

La fuga de capitales: una nueva forma de dependencia.

Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019

Magdalena Rúa¹

La restricción de balance de pagos es uno de los principales condicionantes del crecimiento en los países periféricos, como la Argentina, que tiene su génesis en la incapacidad de generar divisas, y se ve reflejada en la necesidad de divisas que no puede ser satisfecha en la cuantía necesaria por los medios del comercio internacional, ni por el mercado internacional de capitales².

Históricamente, la restricción externa ha sido asociada al estrangulamiento productivo por falta de divisas, al déficit de balanza comercial y a los procesos de stop and go. Pero, en las últimas décadas se profundiza el problema de dependencia financiera, donde, la fuga de capitales se ha conformado en un obstáculo al desarrollo, una nueva forma de dependencia.

La fuga de divisas constituye el rubro más deficitario del balance cambiario, después de las importaciones. Se ha conformado en una de las variables que presionan con más fuerza sobre la restricción externa. De esta forma, se ha convertido no solamente en una de las variables más perniciosas en momentos de escasez de divisas, sino que además se ha configurado como uno de los elementos clave que induce a provocar la restricción externa.

A diferencia de lo que se sostiene desde la visión ortodoxa o tradicional, la fuga de capitales de residentes no es un fenómeno coyuntural. Mantiene niveles elevados no solamente en épocas de inestabilidad o crisis económica o política, sino también en momentos de estabilidad económica y política. Por ello, es posible afirmar que es un fenómeno estructural, que está asociado a una dinámica de acumulación de capital del sector privado en Argentina, que se instauró con el régimen de valorización financiera, a partir de la década de 1970, con la dictadura cívico-militar en Argentina, y con la caída del Bretton Woods a nivel internacional, lo que terminó con los controles de capitales en el sistema económico mundial.

Así, la fuga de capitales en Argentina mantiene un comportamiento persistente en distintas etapas históricas, económicas y políticas, registrando niveles elevados, independientemente de la situación económica o del signo ideológico del gobierno de turno. Durante la gestiones kirchneristas, si bien ésta no cesó, es posible afirmar que presentó características diferenciales.

La deuda externa y la fuga de capitales en Argentina presentaron un vínculo simbiótico en el marco de regímenes de acumulación basados en la valorización financiera, aunque no ocurre lo propio cuando la economía pivotea en torno a la economía real como eje ordenador de los procesos económicos. En el marco de la valorización financiera (sea del período 1976-2001 o del que puso en marcha el gobierno de Cambiemos recientemente) se ha recurrido sucesivamente a instrumentos de deuda y a préstamos del exterior para financiar la salida de divisas. En este sentido, se advierte una fuerte conexión y retroalimentación entre ambas variables. La fuga de capitales impulsa al endeudamiento, puesto que se precisa de los recursos que la financien, a la vez que el acceso al

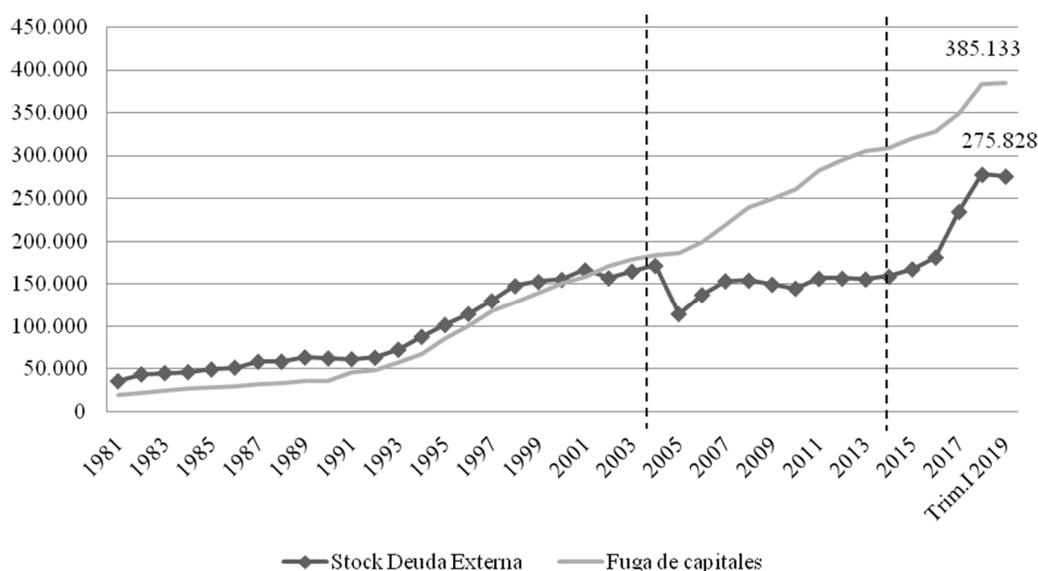
¹ Contadora Pública (UBA), Magister en Economía Política (FLACSO), Doctoranda en Desarrollo Económico (UNQUI), Docente en FCE-UBA.

² Ver López, R. y Sevilla, E. (2010) Los desafíos para sostener el crecimiento. el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa. Documento de Trabajo N°32, CEFID-AR. Octubre de 2010.

endeudamiento externo es posible en el marco de una política de desregulación financiera y cambiaría que, al mismo tiempo, facilita la posterior fuga de los recursos al exterior.

A continuación, se presenta el **Gráfico 1** que muestra la evolución de este vínculo en las distintas etapas históricas de la Argentina, sobre la base de las estimaciones propias, que fueron elaboradas con el método residual de la balanza de pagos, considerando las estimaciones de Basualdo y Kulfas (2002)³ desde 1970 hasta 1980. Allí se puede apreciar el estrecho vínculo que tuvo la dinámica de la fuga de capitales con el endeudamiento externo hasta el año 2002, al mismo tiempo que permite ver la interrupción de dicha relación a partir de dicho año y a lo largo del período 2002-2015, cuando se llevó a cabo un importante proceso de desendeudamiento y la salida de divisas se nutrió esencialmente de los saldos positivos de la balanza comercial⁴.

Gráfico 1. Stock de deuda externa y fuga de capitales acumulados desde 1980 a Trim. I 2019 (considerando flujos 1970-1980 de Basualdo y Kulfas, 2002). En millones de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Basualdo y Kulfas (2002), FMI y OCDE.

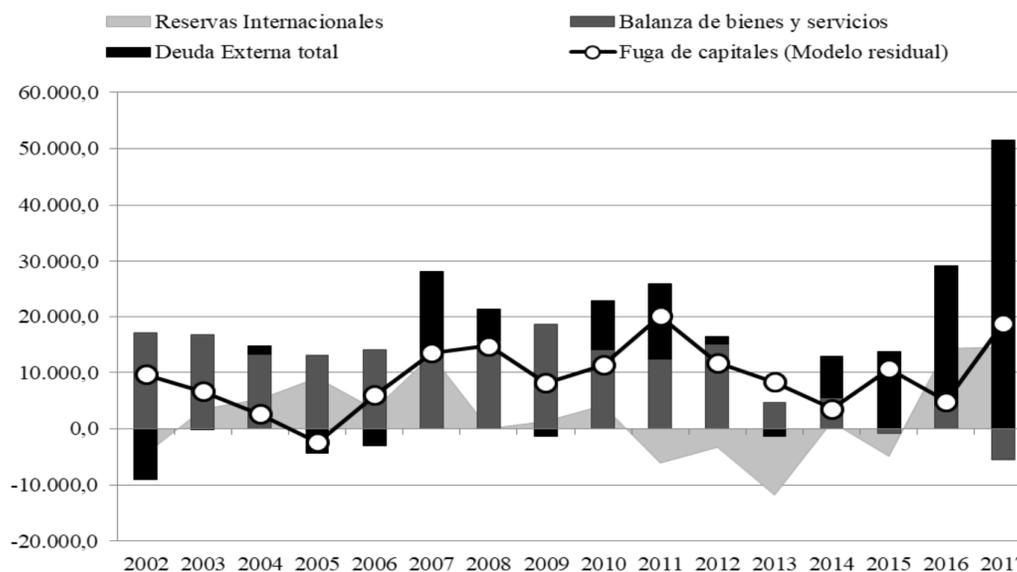
Este circuito de deuda externa y fuga de divisas -de retroalimentación continua-, solamente fue interrumpido, en gran medida, durante las gestiones kirchneristas (2003-2015). En aquella etapa, si bien la fuga de capitales alcanzó niveles significativos, es posible destacar características distintivas en comparación con otros períodos. Una de ellas es que se produjo un proceso de desendeudamiento externo que detuvo el estrecho vínculo histórico existente entre la deuda externa y la salida de divisas, y que en los últimos años (2016, 2017 y 2018) vuelve a tener protagonismo. Durante las administraciones Kirchneristas, la salida de divisas se financió, preponderantemente, con el saldo positivo de la balanza comercial y con las reservas internacionales acumuladas en los años de superávit. El **Gráfico 2** permite

³ Basualdo, E., M. y Kulfas, M. (2002) La fuga de capitales en la Argentina; en La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, Buenos Aires.

⁴ Ver Rua, M. (2019) La fuga de capitales en América Latina (2002-2017). Tesis de Magister de Economía Política con Mención en economía argentina, FLACSO. Director Jorge Gaggero, Co-Director Pablo Manzanelli.

ver que el buen desempeño del comercio exterior permitió financiar la salida de divisas en simultáneo a la ampliación de las reservas internacionales, hasta el año 2010 inclusive. En los años 2011, 2013 y 2015, puntualmente, cuando el saldo positivo de la balanza comercial de bienes y servicios no fue suficiente para financiarla, las reservas internacionales cayeron.

Gráfico 2. Fuga de capitales comparada con Saldo de Balanza Comercial de Bienes y Servicios, variación de Reservas Internacionales y Flujo de Deuda Externa Total, 2002-2017. En millones de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI e INDEC.

Otra particularidad de esa etapa fue la implementación de restricciones cambiarias frente a una fuerte demanda de divisas para atesoramiento en el año 2011 (21.500 millones de dólares), en un contexto de acercamiento al estrangulamiento externo de la economía y bajo un clima político álgido por las elecciones presidenciales de octubre de ese año, que habrían exacerbado el fenómeno. Si bien la coyuntura política y económica no representa un factor determinante de la presencia de la fuga de capitales en los países latinoamericanos, posiblemente incide sobre la magnitud del fenómeno.

Desde la asunción de la Alianza de gobierno Cambiemos, en diciembre de 2015, el eje productivo sostenido en la economía real se ha reemplazado por uno basado en la especulación financiera y las actividades primarias (centralmente agropecuaria, minería y energía), retomando el modelo de valorización financiera que había sido interrumpido durante el ciclo Kirchnerista. El gobierno de Mauricio Macri instauró una política de liberalización del mercado cambiario y desregulación del sistema financiero, con la consecuente eliminación de las medidas de control de cambios y las restricciones a la entrada y salida de capitales especulativos. Entre ellas se destacan la eliminación de los límites cuantitativos para la adquisición de moneda extranjera para atesoramiento, la supresión de los encajes y plazos mínimos de permanencia para evitar las salidas bruscas de capitales especulativos, y la eliminación de la obligatoriedad de liquidar divisas por parte de los exportadores.

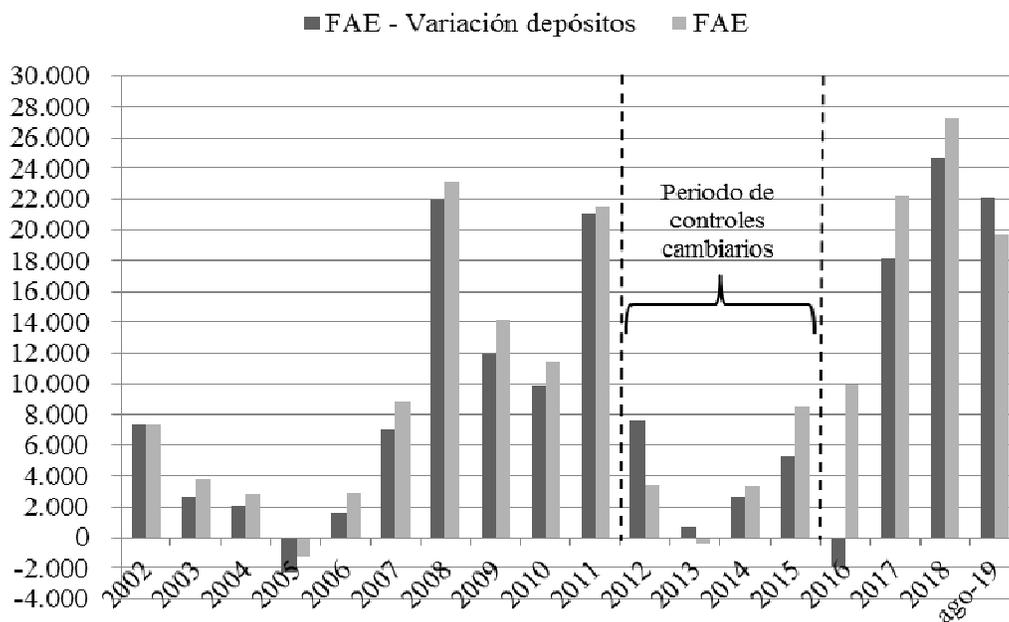
Esa política de apertura cambiaria fue combinada con altas tasas de interés con respecto a la variación del tipo de cambio, lo que permitió la entrada de capitales especulativos que se valorizaron internamente y luego se fugaron al exterior (el denominado “carry trade”),

obteniendo una rentabilidad en dólares elevada. Ello proporcionó importantes flujos de moneda extranjera que ingresaron facilitando los recursos para financiar la compra de moneda extranjera de residentes.

Cabe mencionar que el patrón de acumulación de valorización financiera, retomado a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos en diciembre de 2015, presenta ciertas diferencias con el régimen del periodo 1976-2001; por un lado, en cuanto al ciclo de endeudamiento y, por otro, en relación con el régimen cambiario. En el modelo actual, el endeudamiento externo, que sostiene la bicicleta financiera y la posterior fuga de capitales al exterior, es fundamentalmente del sector público, y el sector privado ha aprovechado los rendimientos que generan los instrumentos financieros locales (como LEBAC o LETES) debido a las altas tasas de interés que proveen y cierta estabilidad del tipo de cambio nominal, aunque en presencia de un régimen cambiario flexible o libre, en el cual existe riesgo de devaluación.

A partir de la apertura cambiaria, se observó una aceleración de los niveles operados en el mercado cambiario, que en los últimos meses de la gestión de Cambiemos alcanzaron su máximo histórico. Para dar un ejemplo, en 2015 (cuando operaban ciertas restricciones cambiarias), en promedio, los egresos brutos por compras de activos externos del sector privado no financiero representaban una salida mensual de 915 millones de dólares y los ingresos por ventas de activos externos una entrada mensual de 205 de dólares. Mientras que en 2016, los egresos brutos mensuales promedio fueron 2.379 millones y los ingresos, 1.550 millones. Hasta agosto de 2019, los egresos superaban los 8.000 mensuales y los ingresos superan los 5.500.

Gráfico 3. FAE SPNF y fuga de capitales (FAE neta de variación de depósitos) del Sector Privado No Financiero y 2002 - agosto 2019. En millones de dólares corrientes.



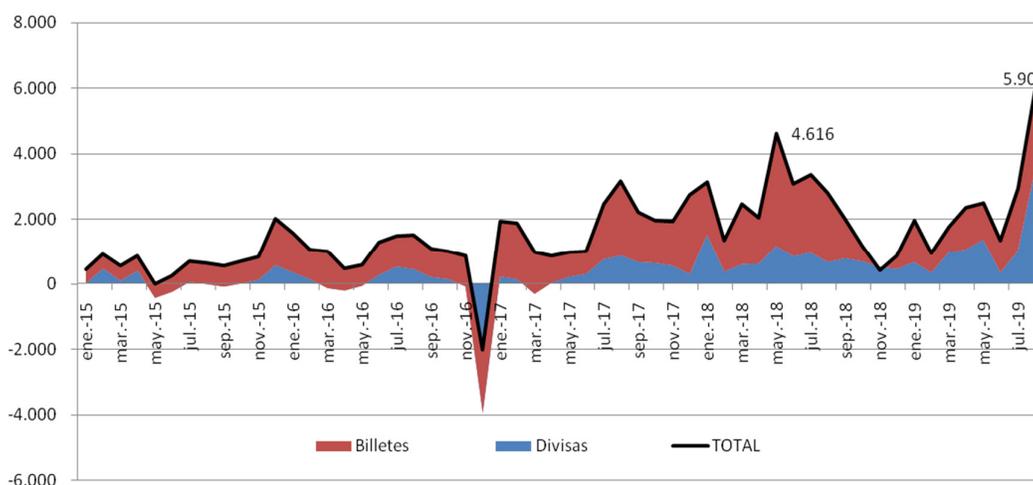
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BCRA.

A contramano de los postulados de la ortodoxia, que sostenía que la fuga de argentinos se debía a la falta de integración de la Argentina a los mercados internacionales y que con la apertura recibiríamos una lluvia de inversiones. La formación de activos externos se ha

acelerado fuertemente, representando 9.807 millones de dólares en 2016, 22.148 en 2017, 27.230 en 2018 y 10.736 en 8 meses de 2019, alcanzando un total de 81.000 millones de dólares durante toda la gestión de Cambiemos.

Si se analiza la composición de los segmentos de compra de moneda extranjera, se observa que desde la apertura del mercado cambiario la participación de los grandes actores (que adquieren montos mensuales superiores a los 2 millones de dólares) se volvió más relevante y, durante el año 2018 y 2019, tuvo mayor impacto (ver **Gráfico 4**). Las “operaciones en divisas” refieren a compras netas de divisas por inversiones directas de residentes en el exterior y otras inversiones de residentes en el exterior, en las cuales participan los estratos superiores de monto mensual, donde las compras con montos superiores a 2 millones representan prácticamente todo el mercado.

Gráfico 4. Evolución mensual de la Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero, desagregado en billetes y divisas, enero de 2015 - agosto de 2019, millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a información del BCRA.

Los principales beneficiarios de este esquema de desregulación cambiaria y financiera son los grandes actores económicos y el sector financiero. En 2019 (enero - agosto), las transferencias de divisas representaron el 47% sobre el total de la formación neta de activos externos.

Hasta octubre de 2018 (cuando se discontinuó una serie que publicaba el BCRA con los distintos segmentos de clientes por valor de compra mensual), las salidas netas de entradas, de billetes y divisas, de los clientes que adquirirían más de 10.000 dólares mensuales representaban en promedio el 62%.

Este relevante cúmulo de divisas se sostuvo mediante un elevado nivel de endeudamiento externo. Durante los años de la administración Cambiemos, las entradas de inversión extranjera directa no fueron significativas. En la primera etapa, la mayor parte de las entradas de divisas resultaron ser capitales especulativos que ingresaron mediante instrumentos de deuda en busca de rentabilidad de corto plazo y de las garantías que permitieran su rápida salida. Ante cambios en el contexto internacional y señales de agotamiento del actual modelo económico (al menos de la burbuja financiera sostenida en las Letras del Banco Central, “LEBAC”), estos flujos especulativos se retiraron, sumiendo a la economía argentina en un clima de incertidumbre y volatilidad, desencadenando una

crisis cambiaria que registró entre abril y septiembre de 2018 una devaluación del 110%, acompañada por una importante caída de reservas internacionales que rondaron los 27.000 millones de dólares en ese mismo periodo.

En este marco, en el mes de junio de 2018, se llevó adelante un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que otorgó un préstamo de 50.000 millones de dólares, que en octubre de 2018 fue incrementado a 57.100 millones de dólares, a cambio de un programa de ajuste fiscal y monetario, a pesar de que el principal problema de la economía argentina no tenga que ver con las cuentas públicas sino con las externas. En rigor, se trata de la adopción de un enfoque ortodoxo en el que el principal problema reside en el fenómeno monetario y/o en las fuentes de creación de exceso de moneda (el déficit fiscal). Ello desatiende los problemas estructurales que tiene la economía argentina que tienden a generar problemas en la balanza de pagos. Ahora bien, este préstamo se adiciona al endeudamiento externo ya acumulado desde los inicios de la gestión de Cambiemos, lo que resultó en un acelerado endeudamiento.

Finalmente, la experiencia reciente de la Argentina demuestra que este circuito de fuga de capitales basado en endeudamiento externo combinado con la desregulación de la cuenta financiera no garantiza la entrada neta de divisas, ni mucho menos la permanencia de aquellos flujos que ingresan. Por el contrario, consiste en un modo de acumulación financiera de corto plazo, que coloca a la Argentina en una situación de extrema volatilidad y vulnerabilidad ante shocks externos y ante cualquier desajuste interno o clima electoral. Este programa económico aceleró fuertemente la fuga de divisas, alcanzando niveles récords históricos, y expuso a la economía argentina a niveles extremos de inestabilidad.

En este sentido, hoy queda más claro la importancia de regular y administrar el uso de la moneda extranjera. Considerando que la divisa es un bien escaso para las economías periféricas, resulta fundamental que sea administrada estratégicamente para fines prioritarios y no para financiar la acumulación de riqueza y la especulación de los sectores concentrados de la economía.

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X

**Exposición V Jornadas de Desarrollo: “El desarrollo como desafío teórico y práctico”
Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019**

Andrés Tzeiman (IIGG-CONICET/UBA/CCC)

El día de hoy en mi exposición me interesaría plantear muy sucintamente tres aspectos sobre la cuestión del desarrollo, que creo son todos parte de un mismo campo problemático, usualmente inexplorado y desestimado cuando hablamos del desarrollo.

Sucede que cuando nos referimos al desarrollo, en general hay una tendencia a identificarlo con (y reducirlo a) desarrollo económico. En el pensamiento clásico latinoamericano, por ejemplo, dos célebres intelectuales como Celso Furtado y Aldo Ferrer son figuras que representaron esa tendencia. Incluso, uno podría pensar que el dependantismo, que puso en cuestión muchos aspectos del pensamiento desarrollista, en esa dimensión probablemente no haya tenido grandes diferencias (aunque sin dudas existieron excepciones al interior de ese amplio y heterogéneo conjunto de estudios). Y es lógico que haya sido así, ya que, al menos desde mi perspectiva, es del orden de lo evidente que la economía ocupa un lugar determinante en el conjunto de las relaciones sociales.

No obstante ello, como les decía, me interesa plantear tres aspectos que exceden el terreno estrictamente económico, y que, según mi punto de vista, resultan fundamentales para pensar la cuestión del desarrollo en su especificidad latinoamericana.

1) Empecemos con la primera:

En los primeros quince años del Siglo XXI, se han producido fundamentalmente dos discusiones políticas en torno del desarrollo. Por un lado, aquella vinculada al concepto del “Buen vivir”. Y por el otro, aquella relacionada con la categoría de “Neodesarrollismo”.

El debate sobre el “buen vivir” estuvo muy asociado con las discusiones de los países andinos, especialmente Bolivia y Ecuador. Tanto es así, que ambos países insertaron dicho término al interior de sus nuevos textos constitucionales durante los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa respectivamente.

Pero si pensamos en el par Argentina-Brasil (es decir, los dos países con mayor peso de la región sudamericana), el centro del debate cambia, y el eje de gravedad pasa a ser el concepto de neodesarrollismo.

Cuento una breve anécdota al respecto. Hace algunos años aquí en el CCC, en un Congreso de Economía Política, ya durante el macrismo, siendo diputado Axel Kicillof (quien será muy probablemente el futuro gobernador de la Provincia de Buenos Aires) dijo como cierre de su intervención de ese día que el deber de los economistas heterodoxos luego del ciclo “progresista” en América Latina era construir la teoría económica de lo realizado en la práctica durante ese ciclo. Y, en ese sentido, denominó a esa teoría a construir como “neodesarrollista”.

Desconozco qué habrá querido decir Kicillof con ello, pero más allá de sus palabras, ya hacía varios años antes de eso un exponente del pensamiento económico brasileño se había embarcado en cierta forma en aquella tarea. Luis Carlos Bresser Pereira, un importante economista de Brasil (ex ministro de Reforma del Estado de F.H. Cardoso), se había dedicado a producir una conceptualización al respecto. De hecho, Bresser Pereira insiste en plantear en diferentes textos de su autoría que a partir del año 2006 Brasil comienza a aplicar políticas “neodesarrollistas”, y en tales trabajos se aboca precisamente a describirlas y conceptualizarlas.

Mientras tanto, por los mismos años, un clásico del pensamiento económico latinoamericano como Aldo Ferrer persistía en la idea del “desarrollismo”, es decir, sin el prefijo “neo”.

Para no meternos en las diferencias entre el viejo y el nuevo desarrollismo, sobre lo cual Bresser Pereira se explaya bastante en sus textos, digamos que, más allá de sus divergencias, hay algo en los planteos de Bresser Pereira y Ferrer en lo que ambos se parecen: los dos afirman que para que los países de América Latina puedan alcanzar el tan anhelado *catch up*, el paradigma a seguir en materia de desarrollo es el adoptado en los países del sudeste asiático, China e India allá por los años ochenta y noventa.

Según mi punto de vista, la comparación con esos países resulta un aspecto central del debate sobre el desarrollo en nuestra región, porque es un fantasma que sobrevuela permanentemente en el discurso de muchos economistas.

En ese sentido, me parece relevante señalar que la historia política de América Latina le impone a la temática del desarrollo un signo particular. Porque creo que resultaría muy difícil replicar en nuestra

región lo que algunos pensadores clásicos de América Latina (como Helio Jaguaribe o Jorge Graciarena) llamaron “las condiciones políticas del desarrollo” de países como India, China, o los del sudeste asiático. Para terminar con este primer aspecto, voy al meollo del asunto: el nivel de disciplinamiento de la fuerza de trabajo de los países que Bresser Pereira y Ferrer toman como modelo, difícilmente pueda ser logrado en América Latina. Y ello está íntimamente vinculado con que las aspiraciones democráticas que asedian a los regímenes políticos en nuestra región, operan como condicionantes para el despliegue de un proceso de desarrollo. Sucede que en América Latina existen un conjunto de *mediaciones políticas* que no permiten replicar la experiencia de los países asiáticos anteriormente señalados. Ese aspecto, me parece, no puede (y no debe) quedar fuera de la discusión. Ya veremos mejor por qué resultaría riesgoso soslayarlo cuando plantee el tercer punto.

2) Vamos con la segunda cuestión:

Usualmente en las teorías del desarrollo el Estado tiende a aparecer como una cuestión “de hecho” (aunque también aquí podríamos encontrar honrosas excepciones). Es decir, que se le suelen asignar al Estado determinadas funciones, o determinadas políticas (generalmente políticas económicas), que creo yo, “fetichizan” la cuestión estatal. Pues de forma previa no explican qué es el Estado.

De todas maneras, pese a esa barrera conceptual, creo que el problema del Estado es una cuestión decisiva en el tema del desarrollo, y en América Latina lo es muy especialmente.

El gran dilema teórico y político que se nos presenta es que el Estado no puede ser entendido como una cuestión “de hecho”. El Estado nos obliga a pensar en las fuerzas sociales que resultan el motor del proceso de desarrollo. El Estado nos obliga a pensar también el desarrollo como una cuestión de relaciones de fuerzas. Y agregó: como relaciones de fuerzas entre clases sociales, que tienen su expresión específica en el seno del Estado.

El Estado puede llegar a ubicarse extraordinariamente “por delante” de la sociedad como ocurrió en algunos de los procesos “progresistas” o “posneoliberales” de los primeros quince años del Siglo XXI en América Latina. Pero debe arraigar en determinadas fuerzas sociales, a las cuales debe fortalecer, y las cuales deben ser protagonistas de ese proceso de desarrollo en sus múltiples dimensiones. De lo contrario, se hacen mucho más patentes los obstáculos que se le pueden ir presentando a dichos procesos.

En resumidas cuentas: la interacción entre Estado y actores sociales ocupa un papel determinante en el desenvolvimiento de un proceso de desarrollo. Sin una disputa estatal, no hay proceso de desarrollo posible. Pero sin actores que den sustento a esa disputa, y al mismo tiempo puedan ir siendo fortalecidos por ella, tampoco es posible.

3) Y para terminar, la tercera cuestión:

Lo último que quiero decir me remite nuevamente a lo señalado al comienzo: los regímenes políticos.

Más allá de si es posible pensar a la propuesta contemporánea de las derechas latinoamericanas como una perspectiva de desarrollo, creo que hoy en la región la tensión entre democracia y desarrollo se manifiesta como uno de los principales dilemas de América Latina (este debate tiene ciertas reminiscencias del impacto que significó para la generación de pensadores “desarrollistas” el golpe de Estado en Brasil de 1964).

Digo esto porque el modo en que las derechas lograron desarticular los caminos alternativos de desarrollo experimentados por los “progresismos” (aún cuando ellos fueran imperfectos), se produjo a través de un regreso del autoritarismo político a la región. Excepto en Argentina, en el resto de los países el retorno de las derechas se llevó a cabo por vías que podríamos denominar genéricamente como “no democráticas” (pensemos en Paraguay, Brasil, Ecuador, y ¿por qué no?, también en Honduras). Pero incluso en Argentina, que constituiría el caso de excepción, sabemos bien que si hay algo que no predominó en estos cuatro años de macrismo, fue precisamente el respeto por la vida democrática.

El carácter radicalmente excluyente del proyecto de desarrollo de las derechas, que no es otro que la subordinación de nuestros países al lugar que les es asignado en el desigual concierto global, vuelve bastante lejana la posibilidad de una realización democrática de esos proyectos.

Si a eso le sumamos la subjetivación política que caracteriza a los sectores dominantes locales, la democracia aparece tensada al máximo.

Con esto no quiero plantear que pueda existir una “correspondencia” necesaria entre modelo económico y modelo político. Más bien, prefiero pensar, sirviéndome de las reflexiones del sociólogo brasileño

Florestan Fernandes, en que existe una relación “altamente variable” entre dominación burguesa y transformación capitalista.

Pero más allá de eso, me parece importante señalar que la tendencia de los sectores dominantes en América Latina es la de producir una tensión creciente entre desarrollo y democracia, lo cual, aún encontrándonos en una situación crítica, abre una perspectiva para pensar alternativas hacia las mayorías populares. Nuevamente: no se trata de alternativas cuya realización se producirá de forma “necesaria”, sino que deberán ser parte de una construcción política, a partir de determinadas fuerzas sociales.

Como síntesis final, entonces, como conclusión, me interesa señalar que es importante entender y abordar la dimensión específicamente política del desarrollo, y desestimar su comprensión como una mera “externalidad” (o sea, como si el desarrollo económico pudiera desplegarse *ceteris paribus*). Me refiero a considerar especialmente la dimensión política, pero no para concebirla como un aspecto independiente o autónomo, sino para pensarla como una cuestión inherente y constitutiva en todo proceso de desarrollo.

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X

Un nuevo marco regulatorio para el desarrollo

Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019

Juan Manuel Padín¹

El financiamiento externo constituye un pilar decisivo para impulsar el desarrollo. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia histórica argentina, también puede tornarse en un eficaz mecanismo para garantizar la fuga de capitales por parte de un conjunto reducido de actores, afectando las condiciones de vida (presentes y futuras) de las grandes mayorías.

El modelo de valorización financiera que impulsó la Alianza Cambiemos a partir de la asunción de Mauricio Macri como Presidente de la Nación en diciembre de 2015 resulta un claro ejemplo de esto último. Por este motivo, comprender las causas y condiciones que dieron paso al tercer ciclo neoliberal en la Argentina resulta imprescindible; al igual que repensar el tipo de políticas que se deberían impulsar para torcer el rumbo incluyendo allí, entre otras cuestiones, una estrategia integral de ruptura con el entramado regulatorio que sirvió de soporte a este proceso. En otras palabras, se trata de desarmar el andamiaje neoliberal y reemplazarlo por un marco regulatorio acorde para impulsar el desarrollo.

Es evidente que la imposición de estos esquemas regresivos no se produce en el vacío. Múltiples elementos económicos, políticos, y sociales entran en juego a efectos de cristalizar una correlación de fuerzas lesiva para los intereses populares. Como contracara, la reversión de este fenómeno conlleva diversos obstáculos y desafíos. Pero su abordaje es una tarea ineludible para construir un país inclusivo. Y es por ello que nos interesa plantear algunos puntos nodales que deberían ser contemplados en una “hoja de ruta” cuyo objeto sea establecer un nuevo marco para el desarrollo.

En tal sentido consideramos fundamental, en primer lugar, modificar la Ley de Entidades Financieras con vistas a garantizar que los servicios que ofrecen dichas instituciones impulsen efectivamente el desarrollo económico y social. La actividad financiera, por su rol y magnitud, no puede ser tratada como una actividad económica entre tantas; es un servicio

¹ Mg. en Economía. Doctorando en Desarrollo Económico Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

estratégico que debe estar subordinado al desarrollo productivo, ofreciendo créditos a tasas razonables para las empresas y los consumidores.

En segundo lugar, y dado que el Estado cumple un rol esencial como garante de depósitos, es menester que recupere su papel como orientador en el uso de los fondos. Asimismo, este accionar debe complementarse con una re-jerarquización de la banca pública destinada a potenciar la producción de bienes y servicios.

En tercer lugar, y a los fines de impedir el futuro establecimiento de esquemas de valorización es necesario, por un lado, redefinir las regulaciones cambiarias y financieras vigentes; y por el otro lado, establecer límites al endeudamiento previendo la intervención del Congreso, con mayorías calificadas de acuerdo a los montos y destinos que se busque dar a los recursos.

Por último, considerando las implicancias que tiene la restricción externa como problema estructural en la Argentina, es medular contar con un mecanismo claro y transparente de administración de divisas, regulando tanto la oferta como la demanda, y priorizando el impulso a la producción, la inversión, y la atención a los servicios de la deuda (dentro de un cronograma de pagos que no atente contra el crecimiento). Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad económica a la que ha sido sumida la economía argentina con esquemas laxos de acceso al mercado cambiario -bajo una modalidad de inserción pasiva en la globalización financiera-, es claro que no es posible relajar los controles hasta tanto el país no cuente con una holgada (y sustentable) posición externa.

Es dale advertir que las acciones propuestas suponen emprender un proceso de cambio estructural que, sin dudas, acarrea una redefinición profunda de la relación Estado – Mercado, que alteraría la dinámica de funcionamiento de una parte constitutiva del núcleo económico más concentrado del país. Pero nada de esto puede ser posible sin la construcción de consensos políticos para avanzar en esta agenda, un plan integral de desarrollo, y el robustecimiento del aparato estatal.

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X

Exposición V Jornadas de Desarrollo: “El desarrollo como desafío teórico y práctico”

Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019

Marisa Duarte¹

La primera noción de desarrollo que se planteó nuestro país estaba asociada a la modernización cuyo horizonte eran los países centrales. Se trataba de generar un proceso de industrialización que permitiera el crecimiento económico y la complejización de las sociedades. A partir de los años cincuenta del siglo pasado, y a la luz de la evidencia que mostraba que los países periféricos no seguían el mismo camino evolutivo, comenzaron a esbozarse las tesis que hablaban de las disparidades: primero el estructuralismo y luego la teoría de la dependencia.

El estructuralismo fue desarrollado a partir de Raúl Prebisch y continuado por numerosos investigadores nucleados en la CEPAL, sobre la base de identificar dos características centrales del desarrollo económico: la existencia de una gran asimetría de relaciones de poder entre el centro y la periferia y, en segundo lugar, la tendencia a largo plazo del deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional en perjuicio de los países periféricos. En esta visión desempeña un papel central el desarrollo tecnológico que permita una producción industrial integrada y con mayor perfil exportador, lo que podía ser resuelto con políticas económicas en esa dirección.

La teoría de la dependencia surge y cobra fuerza en América latina en los años sesenta y setenta a partir de reconocer que el subdesarrollo está directamente asociado a la expansión de los países industrializados, que el desarrollo y el subdesarrollo son dos aspectos del mismo proceso, que el subdesarrollo no es una etapa en un proceso gradual sino una condición en sí misma y que la dependencia no es sólo económica sino que tiene factores políticos y sociales (entre países y al interior de los mismos) que consolidan la situación desigual.

Más recientemente, iniciado el siglo XXI y a la luz de los procesos nacional populares, en nuestro país se entendió que la continuidad del desarrollo debía adoptar la forma del neodesarrollismo: esto es, la vigencia de economías fuertemente asentadas en la expansión del mercado interno, con participación significativa del gasto público y con alto componente de la industria en el PBI.

En paralelo, en la franja andina surge la idea del desarrollo haciendo eje en la vida digna que se conceptualiza como “buen vivir” y que cobra forma en Bolivia y Ecuador. Allí, la vida está puesta en el centro de la escena e incluye tanto a las personas como la biodiversidad, atendiendo a la representación equitativa de razas, naciones, culturas, géneros y clases.

En la estructura económica argentina actual existen distintos tipos de capitalismo que afectan a distintos sectores:

¹ Presidenta del IADE. Directora de la Revista Realidad Económica.

- a) Un capitalismo de punta compuesto por los sectores automotriz, hidrocarburífero, finanzas, cereales y oleaginosas, que se caracteriza por altas rentabilidades, vinculados a los mercados globales, con alta capacidad de exportación y alta productividad.
- b) Un capitalismo intermedio compuesto por el sector textil, calzado, alimentos y medicamentos, que produce para el mercado interno, con rentabilidades y productividades medias, con alto componente de bienes intermedios importados.
- c) Un sector de la economía motorizado por la economía social, popular y autogestionada que resuelve los problemas de subsistencia de franjas importantes de la sociedad al margen o escasamente vinculado al mercado capitalista.
- d) Un capitalismo motorizado por el Estado a través de la distribución secundaria del ingreso.

Estos espacios de reproducción social diferentes dan como resultado una estructura social heterogénea que debe ser abordada con estrategias diversas. El horizonte puede ser uno (el desarrollo industrial integrado social y geográficamente) pero los caminos para llegar deben ser varios porque se tienen bases sociales diversas.

Esta heterogeneidad se enmarca con las condiciones que impone el capitalismo a nivel global a las que la economía argentina está expuesta:

- El extremo grado de financiarización de todos los sectores y actividades.
- El alto grado de endeudamiento externo.
- La vigencia de instituciones globales de defensa del capital y en contra de los estados nacionales y los trabajadores.
- La disputa de los tres centros de poder global (Estados Unidos, China y la Unión Europea) por la hegemonía mundial tras la decadencia norteamericana, y por la apropiación de los recursos naturales de la periferia.

La conjunción de una estructura interna heterogénea y de una disputa por el dominio geopolítico global, obliga a un próximo gobierno nacional y popular a crear las condiciones para ingresar al camino del desarrollo, luego de una defección del sendero operada en estos últimos cuatro años. Las condiciones deben ser políticas y económicas. En el plano político, es importante un acuerdo que represente a cada una de las grandes cuatro esferas, pero con un claro sentido de justicia social. El sentido de justicia social es lo que dará la medida de la vocación integradora, distributiva, participativa y democrática del programa de desarrollo a encarar.

En el plano económico, las condiciones para el desarrollo pueden crearse a partir de administrar las tensiones imperantes en el corto plazo:

En relación a la deuda externa, debe problematizarse la cuestión, entendiéndola como un problema geopolítico, de restricción de la soberanía nacional y de redistribución del ingreso al interior de los sectores sociales domésticos. Por lo tanto, debe ser tratado como un problema geopolítico, jurídico, político, diplomático, social y económico.

Es imprescindible auditar la operatoria del último proceso de endeudamiento, evaluar el destino del dinero, exigir la repatriación del dinero fugado y/o sujetarlo a imposición, deben establecerse las responsabilidades de funcionarios, instituciones de control (Fondo Monetario

Internacional, Banco Central, Ministerio de Finanzas, Comisión Nacional de Valores, Auditoría General de la Nación) y beneficiarios.

Por último, debe prevenirse la recurrencia del fenómeno.

La solución lleva a un control estricto de la cuenta capital y financiera en función del programa de desarrollo que se defina.

En relación al hecho de que la Argentina necesita un dólar alto para exportar y un dólar barato para importar bienes de capital, es imprescindible contar con algún tipo de control de cambios que regule y administre el valor y destino de las divisas. Explícitamente debe definirse la prioridad en el uso de las divisas: la producción, la salud de las cuentas fiscales y por último el consumo externo de los sectores de altos ingresos.

Frente al problema de la alta concentración, la poca transparencia y la escasa fiscalización de las exportaciones, es necesario administrar el comercio exterior, transparentar las operaciones, regular la actividad portuaria y asegurar la liquidación de las operaciones en el corto plazo.

La alta concentración de la propiedad exige regularizar la tenencia de la tierra, limitar la extranjerización, la especulación inmobiliaria y el acaparamiento de tierras, garantizar la propiedad comunitaria de la tierra. En paralelo debe regularse y protegerse la propiedad colectiva de empresas, las empresas cooperativas, autogestionada, de la economía popular.

El capital especulativo debe tener limitada su movilidad, fijándose plazos de permanencia, destino del capital, impuestos a pagar, y debe analizarse su contribución al mercado local.

Respecto de la insuficiencia de inversiones productivas, la situación debe resolverse a través de dos mecanismos: a) una Banca de Fomento que promueva, controle, fiscalice y establezca resultados a alcanzar según tipo de empresas, sectores y lugar geográfico. b) todas las compras del sector público deben estar orientadas a abastecerse preferentemente en el sector de las pequeñas y medianas empresas, así como en la economía social, popular, cooperativa y autogestionada.

Toda política pública tiene como requisito contar con excelente información estadística pública actualizada. En este punto, hace falta una política de reconstrucción del Sistema Estadístico Nacional que coordine centralmente la producción de información de todos los institutos, centros y registros nacionales y provinciales.

Si el desarrollo en términos generales puede ser de difícil aprehensión, cabe traducir los esfuerzos de política al mercado de trabajo. El mercado de trabajo también se compone de las heterogeneidades planteadas en las primeras líneas; por lo tanto debe encararse una política de empleo segmentada donde a los sectores de punta se los acompañe; a los sectores intermedios se los impulse con herramientas que favorezcan la inversión productiva; a la economía social, popular, autogestionada, cooperativa y propia de las pymes se la debe proteger con políticas específicas y a la población que necesita asistencia del Estado se le brinde la asistencia pero también se la incluya en un camino de inclusión social y económica a formas de distribución primaria del ingreso.

Los derechos fundamentales a la alimentación, la vivienda, la educación y la salud de los sectores populares deben sustraerse al mercado capitalista para ser generados en ámbitos colectivos, solidarios y colaborativos. Es la economía social y popular la que en mejores

condiciones y a menores costos puede resolver las necesidades básicas elementales de los sectores más desfavorecidos. En ese espacio, el Estado debe apuntalar la capacidad propia de los sectores populares de resolver las necesidades, antes que dar la solución. De esta manera, apuntamos a que la distribución secundaria del ingreso constituya una herramienta de transición a la incorporación plena en el mercado de trabajo y en la ciudadanía. Debemos evitar que el Estado subsidie a los pobres porque ello puede sellar la exclusión económica y política de los mismos y su remisión a la subsistencia.

Si el Estado contribuye con recursos a que los propios sectores sociales desfavorecidos resuelvan comunitariamente los problemas y necesidades, se estará a las puertas de construir una ciudadanía sujeta a derechos sustantivos. También, de esta manera se evita incluir a los sectores populares a través del consumo individual privado para insertarlos en una dinámica colectiva de participación ciudadana.

Un factor importante a recuperar es la preocupación porque el desarrollo pierda las connotaciones neoliberales –asociadas casi exclusivamente al crecimiento en términos macroeconómicos–, para asumir las del ideario democrático que incluye la vigencia de los derechos civiles y políticos en función de la justicia social.

En el mediano y largo plazo, la conceptualización del desarrollo debe recomponerse a través de la reconstrucción de los sujetos sociales realmente existentes bajo la dialéctica fundamental. En efecto, deben formar parte de la conformación de los sectores trabajadores los distintos clivajes que atraviesan a nuestra sociedad: los feminismos, las disidencias, los ecologismos, las luchas por la justicia social, las luchas por los derechos humanos, las comunidades en lucha por la tierra; todos deben ser incorporadas a la contradicción fundamental que sigue siendo la confrontación entre el trabajo y el capital (ya sea por determinación estructural o por definición en la lucha).

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X

Transformar el sector financiero para alcanzar el desarrollo

Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019

Juan E. Santarcángelo¹

El golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 puso en marcha una de las reestructuraciones sociales más significativas y drásticas de la historia argentina, cuyo desarrollo posterior se extendió hasta el año 2002. La dictadura militar implicó el tránsito de una sociedad industrial a otra basada en la valorización financiera durante la cual se impuso una nueva relación entre el capital y el trabajo; se redefinieron las relaciones entre las diversas fracciones del capital; y se reconfiguró el propio carácter del Estado.

Una de las claves de este proceso fue la reforma financiera que se implementó a mediados de 1977 poniendo fin al rol que tuvo el sector financiero del último gobierno de Perón y dando por concluida entre otras medidas, la nacionalización de los depósitos por parte del Banco Central, la existencia de una tasa de interés controlada por la autoridad monetaria, y la imposibilidad por parte del sector privado de contraer obligaciones financieras con el exterior. La reforma financiera supuso un cambio radical en las condiciones de acumulación de capital y favoreció la creación de un mercado de capitales de corto plazo y alta liquidez que operó como factor de inestabilidad del sistema económico en su conjunto. La economía real pasaba a subordinarse al sector financiero.

Los sucesivos gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa no implementaron grandes cambios al marco regulatorio que establece esta ley; al tiempo que para el sector oligopólico de la economía, la deuda externa dejó de ser fundamentalmente un modo de financiamiento de la inversión o de la formación de capital, y se convirtió en una vía para obtener renta financiera. Las consecuencias de este accionar fueron dramáticas para la economía argentina. En el plano financiero, la deuda externa y la fuga de capitales pasaron de ser alrededor de 8 mil millones de dólares en 1975 a los 140 mil millones de dólares en el 2001. Asimismo, la evolución de los intereses pagados durante estos años fue inédita no solo por su monto, sino por su ritmo de crecimiento, expandiéndose al 16% anual, y acumulando en el 2001 un monto total de 117 mil millones (valor superior al PBI del 2002). En el plano real, el desempleo y la pobreza llegaron a ser cercanos al 22% y 50%, respectivamente, en tanto que la participación de los asalariados en el PBI se redujo a uno de sus peores mínimos históricos.

La salida de la crisis del 2001-2002, en un marco de profunda inestabilidad política, económica y social, se dio mediante la declaración de default de la deuda externa y, posteriormente, la derogación de la Ley de Convertibilidad, que tuvo como resultado que la paridad cambiaria fuera de 1 a 3 pesos por dólar, e incluso llegó a estar casi en 4 pesos durante el mes de junio de 2002. Asimismo, se dispuso la llamada pesificación asimétrica de deudas y depósitos, se pesificaron y congelaron las tarifas de los servicios públicos privatizados, se introdujeron una serie de regulaciones en el mercado cambiario, y se mantuvo la cesación parcial de pagos de la deuda externa. La clase trabajadora y los perceptores de ingresos fijos fueron grandes perdedores de esta salida de la crisis: donde el salario real cayó alrededor del 25%. La contracara estuvo constituida por los márgenes de ganancias de las empresas, que se recompusieron de un modo muy significativo.

El abandono del régimen de convertibilidad y el default, sumado al positivo desempeño económico de los principales socios comerciales del país (como Brasil y China), en un marco

¹ Investigador del CONICET y de la UNQ. jsantar@gmail.com

de términos de intercambio muy favorables ante el incremento de los precios de los commodities y la drástica caída del salario (por la devaluación); hicieron que hacia finales del 2002 la economía volviera a retomar el sendero de crecimiento económico que, con la excepción del coletazo de la crisis financiera internacional en 2009, registró tasas positivas del orden del 8% anual hasta el año 2012. La preferencia por un tipo de cambio real depreciado, la regulación de las tarifas de los servicios públicos, y la redistribución de parte de la renta agraria y petrolera, constituyeron tres engranajes clave de la gestión macroeconómica del gobierno de Kirchner que resultan, a su vez, líneas de continuidad con el gobierno de Duhalde.

Sin embargo, progresivamente, Néstor Kirchner fue marcando algunos quiebres e imponiendo nuevos criterios. En tal sentido, los gobiernos kirchneristas (2003-2015) introdujeron una estrategia de desarrollo económico basado en tres pilares o ejes que se prolongaron, sin variaciones sustanciales, hasta el final del mandato de Cristina Fernández (2007-2015). El primero de ellos fue la continua aplicación de políticas fiscales y monetarias expansivas con bajas tasas de interés con el fin de estimular la demanda agregada y el mercado interno. El segundo eje fue el aumento de los salarios reales y las transferencias sociales en tanto que los gobiernos kirchneristas alentaron una elevación permanente de los haberes mínimos salariales y jubilatorios, y reconstituyeron la institucionalidad laboral sobre la base del funcionamiento pleno de los convenios colectivos de trabajo y las paritarias libres.

Finalmente, el tercero de los ejes fue una sostenida política de desincentivo a las actividades vinculadas a la especulación financiera y estímulo al crecimiento del sector productivo. En este sentido se pueden remarcar: primero, una fuerte y continua política de desendeudamiento a lo largo de sus doce años de gestión en donde el cociente Deuda Pública Total/PBI pasó de ser 125,3% en 2002 a ser del 35,3% en 2015. Por otra parte, el arduo proceso de renegociación de la deuda externa mediante los sucesivos canjes de 2005 y 2010 lograron que el 92,2% de los acreedores reestructuraran su deuda a través de la emisión de nuevos bonos con quita nominal del 42,8%. No obstante el éxito en el desendeudamiento, y producto de un litigio que había sido comenzado en el año 2007 en Estados Unidos, popularmente conocido como el juicio de los “fondos buitres” contra Argentina, el 13 de enero de 2010 el juez federal Thomas Griesa falló a favor de dicho fondo e incautó 1,83 millones de dólares del BCRA (Kulfas, 2014). A raíz de este fallo y debido a la existencia de la cláusula RUFO (Rights Upon Future Offers), que impedía a la Argentina mejorar sus ofertas a aquellos acreedores que no habían aceptado ingresar a los canjes; el gobierno inició una fuerte campaña internacional en las Naciones Unidas para que se regule este accionar de los especuladores financieros. A pesar de los pedidos de Argentina, en junio de 2014 la Corte Suprema de Estados Unidos no acompañó la posición argentina, y ordenó cancelar lo adeudado a los demandantes. El gobierno kirchnerista, de todas formas, se negó a acatar dicho fallo, situación que cambiaría de la mano del gobierno de Cambiemos a finales del 2015.

Finalmente, el gobierno kirchnerista a lo largo de su mandato intentó reformar los objetivos del sector financiero subordinándolos a las necesidades del desarrollo productivo. El gobierno se concentró en el cambio de la carta orgánica del BCRA, que permitió que el BCRA recuperara la facultad de reorientar el crédito en términos de plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza, así como orientar su destino por medio de exigencias de reserva, encajes diferenciales u otros medios apropiados. Asimismo, se llevaron también a cabo cambios específicos vinculados a la Ley de Entidades Financieras que había sancionada por la dictadura militar en 1977. Si bien ninguno de estos cambios modificó los elementos centrales de la Ley y, las nuevas normas establecieron nuevos procedimientos de reestructuración de entidades financieras con problemas de liquidez y/o solvencia; se devolvió al Congreso su potestad a la hora de definir el presupuesto de la

Superintendencia de Entidades Financieras y cambiarias; se establecieron las normas de funcionamiento de las Cajas de Crédito Cooperativas; y se impulsó la creación de Cajas de Crédito con el fin de atender la necesidad de financiamiento de economías regionales y sectores populares que por entonces no tenían acceso al financiamiento bancario.

Como podemos apreciar, más allá del conjunto de iniciativas impulsadas, el kirchnerismo no pudo reemplazar de raíz al modelo neoliberal en lo que respecta al sector financiero. Lo que centralmente hizo fue establecer un conjunto de políticas e incentivos que fueron aplicados encima de la matriz normativa e institucional heredada del modelo neoliberal. Esto generó un sistema de incentivos de configuración híbrido que, a pesar de que logró que dicho sector dejara de ser el corazón del modelo de acumulación argentino durante estos años, no logró erradicar las bases jurídicas y normativas centrales de la valorización financiera (y del neoliberalismo). Quedaron latentes.

La asunción de Mauricio Macri como Presidente en diciembre de 2015 abrió paso a un abrupto cambio en la orientación de la política económica que usaría nuevamente el andamiaje legal y jurídico que había quedado latente. Para lograr esto el gobierno de Macri tomó un conjunto de medidas entre las que destacan: la eliminación de los requisitos de encajes no remunerados; la supresión de los límites para la compra de moneda extranjera; la ampliación de plazos (y luego eliminación) de la obligación de liquidar divisas provenientes de las exportaciones en el mercado de cambios; y la derogación de la validación previa para la compra de divisas bajo control de la administración tributaria; entre otras. Este conjunto de iniciativas condujo a una significativa devaluación del tipo de cambio que en mayo de 2016 llegó a ser de 14 pesos por dólar.

El mecanismo de contención de la demanda de divisas fue el endeudamiento externo, al que el gobierno de la Alianza Cambiemos rápidamente recurrió luego de abonar la demanda de los “fondos buitres”. En poco más de tres años de gestión las emisiones de deuda del Tesoro Nacional en moneda local y extranjera, los desembolsos por el préstamo con el FMI suscripto en junio de 2018 (y renegociado en septiembre), y las emisiones de las Provincias y las grandes corporaciones en moneda extranjera totalizaron unos USD 187.706 millones. Asimismo, el 82,4% de la deuda son colocaciones en moneda extranjera, el 85,8% corresponde a colocaciones del Tesoro Nacional; y cronograma de pagos acordado es imposible de sostener: durante el próximo mandato presidencial (2020-2023), los vencimientos totalizan cerca de 150 mil millones de dólares.

La contracara de este fenómeno es la fuga de capitales, que muestra una tendencia y magnitud similar al endeudamiento y que en los tres primeros años de gestión superó los 90 mil millones de dólares. De este monto, un 68% de este monto correspondió al egreso de divisas netas por Formación de Activos Externos del Sector Privado no Financiero, el 25% al turismo emisivo, y el resto a utilidades, dividendos y otras rentas. Finalmente, la suba de la tasa de interés (que en agosto de 2019 llegó al 85%) fue un elemento determinante al inhibir la producción de bienes y servicios en pos de la especulación financiera y las actividades rentísticas. Estas medidas del sector financiero fueron acompañadas con una batería de medidas económicas tradicionales del manual neoliberal: apertura comercial, liberalización de la economía, reducción de los gastos y el papel del Estado en la economía, abandono de la ciencia y la tecnología, así como la aplicación de las medidas económicas que se derivan de los acuerdos llevados adelante con el FMI desde el 2018.

En un marco regional de grandes cambios de política económica orientadas bajo el neoliberalismo, la reinstauración de la valorización financiera en Argentina requirió no solo de la utilización de las normativas vigentes relativas al sector financiero; también necesitó de la complicidad de diversos actores empresariales, políticos, judiciales y sindicales que apoyaron los cambios impulsados por el gobierno de Cambiemos para implementar la

valorización financiera; y al FMI que prestó indiscriminadamente al país montos desproporcionados de divisas, claves para lograr que funcione el ciclo endeudamiento-fuga. Asimismo, la dispersión de las fuerzas opositoras sumadas al aluvión de medidas económicas múltiples tomadas por el gobierno en su etapa de avance hicieron que muchas de las defensas aplicadas perdieran efectividad. Hasta que no se logre cambiar la Ley de Entidades Financieras, siempre tendremos el peligro latente de que las mejoras conseguidas en el futuro puedan ser revertidas con el uso de la valorización financiera.

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X

Los problemas del agro argentino. Algunas reflexiones y propuestas de políticas públicas

Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019

Dra. Andrea P. Sosa Varrotti¹

Sistema agroalimentario global

El sistema agroalimentario global tal como lo conocemos hoy en día se empieza a estructurar en la década de 1970, cuando comienza un proceso de desregularización de la economía a nivel general. Uno de los elementos fundamentales de este sistema es el papel de las corporaciones a lo largo de toda la cadena de producción y distribución de alimentos, es decir, desde la semilla hasta su llegada como alimento a los consumidores. Entre las empresas importadoras-exportadoras más importantes de *commodities* agrícolas (como trigo, maíz, soja, azúcar, aceite de palma, arroz) se encuentran: COFCO International Ltd (China), Archer Daniels Midland Company (o “ADM”, EEUU), Bunge Limited (EEUU), Cargill Incorporated (EEUU), y Louis Dreyfus Company (Países Bajos). Estas empresas -COFCO y el llamado grupo “ABCD”-, concentran más de la mitad de las exportaciones de granos a nivel mundial, además de estar integradas verticalmente (procesamiento, servicios financieros, propia producción).

Además, mientras un puñado de transnacionales controlan más del 60 % del mercado de semillas comerciales y agroquímicos -Bayer-Monsanto, Brevant (Dupont-Dow), ChemChina-Syngenta y BASF-, empresas transnacionales como John Deere, CNH Industrial (Case, New Holland, Steyr, Magirus, Iveco, y otras) y GCO (Gleaner, Deutz-Fahr, Fendt y Massey Ferguson) concentran más de la mitad del mercado mundial de maquinaria agrícola. Se espera mayores niveles de concentración a medida que avancen los desarrollos tecnológicos en el área de la agricultura de precisión. Por último, la producción de alimentos está también muy concentrada en empresas como Nestlé, Kraft Heinz Company, JPS, Danone, Unilever, etc. Por último, y descendiendo por un momento al nivel del sistema agroalimentario regional, se encuentran grandes corporaciones locales o surgidas en Argentina que se transnacionalizaron -o más bien se “translatinizaron”- en la producción agroalimentaria como Los Grobo, Cresud, Molinos Río de La Plata o Arcor.

¹ *Becaria postdoctoral CONICET, UNSAM / Docente UBA XXII*

Un segundo elemento es el papel cada vez más importante que China (e India) -así como países emergentes- tienen en la cadena de alimentos como grandes compradores de productos alimenticios, para alimentar a una “nueva clase media”, o más específicamente, a un sector social que consume más carne. China en particular muestra una actitud ofensiva respecto de ocupar los diferentes eslabones de la cadena.

El rol del capital financiero es otro elemento central en el sistema agroalimentario. Las sucesivas desregulaciones -producidas en los países centrales desde la década de 1990- de las inversiones en derivados financieros basados en los precios futuros de *commodities* agrícolas generaron una especulación inusitada en esos mercados que generó un aumento de precios en los alimentos, visible en la crisis alimentaria de 2008. Otra forma en la que se expresa este peso creciente del capital financiero (que se conoce como financiarización de la agricultura) es el interés de los llamados “inversores institucionales” en el sector agropecuario desde la primera década del 2000. A través de sus formas diferentes de organización (fondos de pensión, fondos de cobertura de riesgo, firmas de capital privado, e incluso fondos soberanos), estos inversores comenzaron a insertarse en toda la cadena de la producción agropecuaria luego de la explosión de la burbuja tecnológica en 2000-2002 y, aún más, al estallar la burbuja inmobiliaria en el 2008. En estos dos momentos se ve, a nivel global en el sector agropecuario, una mayor inversión de capitales financieros que buscan un retorno rápido de sus inversiones. Estos sucesos provocaron, por un lado, procesos de acaparamiento de tierras, de la producción (principalmente a través de la compra de acciones de empresas del agronegocio), y del agua. Por último, la presencia de estos capitales imprime lógicas financieras en el sector agroalimentario (la lógica del *boom-burst*, utilización de herramientas financieras, especulación inmobiliaria), que repercuten a nivel de los territorios.

Otra cuestión es la expansión de lo que se conoce como “cultivos flexibles” (o *flex crops*), que sirven para alimentar a seres humanos y animales, y para la producción de agrocombustibles a base de azúcar, soja y maíz, como productos centrales. Estos cultivos son especialmente atractivos porque, frente a una menor oferta de uno de esos cultivos, la demanda puede ser suplida por otro. Sobre este punto, es importante destacar que Argentina se convirtió en un importante productor de biodiesel.

El modelo del agronegocio en Argentina

En cuanto al modelo de agronegocios de Argentina, desde donde se exportó a Uruguay -y también se pueden ver ciertas características similares en Brasil y Bolivia-, se trata del modelo bajo el cual se expandió la producción agrícola a partir de la década de 1990 en las “zonas núcleo” (luego de la liberación de la semilla de soja transgénica) y más tarde a otras áreas llamadas “zonas marginales”, ya que no estaban vinculadas a la producción agrícola.

Como se muestra en *El agro como negocio* de Gras y Hernández (2013), este modelo se apoya en cuatro pilares. Un primer pilar se refiere a la valorización financiera de los *commodities* agrícolas, expresado en una mayor intervención de los actores concentrador en los mercados de futuros, y en el flujo de capital financiero agrario y extraagrario que entró en el sector desde la década de 1990, lo que se tradujo en los famosos *pools* de siembra (que muchas veces utilizaron las figuras de los fideicomisos y los fondos de inversión agrícola para financiarse).

El segundo lugar, la introducción de las biotecnologías, de las TICs y, luego, de la agricultura de precisión, son un factor central en el modelo del agronegocio. En particular, la aplicación del “paquete tecnológico” (semilla de soja genéticamente modificada, glifosato, más la técnica de la siembra directa) se extendió a diferentes zonas más allá de sus características agronómicas, por lo que no hay un criterio basado en la predisposición de cada tierra para cada cultivo. Esta expansión de la frontera agrícola implicó la deforestación de los bosques nativos y el avance sobre otros cultivos y modelos de producción (campesino, producción familiar).

Por su parte, el arrendamiento se expandió como forma de tenencia de tierra, fundamentalmente desde que se liberó la posibilidad de efectuar llamados “contratos accidentales” por la misma porción de tierra en la década de 1980; desde entonces se puede alquilar una determinada tierra por una o dos cosechas para, una vez terminado dicho contrato, volver a decidir si se arrienda o no. Esto, lógicamente, tiene un impacto en el deterioro de los suelos, porque quienes arriendan las tierras para producir no necesariamente se ven beneficiados a largo plazo por su cuidado.

En cuanto al trabajo, por un lado se produce el desplazamiento de campesinos, pequeños productores e indígenas de sus hábitats, y por otro lado, se precariza la mano de obra rural de aquellos que son expulsados de la producción de soja. Asimismo, en la producción de granos hay una gran flexibilización del trabajo de los contratistas rurales, que es un sector

invisibilizado pero que son quienes realizan efectivamente las labores. La Federación Argentina de Contratistas de Maquinaria Agrícola -según datos retomados por la Bolsa de Comercio de Rosario- sostiene que el 80% del área trabajada en el país es sembrada o cosechada por estos contratistas, quienes además son los mayores compradores de maquinarias agrícola (6 de cada 10 máquinas son compradas por los propios contratistas) que, a su vez, son contratados por empresas “gestoras” de (agro) negocios.

Frente a quienes sostienen que la supuesta “segunda revolución de las Pampas” está basada en la innovación tecnológica (biotecnologías, transgénicos, siembra directa), debe decirse que motores centrales del aumento de la producción de granos en el país fueron la expansión de la frontera agrícola y una mayor explotación de trabajo tercerizado en los contratistas. Por lo demás, hay subcontratación de la mano de obra por parte los mismos contratistas que poseen máquinas, y contratan a otros para su utilización, por lo que se trata de un sector muy heterogéneo, que presenta una gran estratificación interna, y donde podemos encontrar a quienes pudieron comprar y poseen numerosas máquinas, otros que tienen pocas, y otros que se endeudaron. Es decir que en los contratistas también se “tercerizó” la innovación tecnológica, que además fueron la “variable de ajuste” cuando disminuyeron las ganancias luego del *boom* de los commodities.

Por último, el pilar organizacional del agronegocio es central para entender los discursos legitimadores del llamado “modelo en red” -presentado por los actores concentrados como un modelo de ganar-ganar-, a lo que se sumó la modernización del management y la transectorialidad.

El modelo del agronegocio profundizó la tendencia que genera el capitalismo en la agricultura a la expulsión de población rural, así como el fenómeno del desarraigo rural. En la actualidad, más del 90% de la población de Argentina -valga decir, un país con una economía basada en el agro- vive en las ciudades y en los conurbanos, donde se terminan acumulando las masas marginalizadas migrantes.

Más allá del agronegocio: hacia una crítica de la agricultura industrial

Pero más allá del modelo del agronegocio en particular, la agricultura industrial en general, basada en insumos como pesticidas, herbicidas y fertilizantes químicos, así como combustibles

fósiles, tiene por objetivo maximizar la productividad (aumento de rendimientos productivos por unidad de superficie y/o de capital invertido) sin considerar la dimensión ecológica y cultural de cada territorio. Este tipo de agricultura, conocemos desde la “Revolución Verde” de la década de 1960, se autojustifica en una supuesta necesidad de alimentar el mundo. Sin embargo, suponiendo válido el cálculo de que en Argentina producimos “comida” para 400 millones de personas, hay que pensar que eso se divide en lo destinado a los agrocombustibles, alimento para animales en otros países y, finalmente, una pequeña parte queda para el consumo humano, y en la actualidad estamos ante una emergencia alimentaria. Es decir que, tanto en Argentina como en el resto del mundo, la agricultura industrial no está asegurando la provisión de alimentos baratos, fundamental para el mantenimiento de salarios “competitivos” en otros sectores de la economía, lo que suele postularse como justificación de las “externalidades” de este tipo de agricultura.

Entre estas externalidades, el tema quizá más controversial relacionado con la actividad agroindustrial intensiva es la toxicidad que genera esta forma de producción tanto en los mismos trabajadores que aplican los agroquímicos como en las poblaciones aledañas, pero también aquellas más alejadas, por la contaminación del aire, la tierra, el agua y los alimentos que consumimos. Además de provocar efectos negativos en la salud de las personas, genera serios impactos ambientales que involucran el deterioro de las bases biofísicas mismas de este tipo de agricultura: erosión y salinización del suelo, agotamiento y contaminación de fuentes de agua, pérdida de biodiversidad y emisión de gases de efecto invernadero, agotamiento de los combustibles fósiles (de los que depende este modelo, esenciales para la fabricación de fertilizantes y plaguicidas, para el funcionamiento de la maquinaria agrícola y para impulsar sistemas de riego).

Otra de las consecuencias de esta agricultura es la exclusión de un número no menor de productores/as familiares, promoviendo un tipo de desarrollo de carácter fuertemente concentrador. Respecto de la concentración de la tierra, entre 1988 y 2002 desapareció el 20% de las explotaciones agropecuarias (y aumentó un 25 % el tamaño medio de las explotaciones); con los datos preliminares del censo de 2018 vemos que este proceso se profundizó.

Foro por un programa agrario soberano y popular: tejiendo otras redes para otra política pública

Me limito aquí a resumir las propuestas y orientaciones generales para una política agropecuaria nacional, soberana y popular propuesta por el foro agrario que tuvo lugar en mayo de 2019 (para una versión completa: [ver aquí](#)):

- 1. Ley de reparación histórica de la agricultura familiar.
- 2. Democratización de las estructuras del sector público agropecuario con integración de las organizaciones y toma de decisiones vinculantes en sus intervenciones.
- 3. Ley nacional de presupuestos mínimos de aplicación de agrotóxicos.
- 4. Convocatoria a Foros Federales de discusión, análisis e implementación de una Reforma Agraria Integral.
- 5. Regulaciones que impidan prácticas monopólicas en todas las cadenas agroalimentarias.
- 6. Mejoramiento de la infraestructura rural: caminos, servicios, comunicación.
- 7. Acceso a la tierra: Tierra para quien la trabaja, Tierra como hábitat. Ley de Tierras.
- 8. Fomento a la agroecología.
- 9. Compra pública: un Estado que privilegie los productos del sector y de PyMEs, proveyéndose de la producción de la agricultura familiar, y de las diferentes expresiones asociativas.
- 10. Fomento del Arraigo Rural.
- 11. Fomento de las cadenas cortas de comercialización para todas las cadenas productivas agropecuarias.

Algunas reflexiones finales.

En síntesis, la agricultura industrial capitalista y concentradora produce importantes repercusiones en el ambiente, la salud y la naturaleza, por lo que las luchas por la reivindicación del ambiente no pueden estar desligadas de la cuestión productiva, del acaparamiento de la naturaleza y de la mayor explotación del trabajo.

Sin embargo, existen y se expanden otros modos de producción agrícola no contaminantes - favorecidas entre otras cuestiones por la regulación de la aplicación de agroquímicos-, en particular, la agroecología, que, como sostiene la FAO (Food and Agriculture Organization), puede ser una forma sostenible (económica, ambiental y socialmente) de realmente alimentar el mundo. En otras palabras, solo soslayando las dimensiones ambiental y social puede llegar a considerarse sostenible el crecimiento bajo el modelo del agronegocio (que por lo demás también representa serios problemas productivos, como las malezas resistentes).

Quienes pensamos y repensamos el desarrollo debemos cuestionar el paradigma moderno productivista, basado en el desarrollo tecnológico, que busca el crecimiento económico *per se*. Por último, debe repensarse la relación entre las naturalezas humana y extrahumana, en particular en lo que se refiere a la producción, distribución y consumo de alimentos.

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X

Desarrollo, dependencia y estado en Argentina desde 1976

Centro Cultural de la Cooperación, 24 de septiembre de 2019

Adrián Piva¹

En esta ponencia vamos a referirnos brevemente a dos aspectos entrelazados de la cuestión del desarrollo en Argentina desde 1976. En primer lugar, plantearemos algunas hipótesis sobre el carácter dependiente del desarrollo capitalista en Argentina desde 1976; en segundo lugar, discutiremos brevemente la cuestión de los márgenes de acción del estado para regular el proceso de acumulación en ese período. El eje que atraviesa el conjunto de la exposición es la inscripción del desarrollo capitalista y de la redefinición de la relación estado – acumulación en Argentina desde mediados de los años '70 en el proceso global de reestructuración capitalista y su corazón, la internacionalización productiva del capital.

Desarrollo capitalista dependiente

Existe relativo consenso respecto de que a mediados de los años '70 se ingresó en un período de crisis y reestructuración que produjo una transformación histórica del modo de acumulación de capital en la Argentina, transformación caracterizada por el abandono de la estrategia de desarrollo basada en la Industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) (Basualdo, 2006; Schvarzer, 2000; Rapoport, 2012; Gerchunoff y Llach, 2010). El acuerdo es bastante menor respecto de cuáles fueron las causas y las tendencias de esa transformación.

Nuestro punto de partida es que la crisis de la ISI es el capítulo local de un fenómeno global: la crisis del capitalismo de posguerra. De hecho, las particularidades del comportamiento del ciclo económico del capitalismo argentino en el último lustro de la década de 1960 ya señalan un conjunto de transformaciones en curso. Dichas transformaciones, profundizadas y aceleradas desde mediados de los años '70 eran parte de un proceso de reestructuración capitalista a escala global cuyo corazón es la internacionalización productiva del capital (Palloix, 1973, 1978). La internacionalización de la producción, es decir, de aquella fase del ciclo de acumulación del capital en la que el capital se fija territorialmente, tiene efectos de larga duración y de relativa irreversibilidad en la medida que produce transformaciones espaciales e infraestructurales a nivel local, regional y global (Harvey, 1990). Eso diferencia la fase actual de fases previas en la que la internacionalización tuvo como centro el comercio

¹ Sociólogo, docente e investigador (CONICET, UBA, UNQ)

y las finanzas. Pero, por eso mismo, la internacionalización capitalista desde fines de los años '60 ha creado un entrelazamiento comercial y financiero mucho más profundo (Fröbel. et al, 1981).

En Argentina esa reestructuración dio lugar a un desarrollo capitalista dependiente. Y para entender dicho proceso es necesario enfatizar ambos términos, que, por razones distintas, las dos grandes tradiciones económicas latinoamericanas, la CEPAL y la teoría de la dependencia, presentaron como antitéticos: desarrollo y dependencia.

Ese desarrollo se caracterizó por un conjunto de tendencias que atraviesan los últimos cuarenta años, aunque se desplegaron de manera más completa durante la década de 1990.

1) En primer término, y lo que constituye el aspecto principal de las transformaciones, un proceso de reestructuración productiva que afectó a la industria y al agro.

La reestructuración industrial se caracterizó por un doble movimiento. Por un lado, la reducción del peso o directa desaparición de ramas de producción orientadas al mercado interno. Dicha tendencia es la que fundamenta las tesis de la desindustrialización. Pero, por otro lado, hubo un aumento del peso de las exportaciones industriales, tanto de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) como de las manufacturas de origen industrial (MOI). Al mismo tiempo, desde el punto de vista del aporte de divisas, todo el período se caracteriza por una creciente importancia del “complejo oleaginoso”, pero dentro de él un predominio cada vez más marcado de las MOA en detrimento de los productos primarios no procesados (Kejsefman 2019). La especialización creciente en la exportación de commodities industriales es importante por varias razones. En primer lugar, subalterniza la producción primaria a una cadena de valor dominada por el gran capital industrial exportador. En segundo lugar, la reorientación exportadora del gran capital industrial fue parte de un proceso de reestructuración que tendió a profundizar la heterogeneidad de la estructura industrial. (Kosacoff y Ramos 2001, Katz 2012). Ello es especialmente visible en el hecho de que mientras el conjunto de la industria siguió presentando déficit comercial, el gran capital industrial presentó superávit (Basualdo 2000a). Sin embargo, a diferencia de la heterogeneidad estructural del período ISI, el proceso de reestructuración tendió a articular y subordinar al capital menos productivo en términos internacionales y/u orientado al mercado interno con la reorientación exportadora del gran capital. En tercer lugar, la especialización en la exportación de commodities industriales no revirtió la tendencia al déficit comercial durante las fases expansivas y sometió a la continuidad del proceso expansivo al resultado de la exportación de mercancías sujetas a fuertes variaciones de precios y fenómenos de sobreproducción. *Todas estas tendencias apuntan a una redefinición y profundización del carácter dependiente del desarrollo industrial.*

Sin embargo, no sólo las exportaciones primarias siguieron siendo relevantes sino que la producción agropecuaria experimentó un fuerte proceso de reestructuración. Los '90, fueron años de importante tecnificación y de incorporación de las nuevas técnicas de siembra asociadas con el uso de organismos genéticamente modificados, los denominados "transgénicos". En ese sentido destacan la siembra directa, la creciente aplicación de la biotecnología, la complejización del manejo químico del suelo, el empleo de nuevas maquinarias, etc. La importancia adquirida por el sector agropecuario en la importación de bienes de capital es indicativa de ese proceso. La "industrialización" de la producción agrícola, con su consecuente peso importador, y la reorientación exportadora de la industria tendieron a reducir las tensiones agro - industria típicas de la ISI (Azcuay Ameghino y Ortega, 2010, Teubal 2010).

2) La segunda gran tendencia de transformación del modo de acumulación fue su dependencia financiera. El papel de la expansión del mercado financiero y de su creciente conexión con los mercados financieros internacionales ha estado en el centro de las caracterizaciones del modo de acumulación desde los años '70. Basualdo (2000a, 2000b, 2018) ha mostrado el vínculo entre endeudamiento y fuga de capitales. Lo que está en discusión, por lo tanto, no es el fenómeno sino la interpretación de su conexión con la acumulación de capital productivo. En ese sentido, es necesario distinguir lo ocurrido en los períodos 1976 - 1989 y 2016 - 2019 de lo ocurrido en los años '90. Durante la dictadura y el gobierno de Macri, se articularon la tendencia al estancamiento y la crisis con mecanismos de *carry trade* que mediaron el endeudamiento y la fuga de capitales. Pero en los años '90, la expansión del sector financiero - y particularmente de los flujos de capital financiero internacional - fue condición de posibilidad de un proceso de acumulación fundado en la producción.² En primer lugar, los flujos de capital dinero dieron liquidez al mercado y de ese modo ampliaron la capacidad de crédito, ampliación necesaria para sostener el proceso de modernización tecnológica y la acumulación de capital en todas las actividades productivas. El proceso de reestructuración demandó un gran aumento de la inversión que era insostenible con el ahorro interno disponible. En segundo lugar, fue necesaria la expansión del crédito para que el consumo acompañara a una producción en aumento. Si bien se incrementó la importación de bienes de consumo, la expansión del consumo de la clase media también impulsó la demanda de construcción y de bienes de producción local (lo que incluye servicios personales). Es un fenómeno mundial reconocido, además, que la expansión del crédito al consumo permitió diferir las desproporciones entre producción y consumo originadas en las simultáneas expansión productiva y retracción salarial durante

² Para un desarrollo y fundamentación adecuada de esta hipótesis ver Piva (2012).

la ofensiva neoliberal (Aglietta y Berrebi 2007). En tercer lugar, porque permitió financiar el funcionamiento desequilibrado de la acumulación (déficit comercial creciente durante las fases expansivas) y sostener la convertibilidad (financiando el déficit fiscal) pieza clave en la presión competitiva que impulsaba la acumulación y daba un marco de unidad a los capitales. El ciclo de los flujos internacionales de capital financiero se encontraba, entonces, articulado con la acumulación de capital productivo y su éxito se jugaba en el éxito de ese proceso. La diferencia de tasas locales e internacionales atraía el ingreso de capitales especulativos que, a través de diversos mecanismos, financiaban la acumulación de capital. Tras apropiarse bajo la forma de interés de una parte del plus valor producido y realizado por el capital local se retiraban realizando una ganancia en moneda mundial. Poco importa desde esta perspectiva que los actores fueran capitales locales que combinaban inversión productiva con “valorización financiera” o inversores financieros internacionales, la continuidad del proceso mostraba una fuerte interdependencia entre capital productivo y financiero. El fracaso de la acumulación productiva producía la desvalorización de activos financieros, del mismo modo que la acumulación se volvía crecientemente vulnerable a los retiros masivos y a la reversión de los flujos de capital especulativo. A medida que el proceso se desarrollaba ambos riesgos se incrementaban. Pero en cualquier caso el vínculo era de una naturaleza muy distinta al vigente entre 1977 y 1981. En aquel período si bien el endeudamiento financió el inicio del proceso de reestructuración, por razones que no podríamos discutir aquí, la reestructuración productiva fue limitada y la deuda externa se orientó fundamentalmente a sostener un esquema macroeconómico que nunca enmarcó un proceso de acumulación de capital sostenido. Algo que se reeditaría, aunque con particularidades que exceden esta exposición, durante el gobierno de CAMBIEMOS. De modo que la reforma financiera de la dictadura militar se mostró como uno de sus legados más duraderos. *La integración del mercado financiero local e internacional funcionó durante las fases de crisis y estancamiento como un mecanismo de presión objetiva por la ofensiva contra los trabajadores y de centralización de capitales y durante las fases expansivas como un medio de apalancamiento de la acumulación y de “retaguardia” para el gran capital en un medio inestable y tendiente a crisis (función subordinada de la “valorización financiera”).* De modo que la combinación de inversión productiva y especulación financiera como estrategia de los grandes jugadores ha sido permanente aunque su vínculo ha variado en cada período. El establecimiento de dicho vínculo es parte de la identificación de las particularidades del modo de acumulación en cada momento histórico. En ese sentido, a pesar del superávit de cuenta corriente y del desendeudamiento, pudo advertirse durante los gobiernos kirchneristas la continuidad profunda de este rasgo. La fuga de capitales continuó, en este caso financiada por el excedente comercial, y se aceleró cuando era

evidente la reemergencia de la restricción externa. De ese modo, la dependencia financiera reapareció en el centro de las disputas del período de estancamiento iniciado en 2012.

3) La tercera gran tendencia de transformación del modo de acumulación fue la internacionalización de la propiedad del capital local. La inversión extranjera directa (IED) jugó un papel central en el proceso de reestructuración tanto a través de los aportes de capital, como de los procesos de fusión y adquisición de empresas. Se trató de un fenómeno mundial. Si desde mediados de los '70 la salida de la crisis del centro estuvo estrechamente articulada con la internacionalización del capital, a partir de la caída de los socialismos reales y del desarrollo de profundos procesos de reestructuración capitalista en la periferia se desarrolló una notable expansión geográfica del capital y de internacionalización y entrelazamiento de capitales de distinto origen. También aquí las grandes transformaciones se produjeron en los años '90. En este sentido, si bien entre 1992 y 1998 aumentó la proporción de IED entre países centrales (paso del 70% al 82% del total) también aumentó la masa de IED en todas las regiones (Giussani y L'hospital 2003). Es cierto como sostiene Basualdo que una parte considerable de esas inversiones se orientaron a las privatizaciones (14%) y a pases de manos de las acciones de privatizadas en manos de capitales nacionales. Esto fue especialmente importante luego de la "crisis del tequila", durante 1995. De hecho el total de pases de manos de acciones (tanto en empresas privatizadas como en el sector privado) abarca el 45% de la IED entre 1992 y 2002. Sin embargo, los aportes de capital totalizan un 32% y la industria recibió un 22% del total de IED, sólo debajo del 24% de la suma de "electricidad, gas y agua", "comercio" y "transporte y comunicaciones" (Giusani y L'hospital 2003). Pero la importancia de la IED radica además en su papel en la reestructuración en los sectores más dinámicos, es decir, los sectores industriales orientados a la exportación donde fue protagonista central de la acumulación y de la centralización de capital. El resultado fue una notable expansión de la internacionalización de la propiedad del capital. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Grandes Empresas del INDEC, la proporción de firmas de IED aumentó desde 45% en 1993 hasta 63% en 2001. Mientras en el mismo período su valor de producción pasó desde el 61% hasta el 78% del total de la muestra. Como señalamos antes, dicho proceso fue parte de un fenómeno mundial y por esa razón hablamos de internacionalización y no de extranjerización. El capital extranjero que ha incrementado su participación en los principales indicadores de la economía argentina es un capital altamente internacionalizado en sus comportamientos, es decir, que su estrategia de acumulación se despliega a escala mundial y que sus cadenas de valor están crecientemente mundializadas. El aumento del peso del capital extranjero en la estructura económica equivale, entonces, a un proceso de internacionalización de la dinámica de la acumulación local. Sin embargo, la importancia del fenómeno opuesto, la

expansión mundial de capitales originalmente nacionales, ha sido marginal. *Ello señala la naturaleza subordinada del proceso de internacionalización, lo que refuerza el carácter dependiente del desarrollo capitalista del período.* También aquí las transformaciones ocurridas se mostraron duraderas y persistieron durante el período postconvertibilidad. Después de un fuerte aumento de la participación extranjera en el conjunto de las grandes empresas post crisis de 2002 hay un cierto decrecimiento en los años posteriores, pero manteniéndose en niveles superiores a los de la década del '90 (Schorr et al., 2012; Gaggero et al., 2014; Wainer, 2018). Respecto del destino de la IED, durante la postconvertibilidad la industria volvió a ser el segundo destino, tanto en aportes de capital como en cambios de manos, detrás del sector extractivo, apuntalado sobre todo por las inversiones mineras y en la formación hidrocarburífera de "Vaca Muerta" (García, 2014; Wainer, 2018). Es decir, que el capital extranjero participó activamente del desarrollo de la explotación de recursos naturales, con lógica extractiva, pero también en la expansión de la industria, particularmente la exportadora, lo que explica su creciente participación en las exportaciones totales (Gaggero et al., 2014; García, 2014, Wainer, 2018).

Como resultado de los cambios en la acumulación de capital se transformó el modo en que operó la restricción externa al crecimiento, aunque aquí sólo podremos mencionarlo sin mayor desarrollo. Entre 1955 y 1975 tuvieron un papel dominante el débil crecimiento de las exportaciones agropecuarias y el déficit comercial de una industria de baja productividad internacional y orientada al mercado interno; desde 1989, operaron de manera conjunta la tendencia, durante las fases expansivas, al aumento mayor de las cantidades importadas respecto de las exportadas - anclada en la heterogeneidad estructural de la economía argentina y complejizada por la reorientación exportadora del gran capital industrial -, la variación del flujo de capitales hacia la periferia y la volatilidad del precio de los commodities. La variabilidad de combinaciones de estas dimensiones puede producir variaciones significativas en los ciclos de crecimiento y crisis, a diferencia de la regularidad del ciclo stop - go. La cuenta capital en la fase expansiva 1991 - 1998 y la mejora en los términos de intercambio durante la fase expansiva 2003 - 2011 difirieron los efectos de la estructura productiva desequilibrada en las cuentas externas, aunque finalmente la tendencia se impuso. Podemos encontrar en estas transformaciones la causa estructural del cambio en el ciclo que Schvarzer conceptualizara como pasaje del "stop and go" al "go and crash" (Schvarzer y Tavošnanska, 2008). Sus fundamentos profundos - como se evidencia en las variables involucradas - se encuentran en el proceso de internacionalización de la economía local desde mediados de los años '70. *Si ello es así las expectativas en el rol de los hidrocarburos de "vaca muerta" y en las nuevas formas y materiales de extracción minera para superar la restricción externa se verían defraudados.*

Ello solo profundizaría la fragilidad externa de procesos de acumulación que incubarían desequilibrios, en el mejor de los casos, durante períodos más extensos.

Como resultado de la exposición previa surge un cuadro que combina desarrollo y dependencia. Ello nos recuerda un concepto que siendo afín a la problemática cepalina de la heterogeneidad estructural parece captar mejor el carácter contradictorio del desarrollo capitalista y su carácter global: el de *desarrollo desigual y combinado*. La importancia de la recuperación de este concepto es que nos impulsa a romper definitivamente con una mirada evolutiva y nacional centrada del desarrollo capitalista. *La expansión del capital, en la medida que se internacionaliza y se oligopoliza, tiende a producir procesos de fractura estructural, de combinación/yuxtaposición de atraso y desarrollo*. La actual fase de internacionalización productiva del capital los ha profundizado y generalizado, produciendo incluso procesos de fractura estructural en los países centrales – aunque con características específicas que los diferencian de la periferia y que aquí no podemos desarrollar.

Los márgenes de acción del estado

En este contexto, ¿qué es lo que puede hacer el estado? O bien, formulado este problema de otro modo, ¿cuáles son los márgenes de acción de los estados nación?

Abordar este problema exige evitar un error que es el de ver al estado ocupando una posición exterior al proceso de acumulación y desde la cual pudiera actuar “sobre” el. El estado, por el contrario, es un momento de la reproducción del capital y los procesos de reestructuración capitalista son, por lo tanto, también procesos de transformación/redefinición de la relación Estado – acumulación.

Decíamos antes que la crisis de la ISI fue parte de un fenómeno mundial, también lo fue la transformación de la relación estado – acumulación.

El sistema mundial no es una colección o combinación singular de estados – nación. Por el contrario, los estados – nación son nudos de relaciones de un sistema mundial o dicho de otro modo, y si se nos permite proseguir con la imagen, el sistema mundial se asemeja a un tejido cuyos nudos son los estados – nación.³ El desanudamiento (crisis) y el anudamiento (recomposición) de un sistema mundial implican, por lo tanto, la redefinición simultánea de la relación/diferenciación estado – acumulación a escala nacional y de la relación/diferenciación mercado nacional – mercado mundial y estado nación – sistema

³ Tomamos esta imagen de Elías (1990), quien la utiliza para representar la relación entre sociedad e individuos.

internacional de estados. Es decir, se trata de una redefinición/recreación simultáneas de relaciones adentro/afuera.

La condición de posibilidad de la ISI fue el orden internacional, financiero y comercial surgido en Bretton Woods que instituyó las condiciones de una autonomía relativa de los espacios nacionales de valor y, de ese modo, posibilitó cierto margen de maniobra de los estados para la implementación de políticas nacional centradas de regulación de la acumulación.

Pero el proceso de internacionalización del capital tendió a dislocar la relación Estado nación-capital. Como decíamos antes, el proceso de deslocalización productiva transnacionaliza aquella fase del ciclo de reproducción del capital en la que el capital se fija y, por ello, profundiza la mundialización respecto de fases precedentes en las que el centro de los procesos de internacionalización del ciclo de reproducción del capital era el capital dinero o el capital mercancía. Como resultado, en esta fase, el movimiento completo del capital adquiere una posición de cierta exterioridad respecto de cada uno de los Estados nacionales. De modo que los Estados nacionales quedan sometidos a una presión *exterior* por desarrollar estrategias de fijación de los capitales y resultan *debilitadas* las capacidades estatales de regulación nacional de la acumulación. Los estados nación devienen estados nacionales competitivos (Hirsch, 1996) y se reducen los márgenes de acción para la regulación de un capital cuya reproducción es crecientemente global y que internacionaliza las dinámicas de las economías nacionales.

Por supuesto, no es posible la determinación exacta de cuáles son esos márgenes de autonomía. En el capitalismo la determinación estructural siempre aparece como límite a libertad de acción de actores individuales y colectivos. Pero como un límite negativo, que se pone de manifiesto como resistencia de la objetividad (materialidad) de las relaciones sociales a los intentos de transformarla. Por lo tanto, no es posible conocer esos límites sin la organización y puesta en acción de una voluntad política.

Sin embargo, sí podemos deducir algunas conclusiones de lo expuesto:

- a) Los márgenes de acción de los estados se han reducido en forma cualitativa respecto de la década del '60, lo cual implica que no son reeditables estrategias del tipo ISI ni es posible ensayar proyectos de desarrollo nacional vía desconexión del mercado mundial.
- b) Oscilan con el relajamiento/estrechamiento de la restricción externa al crecimiento. La restricción externa no es un momento del ciclo, es una condición del proceso de acumulación nacional. La fractura estructural que la funda es el accidente local de un territorio global y en movimiento constante.

- c) Encuentran un límite en el carácter ciego de los procesos de acumulación y desarrollo y en que el estado es parte de ese proceso, es decir, no es un actor consciente situado “afuera”.

Los años que se avecinan, como los que dejamos atrás, muestran un estrechamiento de la restricción externa ya que no hay indicios de una reanimación de la demanda externa de materias primas en el corto plazo y tampoco de un incremento de los flujos de capital hacia la región y hacia la Argentina. Un informe reciente de la CEPAL (2019) indica que el período 2014 – 2019 fue el de menor crecimiento de la región de las últimas siete décadas y que las causas de ese desempeño (desaceleración de la demanda externa y fragilidad de los mercados financieros internacionales) seguirán presentes en el corto plazo. En este contexto debe agudizarse la competencia entre estados por la atracción y fijación de capitales y, por lo tanto, a estrecharse los límites a la capacidad estatal para la incorporación política de demandas populares y a la extensión de la democracia y la participación popular. Pero aun si asistiéramos a un relajamiento de la restricción externa como en el período 2003 – 2011 ¿cuáles son los horizontes que ofrece a las mayorías populares una estrategia de desarrollo en los marcos del mundo capitalista actual?

La crisis del socialismo nos ha quitado durante demasiado tiempo la posibilidad de pensar cualquier solución a la cuestión del desarrollo más allá de los límites del capitalismo. Con cada crisis en lugar de abrirse una oportunidad para pensar proyectos emancipatorios parece abrirse una trampa que nos obliga a elegir entre la aceptación de la disciplina del capital o la pobreza y el hambre.

¿Existen posibilidades de producir una ampliación de los márgenes de autonomía mediante la construcción colectiva de una voluntad política? Sí, pero exige recrear proyectos que tensionen los límites del capitalismo proyectándose más allá de él. No podríamos desarrollar aquí una propuesta de ese tipo. Pero una condición sine qua non de cualquier proceso de esas características es el control estatal de los recursos estratégicos. En economías más simples, como la de Bolivia, fueron posibles avances significativos mediante la apropiación estatal de los hidrocarburos. La apropiación estatal de la renta hidrocarburífera permitió aumentar la capacidad redistributiva y de creación de infraestructura para el desarrollo del estado boliviano. A su vez, los límites de un proceso de esas características los demuestra Venezuela. Y el caso venezolano es importante por varias razones. Aquí señalaremos dos. Primero, se sobreestimó la capacidad de regulación estatal de la acumulación de capital. Antes decíamos que los márgenes de autonomía se manifiestan como límites objetivos a los intentos de transformar la materia social. En el caso venezolano los límites a la intervención estatal en la acumulación de capital se manifestaron en la huelga de inversiones y la desorganización económica. Segundo, allí donde el estado

expropió al capital la productividad del trabajo se derrumbó y reaparecieron los viejos problemas de ineficiencia de la transición al socialismo. Detrás de estos problemas se asoman la tendencia a la burocratización y a la centralización autoritaria de la gestión económica. La experiencia venezolana deja varias enseñanzas: debe expropiarse todo aquello que sea esencial para la gestión de la economía, debe regularse limitadamente toda actividad que deba seguir bajo gestión capitalista, deben producirse mecanismos de descentralización de la gestión de las empresas expropiadas (y, por lo tanto, de coordinación vía mercado intra e intersectorial) y de control popular del aparato burocrático estatal. La economía Argentina es más compleja que la boliviana y aun que la venezolana. Un proceso de apropiación estatal de recursos estratégicos debe ser mucho más vasto. Por lo tanto, también son más complejos los desafíos de la coordinación económica y de la articulación entre mecanismos de mercado y mecanismos de control democrático del aparato de estado. Pero cualquier planteo de esta naturaleza debe partir de la convicción de una porción significativa de la militancia popular en la necesidad de recrear proyectos socialistas factibles, sobre la base del balance crítico y riguroso de las experiencias del siglo XX y de los procesos populares más recientes. Lamentablemente no parece ser esa la orientación mayoritaria.

Bibliografía

- Aglietta, M. y Berrebi, L. (2007). *Desordres dans le capitalisme mondial*, Paris, Odile Jacob.
- Azcuy Ameghino, E. y Ortega, L. (2010). "Sojización y expansión de la frontera agropecuaria en el NEA y NOA: transformaciones, problemas y debates" en *Documentos del CIEA*, N°5, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2000a), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2000b), *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO-Página 12.
- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo ed. (2018) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Elias, Norbert (1990) *La sociedad de los individuos*. Barcelona: Península.
- Fröbel, F. et al (1981). *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI.
- Gaggero, A. et al. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires, Futuro anterior.

García, G. D. (2014). "Inversión extranjera directa y empresas extranjeras: rupturas y continuidades en Argentina, 1990-2012." en Actas de las VII Jornadas de Economía Crítica, La Plata, Sociedad de Economía Crítica de la República Argentina.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2010) *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Planeta.

Giussani, L. A. y L'hospital, M. F. (2003), *La inversión extranjera directa en Argentina (1992-2002)*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales-INDEC.

Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y estado*. México: Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. 132 pp.

Katz, J. (2012) "Cambios Estructurales y Desarrollo Económico Ciclos de creación y destrucción de capacidad productiva y tecnológica en América Latina" en *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, año 1, Vol. 1, pp. 71 – 92.

Kejsefman, I. (2019). *El ciclo de acumulación de capital en Argentina (2001-2015): del crecimiento sostenido a la tendencia al estancamiento*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001). *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975 – 2000)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Palloix, C. (1973). *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, México, Siglo XXI.

Palloix, C. (1978). *La internacionalización del capital*, Madrid, H. Blume ediciones.

Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*, Buenos Aires, Biblos.

Rapoport, Mario (2012) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 – 2003)*, Buenos Aires, Emecé.

Schorr, M. et al. (2012). *Elite empresaria y régimen económico en la Argentina. Las grandes firmas en la postconvertibilidad*. Documento de Trabajo n° 22. Buenos Aires: FLACSO - Área de economía y tecnología.

Schvarzer, J. y Tavošnanska, A. (2008). *Modelos macroeconómicos en la Argentina : del - stop and go - al - go and crush*, Buenos Aires, CESPA.

Schvarzer, Jorge (2000) *Implantación de un modelo económico. La experiencia Argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, AZ Editora.

Teubal, M. (2006). "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities" en *Realidad Económica*, 220. pp. 71 – 96.

Wainer, A. (2018). "Expansión y consolidación de las empresas multinacionales en la Argentina contemporánea" en Ventrici, P. et al (comps) El trabajo y las empresas multinacionales hoy. Economía, relaciones laborales y conflictividad, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Publicado en www.iade.org.ar

IADE / REALIDAD ECONOMICA

Sitio registrado bajo el ISSN 2545-708X