia concurrente que disciplinara el comportamiento de cada uno de los actores económicos. En los hechos, significó el fomento de la especulación y la actividad rentística en detrimento de las actividades productivas.

externas, llegaron al país un importante número de capitales especulativos externos invertidos en actividades financieras a corto plazo que atentaron contra las reservas de divisas del país. Las utilidades de esas inversiones se financiaron con deuda externa, a la manera de cómo se transfirieron recursos durante la vigencia del régimen de convertibilidad, como se verá más adelante.

Finalmente, en 1982 el Banco Central de la República Argentina implementó un sistema de seguros de cambio, garantizando la deuda externa privada de las principales empresas del país. En los hechos, la deuda que esas empresas contrajeron con el BCRA como resultado de esa operatoria, nominada en moneda nacional, se “licuó” por la inflación, mientras que las deudas originales, en dólares, pasaron a ser responsabilidad del erario público. Un dato que no es menor: el presidente del BCRA era Domingo Cavallo, quien nueve años más tarde, como Ministro de Economía de Carlos Menem, llevaría adelante el Plan de Convertibilidad.

El 10 de diciembre de 1983 asume la presidencia de la Nación Raúl Ricardo Alfonsín. La Argentina se encuentra por ese momento sumida en una profunda crisis económica, donde el abultado volumen de deuda externa pública tiene un protagonismo central. La suba de las tasas de interés internacionales y el consecuente cierre de las principales fuentes de financiamiento internacional van a determinar la imposibilidad de la administración radical de acudir al financiamiento externo.

El incremento de la deuda externa entre 1983 y 1989 se debió, principalmente, a la suba de intereses y no a nuevas incorporaciones de capital al endeudamiento externo argentino.

Si bien el gobierno de Alfonsín pretendió retrotraer algunos aspectos de política económica a la situación anterior a 1976 le fue imposible, bien por incapacidad y debilidad política, pero sobre todo por los cambios profundos que la política económica del Proceso de Reorganización Nacional había operado en la estructura social y económica del país y por las presiones internacionales por profundizar el ajuste, ahora sustentadas en el importante volumen de endeudamiento externo y los serios inconvenientes del país para hacer frente a su pago.

Si bien el Plan Austral (1985) y el Plan Primavera (1988) tuvieron éxito en el corto plazo, en el sentido de poder controlar la creciente inflación, la debilidad política del gobierno de Alfonsín se iba profundizando, hostigado constantemente por intentos golpistas de naturaleza castrense y jaqueado después de las elecciones legislativas de 1987, que lo dejó con minoría en el Parlamento. Asimismo, la necesidad constante de intervención del BCRA en el mercado de divisas interno y la imposibilidad de acceder al crédito externo determinaron que el 6 de febrero de 1989 el Estado se retirara del mercado de divisas. Se disparó entonces una espiral hiperinflacionaria que determinó la derrota oficialista en las elecciones del 14 de mayo de aquel año y la salida anticipada del presidente Alfonsín.

En 1991, en vísperas de la sanción de la Ley de Convertibilidad, uno de los principales argumentos para defender su implementación que por aquel entonces esgrimía el equipo económico liderado por Domingo Felipe Cavallo es que hasta ese momento el Estado Argentino financiaba constantemente sus déficits emitiendo moneda sin respaldo de ningún tipo⁶. Ello provocaba un régimen de persistente inflación que había encontrado su apogeo en 1989, cuando se desató un proceso hiperinflacionario que determinó la salida anticipada del poder del gobierno radical de Raúl Ricardo Alfonsín.

Aquí hay una importante contradicción. La convertibilidad se propuso terminar con la inflación que afectó a la economía argentina durante años, causada por las emisiones monetarias sin respaldo destinadas al financiamiento del déficit fiscal,

⁶ Ver el discurso de Domingo Cavallo del 2 de abril de 1991. Se encuentra en Revista Opera. Universidad Externado de Colombia. Vol. III. Bogotá. 2003. Págs. 267 a 287.

prohibiéndolas expresamente. Efectivamente, las emisiones monetarias fueron la fuente de financiamiento de los déficits fiscales durante varios años del período de sustitución de importaciones, produciendo un fenómeno inflacionario (DEMARCHI, 1995) pero de ninguna manera endeudamiento público externo.

Ya durante la vigencia de la Ley de Convertibilidad, siendo el endeudamiento externo público la única fuente de financiamiento del déficit, se caracteriza a las políticas “estatistas” como las culpables de la deuda, cuando, en realidad, las políticas neoliberales han prohibido expresamente la forma de financiamiento del déficit fiscal típica del período de vigencia del Estado de Bienestar.

Por otro lado, si se analiza detenidamente el desarrollo del endeudamiento externo público argentino y sus principales factores queda claro que no fue destinado a financiar déficits públicos originados en un excesivo gasto social. Su expansión desmesurada durante los ciclos 1976-1983 y 1992-2001 está asociada a los esquemas monetarios impuestos, en el primer caso, por el equipo económico de la dictadura militar encabezado por José Alfredo Martínez de Hoz, caracterizado por la famosa “tablita” de devaluación pautada, la “plata dulce” y el “deme dos” y por la convertibilidad, ideada y ejecutada por la gestión de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y su equipo económico, liderado por Domingo Cavallo.

A continuación se presenta un cuadro con la evolución del endeudamiento público argentino entre 1966 y 2000

Cuadro I
Monto de la deuda externa argentina en millones de dólares corrientes por cada gestión presidencial 1966 – 2000

Año	Presidente	Monto de la Deuda
1966	Juan Carlos Onganía	3276
1967		3240
1968		3395
1969		3970
1970		4765
	Roberto M. Levingston	
1971	Alejandro Lanusse	4800
1972		4800
1973		4890
	Héctor Cámpora	
	Raúl Lastiri	
	Juan D. Perón	
1974	María E. Martínez de Perón	5000
1975		7800
1976		9700
1977		11700
1978	Jorge Rafael Videla	13600
1979		19000
1980		27200
1981		35700
	Roberto Viola	
	Leopoldo F. Galtieri	
1982	Reynaldo Bignone	43600
1983		45100
1984	Raúl Alfonsín	46200
1985		49300
1986		52500
1987		58500
1988		58700
1989	Carlos S. Menem	65300
1990		62200
1991		61334
1992		62566
1993		72209
1994		85656
1995		98547
1996		109756
1997		124832
1998		140884
1999		146219
2000	Fernando de la Rúa	147667

Fuente: Poniachik, Jaime. *Como Empezó la Deuda Externa*. Revista La Nación. 6/05/2001. Páginas 22 a 24.

Considerando que en el período de Raúl Alfonsín (1983-1989) la Argentina no contrajo nuevos empréstitos y que el crecimiento del endeudamiento estuvo ligado mayormente a la brutal suba en las tasas de interés internacionales, el cuadro muestra claramente que el gran incremento de la deuda externa se dio en los dos períodos en los cuales se implementaron reformas financieras y de ajuste: 1976-1983 y 1992-2000.

Evidentemente los ciclos de endeudamiento externo en la Argentina no han sido aquellos donde han imperado políticas de redistribución del ingreso y protecciones exteriores, sino aquellos donde se han implementado medidas de desregulación y

apertura económica. Ello demuestra claramente la naturaleza neoliberal de la deuda externa argentina.

Analogías latinoamericanas: varios pueblos, un mismo destino

Para continuar este análisis y dar un panorama sobre la situación a nivel regional se presenta un cuadro sintético con la evolución del volumen del endeudamiento externo en seis países latinoamericanos entre 1973, año en que comienza a implementarse el neoliberalismo en Chile, y 1986, cuando la suba de las tasas de interés internacionales ya han desencadenado la crisis de la deuda externa y varios países latinoamericanos han comenzado a encarar procesos de moratoria y renegociación de la misma.

Cuadro II
Crecimiento de la deuda externa en los principales países de América Latina en millones de dólares.

País	1973	1982	Porcentaje de crecimiento 1973-1982	1986	Porcentaje de crecimiento 1973-1986
Argentina	4890	43634	792,3	46167	844,1
Brasil	12886	91027	606,4	106174	723,9
Chile	3179	17342	445,5	19410	510,6
Colombia	2320	10302	344,1	14619	530,1
México	8990	85890	855,4	97662	986,3
Perú	3213	11636	262,2	14575	353,4

Fuente: Banco Mundial, Tablas Mundiales, 1988, en RAPOPORT, Mario, *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)* Pág. 735.

Un análisis rápido de los datos contenidos en el cuadro II da cuenta, de manera inequívoca, del estrepitoso crecimiento de la deuda externa latinoamericana a partir de mediados de la década de los setentas. El caso argentino no constituye una situación aislada y diferente del resto de la de los países latinoamericanos. Efectivamente, se trata de una problemática regional que influyó de manera similar a todos los países del subcontinente.

¿Ajuste sin deuda? El mito chileno

Se incluye aquí un pequeño análisis de la situación de Chile respecto de su deuda externa debido a que presenta dos particularidades que interesan al objeto y enfoque del presente trabajo: fue el país pionero en la implementación de políticas neoliberales (a partir de 1973 con el golpe militar encabezado por Augusto Pinochet) y ha sido mostrado por los “think tanks” de las regiones centrales como un caso exitoso de aplicación de reformas estructurales sin generación de deuda externa (MOULIAN, 1997)

Los dos cuadros expuestos ilustran acabadamente la situación chilena en relación a la deuda. El primero muestra la evolución en millones de dólares de la deuda externa chilena entre 1975 y 1984. El segundo ilustra la situación relativa del endeudamiento público externo de ese mismo país respecto de las exportaciones entre 1975 y 1982. Nótese que los datos no son correlativos. En el cuadro III faltan los datos

correspondientes a los años 1976 y 1983, mientras que en el cuadro IV no se encuentran los datos de 1976, 1977 y 1979. Sin embargo, aún cuando no están consignados los datos de todos los años, estas series de tiempo muestran tendencias marcadas y definidas.

Cuadro III
Evolución de la deuda externa chilena
1975-1984
Saldos netos al 31 de diciembre de cada año

Año	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984
Saldo Anual (millones de dólares)	5263	5434	6911	8463	10987	14738	17261	23000

Fuente: Banco Central de Chile, en VITALE, Luis, *Historia de la Deuda Externa Latinoamericana y Entretelones del Endeudamiento Argentino*. Pág. 162.

Cuadro IV
Significación relativa de la deuda externa respecto a las exportaciones en Chile
1975-1982

Año	Servicio deuda millones U\$S	Exportaciones millones U\$S	Serv. / Exp. %
1975	556	1590	35
1978	1323	2460	53,8
1980	2361	4705	50,2
1981	3215	3960	81,2
1982	3051	3783	80,6

Fuente: Banco Central de Chile, en VITALE, Luis, *Historia de la Deuda Externa Latinoamericana y Entretelones del Endeudamiento Argentino*. Pág. 163.

Los cuadros muestran una tendencia a la alza del volumen del endeudamiento externo chileno en los primeros años de implementación del ajuste estructural. Asimismo, aparece una situación muy parecida a la ocurrida durante los noventas en la Argentina durante la vigencia de la convertibilidad: la apertura económica y la supresión de las barreras protectoras de la producción nacional determinaron que progresivamente el pago de la deuda tuviera una mayor significación relativa sobre las exportaciones chilenas.

La dictadura militar chilena implementó un programa de apertura económica y ortodoxia monetaria. Rápidamente la estructura productiva chilena comenzó a sufrir modificaciones.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos la burguesía industrial ligada al mercado interno se vio significativamente debilitada frente a la entrada masiva de productos importados. Fueron eliminadas todas las barreras arancelarias de protección de la industria local.

En Chile este proceso fue diferente a la experiencia argentina. Esa burguesía industrial se reconvirtió y se volcó a los negocios de importaciones y a nuevas actividades industriales ligadas a la exportación de productos no tradicionales como artículos petroquímicos, acero, etc. De esta forma se fue operando un cambio en el bloque de poder en Chile, que fue mutando de una burguesía nacional industrial clásica a una nueva burguesía ligada a las importaciones y a la exportación de productos industriales de alto valor agregado (VITALE, 1986: 158) En Argentina, esa burguesía industrial optó por enajenar sus empresas a los grandes grupos de capital concentrado nacionales y extranjeros o volcarse a la actividad agrícola.

El programa monetario de sobrevaluación de la moneda nacional fomentó la entrada de inversiones especulativas internacionales. Por otro lado surgió una burbuja especulativa de carácter financiero que, como en otros países latinoamericanos, desembocó en una importante crisis que requirió de la intervención estatal y la liquidación de una cantidad considerable de entidades financieras a principios del año 1983.

La dictadura implementó con anterioridad el programa que tres años más tarde los jefes del Proceso de Reorganización Nacional implementarían en la Argentina, aunque con una disparidad en los resultados del mismo. Ello se debió a la actitud de la burguesía chilena frente a la nueva situación, pero también a una importante contradicción entre la ideología y el programa económico de la dictadura de Pinochet.

El golpe de 1973 en Chile pretendió suprimir el Estado Social que promovía el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular. La llegada de Pinochet al poder significó la instauración de una dictadura militar liberal que implementaría un programa de apertura económica y ajuste estructural. Sin embargo, esa dictadura no dio marcha atrás con una de las medidas del gobierno de Allende más estadísticas y criticadas por las huestes liberales: la nacionalización del cobre y la estatización de algunas empresas vinculadas con su explotación en 1971.

Aquí existe una fuerte contradicción entre el discurso liberal de la dictadura de Augusto Pinochet y las políticas que efectivamente aplicó en materia económica. El Estado chileno seguía cumpliendo una importante función empresaria y controlaba la actividad que generaba la mayor cantidad de divisas en concepto de exportaciones.

Al respecto, se exponen algunas cifras que ilustran acabadamente esta contradicción. “A fines de 1983 el Estado controlaba el 71% de los activos operacionales de las 50 mayores empresas. En cuanto al sector financiero, controlaba el 55% de los activos bancarios. Por lo demás, gran parte de la cartera de colocaciones de las empresas privadas –de las cuales el 17% está en manos extranjeras- pertenece al Banco Central. El Estado controlaba en 1981 el 83% de la minería, base fundamental de las divisas del país, el 75% de la electricidad, gas y agua, el 96% de las comunicaciones, el 21% del transporte...”(VITALE, 1986:159)

El control del Estado chileno sobre una vasta porción de la economía nacional y, sobre todo, el mantenimiento de la nacionalización del cobre dispuesta por el gobierno de Salvador Allende en 1971, es quizá uno de los determinantes de que, durante la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, la deuda externa chilena haya sido sensible menor en términos relativos respecto al PBI que el resto de las deudas latinoamericanas.

Como se verá más adelante, en el caso del régimen de convertibilidad argentino, han existido una importante cantidad de contradicciones e incoherencias entre el discurso de los gobiernos liberales y las políticas que implementaron para concretar el ajuste estructural. No siempre los fines antiestadistas y aperturistas han sido concretados mediante instrumentos de política económica ortodoxos y liberales, sino que se han combinado programas de modernización e intervenciones estatales en la economía.

El destino de la deuda externa: función económica

El endeudamiento público externo entre 1975 y 2000 financió mayoritariamente los déficits públicos nacionales. Ahora bien, lo que cabe indagar luego de esta afirmación es la causa de ese déficit.

Para el neoliberalismo la explicación del déficit es la persistencia de un excesivo gasto público social distorsivo y de estructuras impositivas restrictivas de la acción libre del mercado. Los estados persisten en una especie de “nostalgia populista” típica del Estado de Bienestar, fomentando un nivel de consumo que supera las posibilidades reales de subsistencia de los países, alterando la “natural” y “perfecta” asignación de recursos que el mercado logra por sí mismo y protegiendo actividades no competitivas y artificiales.

La salida al problema del déficit no consiste entonces en promover la recuperación de un aparato productivo interno, establecer un esquema tributario progresivo y aplicar restricciones a las inversiones y movimientos de capitales internacionales, sino en profundizar el proceso de privatización de empresas y servicios públicos, la reducción del gasto público social, la desregulación absoluta de la economía y fomentar la actividad financiera y la llegada de nuevas inversiones especulativas extranjeras.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el déficit fiscal ha sido una constante en los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, el problema del endeudamiento no; su significación relativa aumentó a partir de 1975. No hay una relación directa y constante que se verifique a lo largo de las 5 décadas incluidas en el cuadro I. No es posible entender el problema sólo acudiendo al análisis cuantitativo. Si el comportamiento del déficit no varió, sería pertinente entonces indagar sobre las variaciones, no sobre su volumen o su significación en relación al PBI, sino sobre su naturaleza.

El caso más claro en el contexto latinoamericano para analizar el cambio en la naturaleza del déficit fiscal a partir de la implementación de políticas neoliberales es el modelo de convertibilidad y paridad cambiaria argentino.

Argentina, convertibilidad, déficit y fuga de capitales

El endeudamiento externo público creció dramáticamente a partir de 1976, cuando los militares perpetraron un Golpe de Estado contra el gobierno de Isabel Perón. La Junta de Comandantes ubicó en el Ministerio de Economía a un equipo económico ultraliberal encabezado por José Alfredo Martínez de Hoz.

El principal objetivo de esta gestión fue cambiar la estructura económica argentina, sentando las bases para una reforma estructural profunda que disciplinara a los sectores sociales y políticos movilizados durante el lustro anterior. La apertura de la economía argentina y el fomento de la actividad financiera en el país fueron estableciéndose en esta época. El epicentro de estas políticas fue la reforma financiera de 1977. Efectivamente, el programa neoliberal de esta época se aplicó de manera parcial, pero dejó sentadas las bases para la reforma más profunda que se implementaría durante la década de los noventa.

El sector financiero incrementó su importancia relativa dentro de la economía nacional, manteniéndose durante toda la década de los ochentas y los noventa. Por otro lado, el volumen de la deuda externa y la crisis derivada de la importante suba de las tasas de interés a comienzos de los ochentas limitó sobremanera el margen de acción del presidente constitucional Raúl Alfonsín (1983-1989) y las posibilidades reales de poder retrotraer la situación de la economía argentina a la situación previa a la asunción del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”.

A modo meramente ilustrativo y de manera de poder dar cuenta someramente de la influencia de la gestión económica de la dictadura, como ya se expuso, entre 1976 y 1983 la deuda externa argentina se incrementó en términos absolutos de 9700 a 45100 millones de dólares. Si se mide en términos relativos respecto al PBI, el problema se muestra con mayor dimensión, dado que el aparato industrial nacional en esta década sufrió una disminución significativa, dando paso al crecimiento del sector financiero.

El año 1989 marcó un punto de inflexión en la Argentina. Un brote hiperinflacionario hacia febrero de aquel año determinó la victoria del peronismo en las elecciones del 14 de mayo y la salida anticipada del gobierno de Raúl Alfonsín. La gente empezó a reclamar de manera enérgica una solución definitiva y eficaz contra un signo clásico de la economía argentina: la inflación.

La nueva administración, encabezada por Carlos Saúl Menem, inició un proceso de reconversión de la economía nacional. Primero implementó el Plan Bonex, una nacionalización de depósitos bancarios a plazo fijo que le permitió al Estado fortalecer su volumen de reservas. Esta sería la masa de recursos que en una etapa inicial sostendría el régimen de convertibilidad y la paridad cambiaria.

Poco más de un año y medio después del cambio de gestión, en abril de 1991, fue sancionada la Ley de Convertibilidad⁷. Esta norma establecía dos pautas básicas que habrían de regir la economía argentina por la década siguiente: la obligación del Banco Central de la República Argentina de cambiar un dólar norteamericano por diez mil australes (más tarde equivalentes a un peso) y la prohibición de emitir moneda nacional sin respaldo en reserva de divisas. De esta manera se mantenía el valor de la moneda nacional, obligando al BCRA a mantener una paridad rígida entre circulante y reservas.

A comienzos de la década de los noventa, la Argentina comenzó a transformar profundamente su economía. En una primera etapa, hasta 1993, el gobierno del entonces presidente Carlos Saúl Menem impulsó un severo proceso de privatización de empresas públicas. Entre ellas YPF, Aerolíneas Argentinas, Entel, Encotel y casi la totalidad de los servicios públicos como agua, gas y electricidad.

Este proceso tuvo consecuencias muy importantes para el desarrollo económico posterior argentino. Dado que los esquemas de concesión de servicios públicos no contaron con instrumentos eficaces de control y monitoreo por parte del Estado las empresas tuvieron un margen de acción casi ilimitado en relación a las tarifas, a prestaciones de servicio, a pautas de inversión y, lo que es muy importante, en lo que respecta a liquidación de dividendos y remisión de los mismos al exterior.

Una curiosidad respecto al tema: una porción de los recursos que el Estado recaudó en concepto de privatizaciones fueron destinados al pago de la deuda externa. Entre 1991 y 1993 el volumen absoluto de la deuda externa disminuyó. A partir de 1994 ya se consolidaría la tendencia al crecimiento, que se vería interrumpida recién diez años más tarde con el canje de deuda en 2005, bajo la administración de Néstor Kirchner. Otra porción de esos recursos fue utilizada para pagar otros gastos del Estado como jubilaciones. Es decir, podría afirmarse que esos recursos fueron "gastados" en vez de ser "invertidos".

La economía argentina fue "internacionalizándose" progresivamente. Asimismo, se desarrolló un fenómeno conocido como atraso cambiario; la paridad cambiaria, basada en un esquema puramente monetario sin un correlato en el crecimiento y

⁷La Ley de Convertibilidad es la número 23.928. Fue publicada en el Boletín Oficial de la Nación el día 28 de marzo de 1991. Tiempo después, en 1993, diez mil australes pasaron a ser un peso. De esta forma, un dólar norteamericano era convertible por un peso argentino, dando la sensación ficticia de paridad entre la solidez y el crecimiento de la economía norteamericana y la argentina. En términos de sociología económica y de manejo de expectativas, puede decirse que esa medida constituyó una excelente jugada en la legitimación de la convertibilidad como proyecto económico de largo plazo.

desarrollo de la economía dio como resultado un precio del dólar muy barato en relación al peso argentino. Ello produjo una constante disminución de exportaciones y un importante incremento de las importaciones. El aparato productivo nacional, ante un mercado interno invadido por productos foráneos y la imposibilidad de exportar, fue deteriorándose. Muchas empresas de capital nacional cerraron y otras fueron transferidas a grupos transnacionales.

El panorama se configuró de la siguiente manera. El Estado estaba obligado a cambiar un dólar por un peso. El conjunto más importante de empresas en la Argentina estaba en manos de grupos extranjeros. Estas empresas no invertían sus utilidades en la Argentina y las remitían al extranjero, dado que no tenían control estatal sobre su gestión y no había restricciones en los movimientos internacionales de capitales. Al momento de realizar esas remisiones, conocidas como "fuga de capitales", debían cambiarlas por dólares, lo que representaba una constante presión sobre las reservas del BCRA, que debía salir a intervenir frecuentemente en el mercado cambiario local dada la demanda constante de dólares para ser "fugados" al exterior (BASUALDO, 2000: 31)

Hacia la segunda mitad de la década los síntomas del deterioro del mercado interno empezaron a hacerse sentir con fuerza. La pobreza empezó a crecer a un ritmo vertiginoso, el desempleo castigaba a un cuarto de la población y las crisis económicas internacionales como el "efecto tequila" de 1995 o la debacle del sudeste asiático de 1997 impactaban fuertemente de manera negativa en el país. El déficit público comenzó a ahondarse y a consolidarse como un signo constante. El deterioro del sector externo también contribuyó a ello.

A continuación se incluyen algunos cuadros que dan cuenta del deterioro progresivo de los principales indicadores socioeconómicos durante la década de vigencia de la convertibilidad.

Cuadro V
Evolución del Salario en la Argentina 1988 - 1998 ⁽¹⁾

Año	Básico de convenio personal calificado	Básico de convenio personal no calificado	Salario docente	Salario docente universitario	Participación del salario en el ingreso (%)
1988	100	100	100	100	23,7
1989	81,3	80,3	65,5	69,6	19,6
1990	87,8	87,3	79,1	66,6	23,4
1991	78,6	78,7	84,4	53,3	25,3
1992	69,7	69,9	83,7	57,2	27,7
1993	68,4	68,8	89,2	61	29,4
1994	73	73,5	84,8	58,6	28,5
1995	72,3	73	83	56,7	27,4
1996	72,3	72,9	82,9	56,6	24,7
1997	71,9	72,6	82,8	56,3	23,7
1998	70,7	71	80	55,6	24

⁽¹⁾ Año Base: 1988 = 100

Fuentes: INDEC, BCRA, Ministerio de Economía y FIDE

Cuadro VI
Evolución de la distribución de ingresos en Argentina 1974 - 1999

Porcentaje de ingreso	1974	1980	1985	1990	1995	1999
30 % más pobre	11,1	10,5	9,9	9,6	8,3	8,2
30 % medio bajo	22,4	19,2	19,4	19,1	18,5	18,6
30 % medio alto	38,3	37,2	37,4	36	35,9	37
10 % más rico	28,2	33,1	33,3	35,3	37,3	36,2

Fuentes: INDEC y Anuario Banco Mundial

Cuadro VII
Evolución del empleo en Argentina 1988 – 1999 (en porcentaje de la PEA)

Año	Desempleo abierto onda mayo	Subempleo visible onda mayo	Desempleo + subempleo
1988	6,5	8,9	15,4
1989	8,1	8,6	16,7
1990	8,6	9,3	17,9
1991	6,9	8,6	15,5
1992	6,9	8,3	15,2
1993	9,9	8,8	18,7
1994	10,7	10,2	20,9
1995	18,4	11,3	19,7
1996	17,1	12,6	29,7
1997	16,1	13,2	29,3
1998	13,2	13,3	26,5
1999	14,5	14,9	29,4

Fuente: INDEC

El modelo de la convertibilidad requería constantemente de cantidades crecientes de dólares. Como la economía argentina no tenía posibilidad de generarlos de manera genuina, es decir, a través de las exportaciones y el Estado generaba déficits, debía existir alguna fuente de financiamiento del modelo. La fuente sólo podía ser una: endeudamiento externo público.

A partir de esa situación es que se configuró lo que se denomina, al menos desde la perspectiva que se sostiene aquí, el circuito de la convertibilidad.

Las empresas privatizadas, de propiedad extranjera, tienen fabulosas ganancias en el mercado interno como consecuencia de la falta de regulación del Estado. Dado que el destino final de esas utilidades es el extranjero esos pesos son cambiados a dólares. El Estado está obligado a cambiar un peso por un dólar. El dólar es barato y el peso está sobrevaluado, lo que determina que el valor de esas ganancias se mantiene aún con el cambio a divisas. Remiten esas ganancias al exterior libremente ya que no hay restricciones al movimiento externo de capitales y no se las obliga a reinvertir esas ganancias en el país. Ese envío constituye la llamada "fuga de capitales".

El Estado vende constantemente dólares para mantener el esquema de convertibilidad frente a la demanda de divisas. El nivel de exportaciones no genera las divisas suficientes para compensar la fuga de capitales. Además, incurre en déficit fiscal

primario dado que incrementa su gasto social para atender serios problemas sociales como la pobreza y el desempleo. Ha resignado importantes fuentes de ingresos como consecuencia de la privatización de empresas y servicios públicos y el sistema previsional. Sólo hay una fuente de financiamiento posible frente a esta situación: el endeudamiento externo público.

El Estado se configuró así en un agente de transferencia de ingresos. Sostiene un nivel de ganancias extraordinario para el grupo de empresas más importantes del país, socializando los costos del mismo a través del endeudamiento externo público.

La deuda externa en la Argentina contribuyó mayormente a sostener el régimen de convertibilidad, eje articulador de toda la política neoliberal de la década de los noventas. Las consecuencias económicas y sociales de la persistencia del modelo fueron muy negativas para la abrumadora mayoría de los argentinos. Este proceso de deterioro encontró su apogeo en diciembre de 2001, cuando el descontento popular desembocó en una aguda crisis política que causó la caída del gobierno de Fernando de la Rúa, que mantuvo el régimen de convertibilidad aún cuando el mismo ya mostraba insalvables signos de agotamiento.

La convertibilidad ¿Una política neoliberal o un paradigma del estatismo?

Se ha indicado que el régimen de convertibilidad es el eje articulador de toda la política neoliberal en la Argentina durante la década de los noventas. Fue el instrumento que logró la adhesión mayoritaria de la población argentina al nuevo modelo, tras décadas de una inflación persistente que encontró su apogeo en 1989 con un virulento brote hiperinflacionario.

La apertura económica y la eliminación de todas las protecciones a la producción nacional fueron minando las posibilidades de desarrollo de la misma, imponiendo incluso su reducción absoluta y un incremento de la influencia de las determinaciones de los movimientos y los designios de la economía internacional, dominada por el capital financiero transnacional.

Ahora bien, si se admite que el neoliberalismo es una ideología que propugna el “achicamiento” del Estado, el fomento del libre mercado y la restricción del gasto público, existe una contradicción explícita con un modelo que sólo podía sostenerse con una intervención constante y determinante del Estado, a través de la compra y venta de divisas en el mercado interno por intermedio del Banco Central de la República Argentina.

La principal política que orientó la transformación de la economía argentina en clave neoliberal fue un programa absolutamente intervencionista, estatista y deficitario. La fuga de capitales y el predominio de las importaciones por sobre las exportaciones implicaban una imposibilidad absoluta del mercado de mantener el precio del dólar bajo, es decir, la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar norteamericano.

Sin embargo, siendo un régimen estatista, logró los objetivos liberales que se propuso. El Estado sentó las condiciones básicas para la apertura de la economía, el crecimiento de la actividad financiera por sobre la productiva y una inédita distribución regresiva del ingreso (ARONSKIND, 2003: 11)

Todos los defensores del neoliberalismo, acérrimos críticos del Estado de Bienestar y propugnadores del recorte del gasto público, siempre han ocultado el carácter intervencionista y deficitario de la convertibilidad, bien por conveniencia de intereses o por la más absoluta ignorancia o el más llano y burdo fanatismo.

Se puede decir entonces que no hubo comunión o coherencia de medios y fines en el modelo de la convertibilidad. Su objetivo fue terminar con una economía cerrada, signada con una inflación persistente producto, según el diagnóstico neoliberal, de la vigencia de un Estado protector de una industria no competitiva y distorsionador de las

fuerzas y determinaciones del libre mercado. El método de “superación” de aquella situación no fue la liberación de todas las variables macroeconómicas a las fuerzas del mercado, sino el establecimiento de un esquema monetario rígido sustentado en una inyección constante de divisas en el mercado interno por parte del Estado.

Hay muchas contradicciones entre el discurso y la praxis neoliberal. A las declaraciones antiestatistas y los ataques contra el gasto público subyacen un conjunto de medidas, programas y políticas liberales y modernizantes que no pueden ser llevadas a cabo por el mercado, sino que son solamente aplicables por el actor que, aún con limitaciones, sigue siendo el principal factor de poder en lo económico y lo político: El Estado Nación (DUEK e INDA, 2003)

Retomando el interrogante inicial y la coherencia entre el discurso neoliberal y todas aquellas medidas implementadas en su nombre, queda de manifiesto que la convertibilidad fue una política monetaria de intervención estatal que perseguía un objetivo de ajuste y adaptación del mercado interno al paradigma de modernización económica forjado al calor del neoliberalismo y la globalización asimétrica.

La deuda como instrumento de presión: función política

En Latinoamérica, a partir de mediados de la década de los setentas, los debates sobre la deuda externa pública estuvieron estrechamente asociados al estudio de la transformación y el rol de los organismos multilaterales de crédito internacionales. Específicamente, del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Antes de la crisis del petróleo y del asenso del nuevo bloque de poder en las regiones centrales del planeta, encabezadas por Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, estas instituciones tenían por objetivo principal la asistencia coyuntural a los países miembros durante crisis en sus balanzas de pagos externas. Fueron el producto de los acuerdos de post guerra celebrados en 1944 en Bretton Woods, Estados Unidos (EZCURRA, 1998: 17), donde se sentaron las bases del sistema financiero internacional que regiría casi sin fisuras hasta mediados de la década de los setentas.

A partir de ese momento estos organismos se configuraron como una pieza importante en la implementación del ajuste estructural en las regiones “en vías de desarrollo” y en la construcción de un nuevo paradigma de dominación en la relación centro periferia.

Como se expone en la introducción, la hipótesis de este trabajo al respecto es que *las negociaciones sobre el refinanciamiento del endeudamiento externo público han funcionado como instrumento de presión sobre los países latinoamericanos para profundizar el proceso de reformas*. En el marco de la relación centro periferia, la deuda es un importante elemento de extorsión.

Se incluye aquí un cuadro con los datos de la evolución de la deuda externa argentina discriminada por deudor entre 1993 y 2000 en miles de dólares. Esto va a permitir identificar la participación de los organismos multilaterales de crédito en el volumen total de la deuda argentina.

Cuadro VIII
Deuda del sector público nacional por tipo de acreedor e instrumento

Fecha	Organismos Bilaterales		Organismos Multilaterales				Proveedores y Créditos a Provincias	Banca Privada	Bonos y Títulos Públicos	Total
	Club de París	Otros	BID	BIRF	FMI	Otros				
31/12/1993	7433	2220	3690	3573	3742	0	488	984	47496	69626
31/12/1994	7978	2988	3687	3760	4326	0	518	1064	56357	80678
31/12/1995	8038	3576	4791	4462	6120	11	437	1316	58340	87091
31/12/1996	6725.3	3437	4756	5316	6279	15.38	282.57	1452	68841	97105
31/12/1997	5144.1	2960	5050	5816	5908	16.79	731.31	1423	74054	101101
31/12/1998	4512	2943	6259	7416	5419	26	627	3645	78211	109058
31/12/1999	3235	2682	7208	8595	4471	34	641	5029	85804	117699
31/12/2000	2375	2186	7621	9053	5052	35	1045	2461	93078	122906

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Económico de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. Elaboración propia.

Lo primero que se infiere de los datos precedentes es que, contrariamente a la percepción popular en relación a la importancia del Fondo Monetario Internacional en el volumen de la deuda, la participación relativa de todos los organismos multilaterales en el monto total no supera el 20% en el año 2000. La del FMI llega tan solo al 4,12% en ese mismo año.

Ello refuta la idea de que es el volumen de la deuda con los organismos multilaterales de crédito lo que les da su poder de coacción y presión sobre los estados deudores en la determinación de sus políticas económicas y sociales internas.

Sin embargo, aún es plausible la idea de que el endeudamiento externo público es un factor de presión de los organismos multilaterales de crédito sobre los estados latinoamericanos. La explicación es *que estos entes no solamente presionan por sus propias acreencias, sino que representan políticamente al conjunto de tenedores individuales de bonos, otros organismos y bancos a los cuales el Estado Argentino les debe*. El Fondo Monetario Internacional no es un mero prestamista que coacciona a favor de determinadas políticas o intereses económicos en función de supeditar el otorgamiento de nuevos créditos, sino que utiliza su representación y legitimación para la imposición del ajuste estructural condicionando a un determinado país a formar o no parte del esquema financiero internacional. Es decir, el FMI determina si un determinado país puede negociar con el Club de París, el Grupo de los 8, etc.

Para explicar el rol y el funcionamiento de los organismos multilaterales de crédito se seguirá lo trazado por el economista Joseph Stiglitz en su libro “Los Felices 90: La Semilla de la Destrucción”.

La importancia de estas agencias no reside específicamente en el carácter o el volumen de sus créditos, sino en el hecho de que han sido los representantes de la comunidad financiera internacional, radicada sobre todo en los países más ricos, y han sido el instrumento de presión hacia la periferia para la implementación de políticas que han beneficiados a las regiones centrales. Puntualmente, han sido “la punta de lanza” del neoliberalismo en Latinoamérica.

Según su reglamento, el Fondo audita una vez al año el desempeño económico de los países que lo integran. Para realizar ese análisis se basa fundamentalmente en variables macroeconómicas como la inflación, el crecimiento del PBI, el gasto público y la recaudación fiscal, entre otras. Sin embargo, ello ocurre si el país en cuestión no tiene deudas con el organismo. Caso contrario, la auditoría se produce dos o tres veces al año y de acuerdo a sus resultados el Fondo renueva los créditos otorgados y pospone los plazos de pagos, o suspende la financiación y exige los pagos de acuerdo al cronograma original de devolución. Por otro lado, puede o no autorizar créditos otorgados por otras instituciones internacionales.

Lo crucial reside en que, en realidad, los acuerdos con el Fondo no sólo están supeditados a los resultados cuantitativos de las auditorías, sino también a la disciplina y obediencia que el país ha mostrado respecto la aplicación de las políticas neoliberales de ajuste estructural y de recorte del gasto público. De hecho, esta variable cualitativa de carácter político es mucho más importante para las autoridades del FMI que la evolución de los indicadores macroeconómicos.

Ello ha constituido, en la mayoría de los países latinoamericanos, la entrada a un círculo vicioso. Un Estado contrae deuda externa para financiar su déficit público, ahondado por la progresiva destrucción del mercado interno como consecuencia de la apertura económica y la entrada masiva de importaciones e inversiones financieras especulativas de corto plazo. Como ese dinero no se utiliza en inversiones productivas u obra pública de infraestructura que fomente el desarrollo y la actividad económica, sino en el sostenimiento de esquemas monetarios rígidos que fomentan las inversiones financieras de corto plazo amparadas en el ciclo de valorización financiera, más temprano que tarde ese Estado no podrá hacer frente al pago de esa deuda. Entonces el Fondo comienza a hacer sus exigencias de ajuste estructural. Una de las recetas a las que más ha apelado en los últimos años tienen que ver con reclamar el recorte del presupuesto público, pero poniendo énfasis en áreas puntuales como el gasto social, la educación y la salud pública, adoptando una postura que sostiene la “neutralidad” de los ajustes fiscales para el crecimiento y la equidad. Aparte “exhorta” a los gobiernos a privatizar sus empresas y el sistema previsional de jubilaciones, dando lugar a las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones. Por otro lado, exige la mayor, o total, desregulación de los mercados, sobre todo del financiero, y la apertura de la economía, es decir, la eliminación de cualquier barrera arancelaria aduanera que proteja la producción local y le permita a los productos importados competir con los locales en “igualdad de condiciones”. Finalmente, siempre exige reformas impositivas de carácter regresivo que le aseguren a los grandes grupos económicos mayores utilidades mediante la justificación, no totalmente demostrada en la Argentina, de que la inversión depende sólo de los beneficios.

Una de las primeras manifestaciones de la extorsión de los organismos multilaterales de crédito la constituyó el llamado “Plan Baker”, en 1985. El mismo fue presentado en Corea por el Fondo Monetario Internacional como una forma de contener la creciente crisis en el tercer mundo derivada de la suba de las tasas de interés internacionales. Era fundamentalmente un plan de refinanciación de los intereses de la deuda externa que imponía las condiciones que luego serían clásicas: profundización del ajuste, disciplina fiscal, restricción de las regulaciones públicas, etc. La respuesta del denominado Consenso de Cartagena fue palmaria: “La propuesta no se refiere a uno de los problemas centrales de la deuda en la actualidad, que es el de los elevados intereses”⁸.

Pocos países latinoamericanos aceptaron la propuesta. Sin embargo, su importancia no radica en la aceptación de la misma por parte de los países

⁸ Declaración final de la cuarta reunión del Consenso de Cartagena, Montevideo, 17 de diciembre de 1985, Diario Clarín, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1985.

latinoamericanos, sino porque se trata del primero de una serie de planes de refinanciación que se sucederían a lo largo de los quince años siguientes y que impondrían condiciones leoninas a los países latinoamericanos en el sentido de profundizar la implementación del programa neoliberal.

Otro de los ejemplos más claros sobre la representación política, en cierto sentido “gremial”, del sector financiero internacional y globalizado que el Fondo Monetario Internacional detenta es la renegociación que la República Argentina emprendió sobre su deuda externa en bonos en 2005 y la cancelación total de la deuda externa con el FMI en enero de 2006.

En aquel momento, principios de 2005, la Argentina comenzó un proceso de negociación con los tenedores individuales de bonos de deuda pública nacional. Esa deuda se encontraba en *default*, es decir, se había suspendido su pago, desde enero de 2002. La intención del equipo económico de Néstor Kirchner liderado por Roberto Lavagna era lograr una reducción del valor nominal de esos bonos en un 75%. La propuesta recibió inicialmente duras críticas por haber sido considerada totalmente inaceptable e inviable.

El resultado de la renegociación de la deuda externa en poder de particulares por medio de bonos fue una reducción considerable del volumen total del endeudamiento externo argentino. Casi el 77% de los tenedores de bonos aceptó la quita propuesta del 75% en el valor nominal del capital de esos bonos. El 23% no aceptó la oferta del Estado argentino, razón por la cual ese porcentaje de deuda continúa en *default* (se ha suspendido su pago)

Muchos tenedores de bonos se organizaron para rechazar la propuesta. Algunos fondos de inversión también sostuvieron una importante campaña internacional de desprestigio y oposición al gobierno argentino. Entre ellos se destacó el banquero italiano Nicola Stock⁹. Sin embargo, la principal oposición a la propuesta provino del Fondo Monetario Internacional, que consideró que el porcentaje de reducción propuesto por la Argentina era inaceptable y debía negociar “de buena fe” con sus acreedores, aún cuando el país, tras haber atravesado una de las peores crisis de su historia en 2001, no declaró ni moratoria ni *default* con ese o cualquier otro organismo multilateral de crédito, excepto el Club de París. El FMI asumió entonces la representación política y la defensa corporativa del sector financiero internacional que tenía en su poder los bonos de deuda argentinos o de aquellos bancos y entidades financieras que habían colocado y vendido esos bonos y que eventualmente verían seriamente afectada su imagen y confiabilidad frente a la pérdida que significaba la quita.

De hecho, una vez que el proceso de renegociación de la deuda concluyó, el Fondo prosiguió presionando al gobierno argentino para que atendiera la situación de la porción de tenedores de bonos que no adhirió al canje y aún se encuentra en situación de suspensión de pago. El vocero del FMI, Thomas Dawson, le recordó a la Argentina en enero de 2006 que aún cuando hubiese cancelado su deuda, aquella institución, amparada en la pertenencia del país al organismo y a los reglamentos del mismo, seguiría auditando la marcha de la economía argentina.

En otra negociación donde el Fondo Monetario Internacional logró imponer su influencia y su poder aún cuando la Argentina no le debía ni un solo dólar es aquella en la cual ese país pretendió refinanciar la deuda con el Club de París. Ese consorcio de países se opuso y se opone hasta el día de hoy a encarar cualquier gestión que implique modificar las condiciones de pago de los créditos si la Argentina no acuerda un programa de política económica con el FMI. Incluso en setiembre de 2007 el gobierno de Estados Unidos sigue instando a la Argentina a sentarse a acordar con el Fondo Monetario Internacional, que atienda la situación de los bonistas que no aceptaron la

⁹ Ver las declaraciones de Nicola Stock en Diario Clarín. Buenos Aires. 18/1/2005

quita y que, una vez que logre la aprobación del FMI de un programa económico, regularice la situación de los pagos contraídos con el Club de París.

Los organismos multilaterales de crédito y sus socios nacionales

Antes de concluir, es pertinente hacer una pequeña aclaración en relación al papel de los organismos internacionales de pagos y la implementación del programa e ideario neoliberal. Tras haber intentado sustentar la idea de que los organismos multilaterales de crédito promovieron la implementación del ajuste estructural en América Latina y presionaron políticamente de manera decidida y constante sobre los gobiernos de la región en esa dirección, también es cierto que la permeabilidad de los Estados a las recetas y las políticas recomendadas por aquellas instituciones tuvo que ver, en última instancia, con la correlación de fuerzas políticas y sociales internas de cada país. Es decir, no se considera válida la idea de que el ajuste estructural fue algo absolutamente impuesto desde el centro a la periferia como un fatalismo que no admitía alternativas. Se trata más bien de una relación bastante más compleja en la cual existieron y existen aún sectores sociales y económicos dentro de cada uno de los países beneficiarios del ajuste, de la “financierización” y de la regresividad en la distribución del ingreso.

En todo caso, los organismos multilaterales de crédito, con el Banco Mundial y el FMI a la cabeza, son la contraparte transnacional de aquellos sectores nacionales que obtuvieron réditos económicos y políticos con la implementación del ajuste estructural y la apertura económica neoliberal.

La contribución de la deuda al discurso neoliberal: función ideológica

Luego de haber repasado algunos argumentos sobre la utilidad económica y política en la aplicación del ajuste estructural y la implementación de políticas neoliberales en Argentina en el contexto de una nueva correlación de fuerzas sociales, políticas y económicas a nivel global, se tratará de explicar el modo en que el endeudamiento externo público ha contribuido a sostener al neoliberalismo como una alternativa política y económica viable y conveniente.

Varias de las ideas e hipótesis para analizar esta dimensión de la deuda ya han sido expuestas en las líneas precedentes. Sin embargo, uno de los objetivos de este trabajo radica en dilucidar cierta especificidad en cada una de estas funciones y dimensiones de la deuda externa pública, aún cuando sea dificultoso separarlas como en apartamientos estancos y separados.

Sobre este punto, la hipótesis sobre la que se trabajará es *que la caracterización neoliberal de la deuda como una consecuencia del excesivo gasto social y de los restos del estatismo del Estado de Bienestar ha constituido uno de los principales sustentos del discurso antiestatista neoliberal*. En todo caso, la parte más discutible de este enunciado está constituida por la palabra *principales*. No se profundizará aquí en el peso relativo del endeudamiento externo público en el conjunto del discurso neoliberal, pero es importante señalar, en base a su alusión y tratamiento mediático, que fue un elemento de peso en la configuración del imaginario social de los noventa, mayoritariamente propenso a aprobar la implementación de la apertura económica y el ajuste estructural.

Ya se estableció claramente que el endeudamiento público externo no es de origen keynesiano o se trata de un problema de una sobredimensión del aparato estatal típica de la época del Estado de Bienestar, sino que se origina en políticas de apertura económica y particularmente financiera, a veces combinada con esquemas monetarios rígidos que mantenían un precio de divisas subvaluado.

A partir de esto, se infiere que todas aquellas posiciones que sostengan que la deuda externa tiene otro origen son falsas. Como ya se explicó, no se trata de un error

“inocente” o de una falta de rigurosidad científica, sino de una intención deliberada de socavar todos aquellos argumentos que sostengan el verdadero origen de la deuda y que, de esta manera, cuestionen la validez y la eficacia del modelo neoliberal de apertura y “modernización”.

Si bien existen una gran cantidad de obras y textos que señalan que la superación del ciclo de endeudamiento sólo es posible profundizando el ajuste estructural, los medios de comunicación jugaron un papel decisivo en la difusión de estas ideas.

Un gran cantidad de economistas suscriptos al modelo neoliberal devinieron en columnistas y comentaristas de los principales medios de comunicación, gráficos, televisivos y radiales, que a diario señalaban que la deuda era un problema derivado de la persistencia de un gasto social sobredimensionado y de una estructura impositiva “distorsiva”. Asimismo, el crecimiento exponencial del desempleo era atribuido a las regulaciones de la seguridad social y de la gran cantidad de “cargas” que los empleadores debían afrontar, razón por la cual les era imposible contratar personal. Ello tuvo su correlato en la Ley de Reforma Laboral aprobada por el gobierno de Fernando De La Rúa en 2000. Aquella sanción aún hoy es investigada por la justicia, sospechada de fraudulenta.

Osvaldo Granados, Juan Carlos de Pablo, Carlos Melconián, Mariano Grondona, Miguel Ángel Broda y otros economistas y periodistas se embarcaron en esta acción propagandística de solidificación de la hegemonía y el consenso del neoliberalismo en la Argentina. Otros tantos en México y Brasil se encargaron de difundir masivamente la idea de que la deuda era el producto del gasto social.

Lamentablemente, las sociedades latinoamericanas, salvo focos aislados, no tuvieron la capacidad de reacción política y social suficiente para contrarrestar este discurso. Solamente cuando los signos del ajuste ya eran evidentes y el grueso de los habitantes de la región estuvo sumido en la pobreza, comenzó a cuestionarse al neoliberalismo y al ajuste como modelo hegemónico.

Conclusiones

El endeudamiento externo público en Latinoamérica en general y en la Argentina en particular ha sido un problema persistente a partir de la segunda mitad de la década de los setentas y se fue agravando progresivamente durante las dos décadas siguientes.

Si bien ha sido un fenómeno que ha incidido negativamente en el desarrollo económico y social de la región, el endeudamiento externo público es fundamentalmente, según hemos expuesto precedentemente, un síntoma y un instrumento.

Cuando se dice que es un síntoma se refiere al hecho de que la deuda no es un fenómeno económico primario o independiente, sino que refleja ciertos rasgos distintivos de un modelo de acumulación. El fuerte incremento de la deuda en los países latinoamericanos ha sido lógica y cronológicamente precedido de fuertes cambios en la correlación de fuerzas sociales y políticas, cambios en el bloque de poder, en el modelo de acumulación y en la distribución del ingreso. Es básicamente una consecuencia, no necesaria y excluyente, de la implementación del ajuste estructural neoliberal y de todos los cambios sociales y económicos que ello implica: declinación relativa de las burguesías industriales nacionales como contrapartida al crecimiento de las burguesías financieras ligadas al capital transnacional, desarticulación y desmovilización de los sectores subalternos críticos y excluidos, el reemplazo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones por un modelo de acumulación centrado en la especulación y valorización financiera y el predominio de la regresividad en la distribución del ingreso.

Para ello sólo basta observar la evolución de los indicadores relativos a empleo, pobreza, producción y distribución del ingreso, entre otros, de los países que vieron incrementada su deuda externa a partir de la segunda mitad de la década de los setentas.

Aunque sea primariamente un síntoma, una vez que la deuda ha cobrado un volumen significativo, comienza a tener una dinámica y una lógica propias. A partir de ese momento, comienza a erigirse como un instrumento en el marco de la relación centro periferia. Es en ese momento donde puede observarse que sirve de una determinada manera a la sustentación del ajuste estructural y de las políticas neoliberales en general.

La deuda financia las reformas, sirve de extorsión hacia aquellos sectores que de algún modo se resisten al nuevo paradigma y sustenta la posición hegemónica del neoliberalismo, desacreditando, en el caso específico latinoamericano, al modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

La deuda externa caracteriza a la fase actual del capitalismo mundial. Es parte integrante del modelo de relación centro periferia. Si bien hoy no es uno de los factores de mayor dinamismo en la economía global, durante mediados de los setentas, cuando el capitalismo a nivel mundial se encontraba en una crisis de estancamiento, el crédito internacional desde los países centrales hacia las regiones del tercer mundo le aportó un nuevo impulso, permitiéndole su subsistencia. Pero ello ya constituye otra historia.-

Bibliografía

Aronskind, Ricardo 2000 “Argentina en los ’90, o la Pulsión Cortoplacista del Capital” en *Revista Herramienta* (Buenos Aires) N° 12.

Basualdo, Eduardo 2000 *Acerca de la Naturaleza de la Deuda Externa y la Definición de una Estrategia Política*. (Buenos Aires: FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / Página 12).

Basualdo, Eduardo y Aspiazu, Daniel 2001 “Concentración Económica y Regulación de los Servicios Públicos”, Ponencia presentada en el Seminario “Hacia el Plan Fénix”. FCE-UBA. 16 de setiembre.

Beccaria, Luis y Altimir, Oscar 1999 “El Mercado de Trabajo Bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina” en <www.acet.org>

De la Balze, Felipe 1993 “Reforma y Crecimiento en la Argentina” en De la Balze, Felipe (comp.) *El Comercio Exterior Argentino Durante la Década de 1990* (Buenos Aires: CARI).

Demarchi, Gustavo Ernesto 1995 *Los Argentinos y la Inflación*. (Buenos Aires: Editorial Nueva Generación).

Di Tella, Guido 1986 *Perón-Perón* (Buenos Aires: Editorial Hispamérica).

Duek, Celia e Inda, Graciela 2003 “La Argentina rentístico-financiera: el papel decisivo del Estado en su conformación” en *Anuario 2002 de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo* (Mendoza).

Escudé, Carlos 2005 *El Estado Parasitario*. (Buenos Aires: Lumiere).

Ezcurra, Ana María 1998 *¿Qué es el Neoliberalismo?* (Buenos Aires: Lugar Editorial/IDEAS).

Ferrer, Aldo 2004 *La Densidad Nacional. El Caso Argentino* (Buenos Aires: Capital Intelectual). Colección Claves Para Todos

Ferrer, Aldo 1982 *¿Puede Argentina Pagar su Deuda Externa?* (Buenos Aires: El Cid).

Ferrer, Aldo 1997 “*El Capitalismo Argentino*” (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Fukuyama, Francis 1992 *El Fin de la Historia y el Último Hombre* (Buenos Aires: Editorial Planeta).

- Ganuzza, Enrique y Vos, Rob (comp.) 2001 *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90* (Buenos Aires: Eudeba).
- Gramsci, Antonio 1975 *El Materialismo Histórico y la Filosofía de Benedetto Croce* (México: Juan Pablo Editor).
- Hahnel, Robin 1999 “El Capitalismo Global en Crisis. Quinta Parte” en *Z Magazine* (Washington). Abril 1999.
- Hinkelammert, Franz 1990 *Crítica a la Razón Utópica*. (San José: DEI).
- Lander, Edgardo 2005 “La Ciencia Neoliberal” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Volumen 11, Nº 2. Mayo-Agosto 2005.
- Lascano, Marcelo (comp.) 2001 *La Economía Argentina Hoy*. (Buenos Aires: Editorial El Ateneo).
- Levy Cancierte, Sary 2002 *De Bretton Woods a la Globalización Financiera: Nuevas Reglas de Juego*. (Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela).
- Lo Vuolo, Rubén 2001 *Alternativas. La Economía Como Cuestión Social*. (Buenos Aires: Editorial Altamira).
- Lo Vuolo, Rubén. 2006 *La Credibilidad de la Política Económica en América Latina*. (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Lozada, Salvador 2005 *La Deuda Externa y el Desguace del Estado Nacional*. (Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo).
- Marichal, Carlos 1992 *Historia de la Deuda Externa de América Latina*. (Madrid: Alianza Editorial. Madrid).
- Martín Seco, Juan Francisco 1995 *La Farsa Neoliberal* (Madrid: Ediciones Temas de Hoy. Madrid).
- Moulián, Tomás 1997 *Chile Actual: Anatomía de un Mito* (Santiago: Areis. Universidad de Chile).
- Pfrench-Davis, Ricardo 2005 *Reformas Para América Latina. Después del Fundamentalismo Neoliberal* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Pigna, Felipe 2005 *Lo Pasado Pensado. Entrevistas con la Historia Argentina (1955-1983)* (Buenos Aires: Editorial Planeta).
- Poniachik, Jaime 2001 “Como Empezó la Deuda Externa” en *Revista La Nación* (Buenos Aires). 6 de mayo.
- Popper, Karl 1981 *La Sociedad Abierta y Sus Enemigos*. (Buenos Aires: Paidós).
- Rapoport, Mario 2000 *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)* (Buenos Aires: Ediciones Macchi).
- Restivo, Néstor y Delatorre, Raúl 2005 *El Rodrigazo, 30 Años Después*. (Buenos Aires: Capital Intelectual). Colección Claves Para Todos.
- Revista Opera* 2003 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia). Vol. III.
- Rojas Soriano, Raúl 1985 *Guía Para Realizar Investigaciones Sociales*. (México: UNAM).
- Schvarzer, Jorge 1998 *Implantación de un Modelo Económico. La Experiencia Argentina Entre 1975 y 2000*. (Buenos Aires: A-Z Editora).
- Sidicaro, Ricardo 2002 *Los Tres Peronismos. Estado y Poder Económico 1946-55/1973-76 y 1989-99* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Spencer, Herbert 1960 *El hombre contra el Estado*. (Buenos Aires: Aguilar).
- Stiglitz, Joseph 1998 “Más Instrumentos y Metas Más Amplias Para el Desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, Ponencia presentada en la Conferencia Anual del Instituto Mundial Para la Investigación en Economía del Desarrollo. (Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas).
- Stiglitz, Joseph 2003 *Los Felices 90: La Semilla de la Destrucción*. (Madrid: Taurus).
- Vitale, Luis 1986 *Historia de la Deuda Externa Latinoamericana y Entretelones del Endeudamiento Argentino* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).