

Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna

Dilemas de un país devaluado*

Augusto Costa **
 Axel Kicillof ***
 Cecilia Nahón ****

A casi un año de asumir Néstor Kirchner la presidencia hay un hecho incuestionable: el gobierno no presentó públicamente el programa económico para su gestión. Sin embargo, a partir de las múltiples declaraciones del Presidente y del ministro de Economía, Sr. Lavagna¹ es posible reconstruir los lineamientos centrales de la agenda económica del gobierno, pese a que es indudable que la ausencia de un plan manifiesto y teóricamente fundamentado dificulta la discusión sobre la viabilidad y los alcances de la política económica vigente. Dentro de este difuso cuadro el presente trabajo intenta reconstruir el plan económico del gobierno e identificar los tres componentes que -como mínimo- deben estar presentes en todo programa: un diagnóstico informado de la situación que se enfrenta, una serie de objetivos y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se pretende alcanzar las metas propuestas².

* Este trabajo se originó en discusiones con Nicolás Arceo, Mariana González, Matías Mosse y Javier Rodríguez.

** Docente de la Universidad de Buenos Aires e Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

*** Docente de la Universidad de Buenos Aires, Director del Proyecto UBACyT "La acumulación de capital en Argentina: 1880-1975" e Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

**** Docente de la Universidad de Buenos Aires, Codirectora del Proyecto UBACyT "La acumulación de capital en Argentina: 1880-1975" e Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

¹ Llamamos Sr. Lavagna al actual ministro de Economía parafraseando a J. M. Keynes, quien en 1925 publicó *Consecuencias económicas de Mr. Churchill*, donde expone sus consideraciones acerca de la sobrevaluación de la moneda británica y su impacto en el comercio exterior, los salarios y el empleo.

² No participaremos de la polémica acerca de si Lavagna tiene o no un plan económico. Tal como exhibe la experiencia histórica, la presentación de un programa económico previo en contadas oportunidades funcionó como garantía de su posterior implementación. De modo que en todos los casos la discusión debe girar en torno de las medidas efectivamente implementadas. Un plan económico -sea éste explícito o tácito- establece en los hechos un orden de prioridades. Este será nuestro objeto de análisis.

¿Existe algo así como un "Plan Lavagna"?

No es difícil identificar, en primer lugar y a grandes trazos, los objetivos básicos a los que parecen dirigirse los esfuerzos del ejecutivo. Como punto de partida resultan útiles las declaraciones del presidente Kirchner en ocasión de las negociaciones con el FMI: "No se pagará la deuda a costa de la pobreza y el crecimiento". Esta expresión aporta una clave sintética respecto de los tres objetivos primarios de la política económica: i. lograr el crecimiento económico; ii. aliviar las situaciones de extrema pobreza; y iii. normalizar los pagos de la deuda externa³. La propia fórmula utilizada por el Presidente pone de manifiesto que los primeros dos objetivos se encuentran en conflicto con el último. Si estos tres propósitos rivalizan entre sí es simplemente porque

para avanzar en cada uno de esos planos es preciso disponer de recursos y, tal como reconoce el Presidente, los recursos son limitados.

Las propias declaraciones de Kirchner también permiten reconstruir el diagnóstico del que parte el actual gobierno: cesación de pagos, pobreza generalizada y estancamiento económico. Las medidas concretas desplegadas por Lavagna, por su parte, nos permiten advertir cuáles son los instrumentos económicos elegidos para alcanzar los objetivos enunciados por el Presidente. Sin lugar a dudas, la nueva paridad cambiaria (dólar "caro") se destaca como el instrumento central de la política económica actual.

En este marco de análisis, examinaremos el grado de avance logrado a casi un año de gestión del presidente Kirchner en lo que res-

³ La deuda pública argentina en bonos, aproximadamente el 50% del *stock* de deuda pública en moneda extranjera, acumula a la fecha 28 meses consecutivos de *default*. Actualmente la Argentina está pagando en tiempo y forma la totalidad de sus compromisos con organismos internacionales, así como los servicios correspondientes a la nueva deuda emitida luego de la cesación de pagos. No se pagan, en cambio, los intereses y amortizaciones a los tenedores privados de bonos. Como veremos más adelante, la capacidad de pago del Estado es con mucho insuficiente para afrontar la totalidad de sus compromisos, de manera que para reanudar los pagos hay que acordar necesariamente alguna reducción de la deuda. En este marco, el gobierno ha iniciado un proceso de reestructuración y renegociación de la porción de deuda en *default* con el objetivo de normalizar la situación con sus acreedores externos. La normalización involucra acordar una quita del valor actual de la deuda para luego reanudar los pagos bajo nuevas condiciones y con conformidad de ambas partes. Lo que está en juego es el monto máximo que el Estado es capaz de abonar. Según se puso de manifiesto en el proceso de negociaciones, el gobierno de Kirchner no contempló la posibilidad de interrumpir los pagos de la deuda externa de manera absoluta ni de desconocer las deudas vigentes. Es por eso que consideramos la normalización de los pagos como un objetivo de la política económica actual.

pecta a cada uno de los tres objetivos mencionados. Dada la relevancia que la paridad cambiaria -fruto de la devaluación de inicios de 2002- posee en la política económica actual, nos abocaremos en primer lugar a dilucidar los alcances reales de esta modificación y los mecanismos económicos que determinan la fijación del tipo de cambio. Analizaremos en qué medida la devaluación implicó una transformación de la economía argentina y en qué grado, en cambio, sólo puso al descubierto aspectos hasta entonces poco visibles de la estructura productiva nacional. Una vez resuelto este dilema, pasaremos a analizar los rasgos más salientes de la política económica actual.

El peso fuerte y las ficciones de la sobrevaluación

Poco antes de la llegada de Roberto Lavagna a la cartera económica, y casi un año y medio antes de la asunción del actual gobierno, se produjo en la Argentina una violentísima devaluación de la moneda nacional. Luego de una década de vigencia de un tipo de cambio fijo, establecido por la ley de Convertibilidad, se quebró la regla según la cual un peso equi-

valía a un dólar. Como por arte de magia, la modificación de la paridad cambiaria trajo consecuencias que a primera vista resultan extremadamente significativas, a tal punto que -de un día para el otro- la fisonomía de la economía argentina pareció transformarse de pies a cabeza. Veamos qué hay detrás de este aparente cambio profundo.

Los defensores de la Convertibilidad sostenían que la regla cambiaria, al convertirse en un ancla para el control de la inflación, había servido de plataforma para una notable expansión de la producción nacional. Durante la década de 1990, el país alcanzó un volumen de producción que -medido en dólares al tipo de cambio vigente- lo colocaba entre las naciones prósperas del planeta o, al menos, lo sacaba del sombrío rincón en el que se apiñan los estados más pobres. En efecto, el Producto Interno Bruto (PIB) argentino llegó a alcanzar los 300 mil millones de dólares, mientras que el ingreso por habitante se aproximó a la más que respetable suma de 9.000 dólares anuales. Estos simples datos constituyeron la base sobre la que se construyó el discurso oficial según el cual el país estaba haciendo su ingreso triunfal al primer mundo⁴. Sobre esta apariencia de prosperidad, la Ar-

⁴ J. J. Llach, antes de que la devaluación lo obligara a hacer una autocrítica para convertirse en el primer arrepentido de los años 1990 (*La Nación*, "Los intelectuales y el país de hoy", 13-9-2003), afirmaba: "Sorprendentemente para muchos, en 1994 la economía argentina ocupaba el puesto número 18 en el ranking mundial del producto total. [...] Superaba por escaso margen a los Países Bajos" (1997: 88).

gentina llegó incluso a ser considerada una nación demasiado rica por los organismos internacionales como para obtener los beneficios de algunos programas de asistencia a la pobreza⁵.

Este opulento mundo de fantasía se derrumbó de un día para otro. Tal como le ocurrió a Cenicienta, la lujosa carroza se convirtió en una mísera calabaza. Después de la devaluación, el PIB argentino apenas superaba los 100 mil millones de dólares. Disuelto el espejismo, la Argentina volvía a una situación de pobreza que -más allá de las ilusiones alimentadas por la mayor parte de los economistas durante la última década- se encontraba en línea con lo que cualquier observador podía apreciar a simple vista. El poder adquisitivo de la producción argentina en el mercado mundial no era el que indicaba el peso convertible⁶.

Además de sobredimensionar el valor absoluto de la producción nacional, la Convertibilidad sostu-

vo otra fantasía respecto de la estructura productiva del país, en particular su relación con el resto del mundo. Con el tipo de cambio fijo en un dólar por cada peso, la Argentina parecía haber superado su ancestral orientación primaria-agroexportadora. Mirado a través de la lente de la sobrevaluación, el perfil productivo se había transformado repentinamente y casi el 65% del PIB era explicado por el sector productor de servicios. No pocos festejaban esta ficción como si se tratara de un aspecto más de la modernización: el país quedaba inscripto en la tendencia mundial hacia el "fin del trabajo" (industrial) y la tercerización de las economías. Es más, las exportaciones, que representaban un escaso 10% del PIB, parecían ser poco significativas para la Argentina, ya que el 90% de la producción nacional se destinaba al mercado interno. Del mismo modo, las importaciones -si bien crecientes- representaron sólo un 13% del PIB en su año pico (1998)⁷.

⁵ También sobre la base de esta medición, un amplio sector de la oposición al gobierno de Menem sostenía que el país contaba con abundante riqueza y que -por tanto- bastaba con mejorar el modo en que este ingreso se distribuía entre los miembros de la población.

⁶ Durante la década de 1990, la gran mayoría de los economistas era incapaz de ver esta realidad. Los "expertos" funcionaron como caja de resonancia para todas las argucias apologéticas del gobierno; pocos señalaban la formidable sobrevaluación de la moneda, que más adelante fue puesta en evidencia por la pronunciada devaluación.

⁷ Pese a que el progresivo aumento de las compras al exterior y el consecuente déficit por balanza comercial encendían una luz de alerta, el gobierno no se cansaba de señalar que las importaciones apuntaban a la renovación necesaria de los antiguos equipos de capital, contribuyendo así al incremento de la productividad y, por tanto, al crecimiento de la competitividad internacional. Algunas investigaciones acerca de la industria argentina en los noventa mostraron que este proceso sólo se verificó en un minúsculo grupo de empresas del sector manufacturero local. Fueron los productos des-

Pero nuevamente la varita mágica de la devaluación dejó la realidad al desnudo: a partir de 2002 las exportaciones pasaron a representar casi un 30% del producto bruto. Se reveló así que un tercio de la producción del país medida en precios internacionales está en realidad destinada al mercado mundial. Si antes de la devaluación el sector de los servicios pesaba tanto era porque su producción estaba computada en pesos sobrevaluados, sumándose al PIB con las tarifas en dólares más altas del mundo⁸. La tercerización no era aquí el resultado de un desarrollo de la producción industrial, sino de su contracción. La realidad muestra sin rubor que la Argentina actual es, como lo era a fines del siglo XIX, un país dedicado predominantemente a la exportación de productos de base primaria (agrarios y, en menor grado, mineros) con nulo o escaso nivel de elaboración.

El contenido de la sobrevaluación

El desplome de la Convertibilidad puso en evidencia que durante diez años la moneda estuvo sobrevaluada. La sobrevaluación implica que una unidad de la moneda nacional tiene mayor poder adquisitivo mundial que el que

realmente le corresponde (en condiciones de "equilibrio"). Cuando el peso está sobrevaluado los productos del exterior son baratos para los argentinos y los productos argentinos caros para los extranjeros. La sobrevaluación es una situación de algún modo ficticia, que hace que los pesos sean capaces de comprar más dólares de lo que en realidad valen.

En su trabajo *El caso argentino: lecciones macroeconómicas* (2003), Lavagna afirma que el peso estuvo sobrevaluado durante 17 de los últimos 27 años de la historia nacional, y que esta sobrevaluación de la moneda actuó como una traba para el desarrollo del país. A partir de este diagnóstico no resulta llamativo que el principal instrumento de la gestión de Lavagna sea la "política cambiaria". El razonamiento parece sencillo: cuando el tipo de cambio está sobrevaluado el país no es internacionalmente competitivo, al tiempo que la posibilidad de importar barato cercena toda chance de desarrollo para la industria local. Conclusión: si el peso sobrevaluado es la enfermedad, el peso devaluado sería la cura. Este argumento lleva implícito el hecho de que para el ministro la sobre o subvaluación de la moneda parecería ser un resultado directo de la política cambiaria del gobierno, que sería capaz de fijar una paridad "com-

tinados al consumo final, y no las maquinarias, los que acapararon la porción más significativa de las importaciones (Basualdo, 2000; Heymann et al, 1998).

⁸ Aunque sectores como las telecomunicaciones y los servicios financieros experimentaron un crecimiento real al calor de la convertibilidad, su peso relativo se encontraba exageradamente potenciado por la lupa de la sobrevaluación.

petitiva" a fuerza de decisiones técnicas sólo condicionadas por la situación de los mercados financieros internacionales. Pero ¿puede el tipo de cambio fijarse arbitrariamente en cualquier nivel, según la elección de la autoridad económica?

Como toda situación económica forzada, la sobrevaluación necesita alguna fuente particular de alimento para sostenerse. Más allá de la convicción de las autoridades económicas, para mantener una moneda sobrevaluada se requiere una inversión adicional de riqueza sin la cual la paridad cambiaria distorsionada no podría prolongarse por mucho tiempo. La pregunta es entonces: ¿de dónde salían los dólares adicionales que se recibían a cambio del peso -por encima de su valor real-? Esa riqueza es la que sirvió de base para sostener un dólar barato durante más de una década, permitiendo al Banco Central cumplir con la ley de Convertibilidad bajo (casi) cualquier circunstancia⁹.

Pues bien, esta riqueza extraor-

dinaria provenía mayoritariamente de dos fuentes. En primer lugar, de la ingente cantidad de recursos que ingresó desde el exterior durante la década de 1980 bajo la forma de inversión extranjera directa (privatizaciones de comienzos de la década y compras de grandes empresas privadas argentinas por parte del capital extranjero desde mediados de los noventa), inversión de cartera y préstamos externos (tomados tanto por el sector público como por el sector privado)¹⁰. Los flujos financieros totales ingresados al país por estos conceptos acumularon un volumen de 185.000 millones de dólares en la etapa 1992-2001, siendo el 59% de los mismos originado en el endeudamiento externo y el 41% restante en la denominada inversión extranjera directa.

La segunda fuente de riqueza que colaboró en el sostenimiento de la sobrevaluación fue la renta diferencial de la tierra portada en las exportaciones de origen agrario¹¹. Desde que Argentina fue in-

⁹ Esta ley obligaba al gobierno a respaldar su base monetaria con divisas, emitiendo como máximo tantos billetes como dólares tuviera en sus reservas. No era una relación estricta, sino que desde un principio un porcentaje de las reservas podía conservarse en títulos, condición que se fue relajando en las sucesivas crisis parciales.

¹⁰ La tasa anual promedio de crecimiento de la deuda externa privada entre 1991 y 2001 fue del 19,7%, mientras que la del sector público alcanzó el 5,3% en igual período.

¹¹ Iñigo Carrera (2000) ha señalado cuál es el papel de la renta de la tierra en la sobrevaluación de la moneda durante la década de 1990, en el marco de su análisis sobre el carácter específico de la acumulación de capital en Argentina. Arceo (2003) sostiene, en cambio, que únicamente el flujo de riqueza financiera es capaz de mantener el tipo de cambio apreciado y no la renta de la tierra, que afecta de manera permanente el tipo de cambio sostenible. Diamand (1988), por su parte, establece una diferencia entre el tipo de cambio de paridad industrial y el correspondiente a la mayor productividad del sector primario. Existen entonces diferentes posiciones acerca del lugar de la renta de la tierra en la determinación del tipo de cambio en Argentina.

corporada al comercio mundial en tiempos de la colonia, la extraordinaria fertilidad de la tierra pampeana la convirtió en productora de bienes primarios para los mercados internacionales¹². Los productos de origen agropecuario que se elaboran con esas favora-

bles condiciones del suelo y el clima permiten obtener una sobreganancia que adopta la forma de renta de la tierra¹³. A esta renta de la tierra de base agraria, se sumó en los noventa una renta adicional proveniente de los hidrocarburos (mayormente petróleo y gas).

¹² Para exponer el concepto de renta agraria diferencial es útil pensar en dos parcelas de tierra con fertilidad distinta que producen, por ejemplo, soja. En aquella parcela de mayor fertilidad puede obtenerse una cantidad mayor de soja con una misma cantidad de trabajo aplicado y, por tanto, el costo de producción por unidad de producto es menor. El precio de la soja sin embargo no está fijado por aquellos que producen en las mejores condiciones, sino por quienes lo hacen en las peores condiciones y tienen costos más altos. Aparece por lo tanto una ganancia extraordinaria de aquellos que producen con menores costos, debida exclusivamente a la mayor fertilidad de la tierra. Hasta aquí, esta sobreganancia parecería tener las mismas características que las sobreganancias que surgen en cualquier rama industrial, en la que aquella empresa que produce más productos con igual trabajo obtiene una ganancia adicional. Esta sobreganancia podría deberse, por ejemplo, a la utilización de una técnica productiva más adecuada. Sin embargo, esa sobreganancia en la producción industrial es de naturaleza transitoria, pues otros capitales van a procurar copiar o mejorar aquella técnica y, cuando lo logren, estarán en igualdad de condiciones con la primera empresa. Ya nadie tendrá sobreganancia porque el precio del producto habrá caído, dado que la competencia entre capitales haría que los menores costos generalizados se expresaran en un menor precio. La gran diferencia en la producción agraria es que la sobreganancia es originada por la especial fertilidad de la tierra. Estas condiciones no pueden ser reproducidas en otra parcela de peor calidad, ya sea por cuestiones naturales que lo impiden, o porque se incurriría en costos adicionales que terminarían de todas formas encareciendo el producto. Por eso, esta sobreganancia se sostiene a lo largo del tiempo más allá de la competencia. Este adicional no es apropiado por el capitalista que produce en esa tierra. Si consideramos que la parcela de tierra es propiedad del terrateniente, quien se la arrienda a un capitalista agrario, es sencillo observar que el máximo alquiler que podrá cobrar el terrateniente es precisamente igual a la sobreganancia que obtendría el capitalista. De esta forma, la sobreganancia se transforma en renta, que en una primera instancia queda en manos del terrateniente. Diversas medidas impositivas, de tipo de cambio, etc., pueden hacer que parte de esta renta vaya a parar a otras manos.

¹³ Autores como Flichman (1977) han llamado la atención sobre el papel que ocupa la renta de la tierra para la economía argentina. En la pampa argentina, las características climáticas y los atributos del suelo son extraordinariamente favorables. En estas circunstancias privilegiadas, la productividad del trabajo aplicado es mayor y, por tanto, el costo de los productos menor. Como el precio de los artículos agrarios se fija internacionalmente -se trata de *commodities*-, los menores costos de producción en la región pampeana permiten la existencia de una renta agraria diferencial. Otro tanto ocurre con las tierras cuya particularidad es que contienen riqueza mineral, gas, petróleo o fuentes de energía hidroeléctrica.

Durante la década de 1990 la renta de la tierra permanecía oculta tras el velo de la sobrevaluación, pero el hecho de que la Argentina pudiera exportar casi exclusivamente productos de base primaria y minera con mayor o menor grado de elaboración (como por ejemplo productos agroindustriales) a bienes favorecidos con un régimen especial de promoción (notablemente la industria automotriz) es una demostración inequívoca de su existencia¹⁴. En las demás ramas de la producción la economía nacional no era suficientemente productiva como para afrontar la competencia internacional.

En resumidas cuentas, la sobrevaluación se sostuvo con dos fuentes de riqueza extraordinaria: los recursos externos que fluyeron hacia el país y la renta de los productos de origen primario. Si bien excede los alcances del presente trabajo, es necesario identificar sucintamente cuáles fueron los mecanismos de apropiación de esta riqueza, señalando el destino que tuvieron las divisas adquiridas a la paridad (ficticia) de la moneda argentina. El Estado recibió en primer lugar buena parte de los dólares que ingresaban. Pero esta riqueza no permaneció en sus ma-

nos. Una significativa porción de los dólares baratos fueron remitidos al exterior bajo la forma de utilidades y dividendos de la inversión extranjera, que se obtenían en pesos y eran luego multiplicados por la regla cambiaria. Otra parte fue a parar a algunos acreedores externos -aquellos que en términos netos retiraron más de lo que aportaron- mediante el pago de intereses y amortizaciones de la deuda tanto pública como privada. La expansión de las importaciones, que resultaban notablemente "baratas" a la paridad convertible, también insumió una parte de la riqueza adicional que ingresó al país. Por último, algunos capitales locales potenciaron sus ganancias corrientes o patrimoniales -fruto de la venta de sus activos fijos- originalmente en pesos, colocándolas en el exterior en dólares baratos y apropiándose así de una parte de esta riqueza social¹⁵.

La sobrevaluación alimentó la ilusión de una economía que se expandía en dólares. Sin embargo, mientras se festejaba el éxito del plan Menem-Cavallo debido a los supuestos procesos de crecimiento de la producción y modernización generalizada de la economía, las cifras del desempleo y

¹⁴ Las exportaciones de productos primarios, combustible, energía y manufacturas de origen agropecuario representaron el 70% de las exportaciones en el promedio de la década. El 30% restante estuvo compuesto por manufacturas de origen industrial, siendo ampliamente dominante la industria automotriz (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2003).

¹⁵ Ver Basualdo y Kulfas (2000) para un análisis detenido del balance de pagos durante la década y, en particular, de la salida de capitales hacia el exterior.

la pobreza no paraban de traer malas noticias. La desocupación, la subocupación y la precarización laboral, junto con la pobreza y la indigencia, escalaban con tanta rapidez como el producto -y con mayor estabilidad-, generando una de esas paradojas o anomalías que "preocupan" (un poco) a los economistas. La producción crecía medida en dólares baratos, pero cada vez requería menos trabajadores. Las condiciones de vida de los trabajadores argentinos se degradaban vertiginosamente.

La sobrevaluación significó también un avance sustancial en la destrucción de la industria radicada en el país, devastación que se había iniciado a sangre y fuego a mediados de la década de 1970 y no fue revertida en los sucesivos gobiernos democráticos. Los productos importados más baratos, tanto por las técnicas más avanzadas con las que se producen como por el abaratamiento generado por la sobrevaluación del peso, barrieron con ramas enteras de la producción local, acentuando el proceso de concentración y centralización del capital en el país. Así se explica una parte del creciente achicamiento en el nivel de empleo y el empobrecimiento progresivo de los trabajadores argentinos. Esta estampida de la pobreza convivió, sin embargo, con tasas de ganancia sumamen-

te elevadas para el capital más concentrado, facilitadas por la vigencia de bajísimos niveles salariales.

Como se hizo evidente más adelante, si se considera la década de 1990 de punta a punta el crecimiento era un mero espejismo. La realidad estaba en cambio signada por la destrucción de prácticamente toda producción nacional, exceptuando la de las ramas primarias, las industrias intensivas en el uso de productos primarios y las industrias subsidiadas¹⁶. La economía argentina, que parecía estar especializándose en la producción de modernos y valiosos servicios, era víctima de otra ilusión que se alimentaba de la sobrevaluación del peso. Mientras tanto, el tejido productivo destruido continuaba expulsando fuerza de trabajo, sosteniendo salarios bajos y facilitando la desarticulación social y la desmovilización política en que quedó subsumida la mayor parte de la clase obrera argentina. Éste era el verdadero contenido de la sobrevaluación. Parecía ser una época de crecimiento y modernización cuando a excepción de lo ocurrido con algunos sectores favorecidos, se trataba de un período de pauperización y estancamiento. Como ocurre con ciertas enfermedades degenerativas, el deterioro sólo se pone de manifiesto en el momen-

¹⁶ Sin embargo, esta situación no impidió que los sectores vinculados con el campo se quejaran del tipo de cambio vigente durante casi toda la década, ya que si bien el mismo no les impedía producir y exportar, una porción importante de la renta de la tierra contenida en sus productos se escapaba de sus manos por la sobrevaluación.

to de la crisis aguda, aunque el paciente parezca gozar durante años de perfectas condiciones de salud, a pesar de estar muriendo por dentro.

El peso fuerte se desplomó a fines del año 2001. Más allá de los espejismos que la devaluación puso al descubierto, el abrupto cambio en las condiciones económicas trajo consigo algunas consecuencias que serán discutidas en las próximas páginas, con el fin de sopesar los efectos de la "política económica" delineada por Lavagna. Antes de ello, sin embargo, nos referiremos con mayor detalle al desenlace de la era de la Convertibilidad.

El final de la sobrevaluación

La brusca devaluación argentina estuvo lejos de ser una política deliberadamente adoptada por el Ministerio de Economía. Por lo contrario, la pérdida de valor del peso frente al dólar estuvo condicionada por procesos económicos más profundos. Pese a las apariencias, el nivel del tipo de cambio no es una variable arbitrariamente fijada por la autoridad económica, ya que -con independencia de las fluctuaciones menores de corto plazo- no es posible sostener indefinidamente una moneda sobrevaluada ni subvaluada simplemente a fuerza de buena voluntad.

No obstante, los economistas ortodoxos encuentran las explica-

ciones más descabelladas y esotéricas respecto de la determinación del tipo de cambio. Por un lado están aquellos que creen que el tipo de cambio brota de los deseos del ministro, pero también se encuentran quienes afirman que no existe una explicación precisa de naturaleza económica para el fenómeno, sino que toda devaluación es producto de una conspiración abierta o encubierta, destinada a desestabilizar al gobierno de turno. De ahí las tranquilizadoras hipótesis del "golpe de mercado", o las más actuales denuncias que atribuyen el desplome de la moneda al canibalismo de los "fondos buitres". De este último tipo de interpretaciones se burlaba Keynes en 1923:

"Cada vez que el franco [léase peso] se deprecia, el ministro de Hacienda cree firmemente que ello se debe a cualquier cosa excepto a causas económicas y lo atribuye a la presencia de un extranjero en las inmediaciones de la Bolsa o a las misteriosas y malignas fuerzas de la 'especulación'. Intelectualmente, tal actitud no está lejos de la del hechicero africano que atribuye la enfermedad vacuna al 'mal de ojo' echado por un circunstante y el mal tiempo al apetito insatisfecho de un ídolo" (1996: 17/18).

Una cosa debe quedar clara: el estrepitoso derrumbe de la Convertibilidad de enero de 2002 no fue la consecuencia de una macabra maniobra de los especuladores. Más allá de la indudable existencia de estos últimos y de los cuantiosos beneficios que suelen

obtener en las ocasiones en que el río está revuelto, no es su intervención el origen del derrumbe sino más bien el inminente derrumbe la causa de su aparición. La devaluación de la moneda argentina tampoco es el resultado de una decisión voluntaria del gobierno nacional¹⁷. Es decir, no fue -estrictamente hablando- una medida incondicionada de política económica. Aunque el gobierno -cualquiera de los cinco que se sucedieron en rápida secuencia en el convulsionado verano de 2001/2002- hubiera querido sostener el tipo de cambio fijo a la paridad convertible no hubiera podido hacerlo por mucho tiempo. Así, más allá de que el ministro sea un declarado enemigo de la antigua moneda sobrevaluada, lo cierto es que nadie podía, sea por ley, por decreto o por designio, mantenerla¹⁸.

Como había ocurrido en otras oportunidades a lo largo de la década de 1990 -durante la crisis del Tequila, la crisis asiática, la rusa y la brasileña-, frente a la veloz salida de capitales del país era necesario obtener recursos excepcionales, más precisamente dólares frescos, para conservar la paridad cambiaria y que el Estado pudiera así hacer frente a la explosiva demanda de divisas al tipo de cambio fijado. En las crisis previas al colapso final, la Convertibilidad sobrevivió porque los recursos acudieron bajo la forma de créditos externos (mayormente de origen multilateral) en la magnitud suficiente para hacer frente a la emergencia cambiaria. Pero a diferencia de lo ocurrido en los episodios anteriores, cuando las reservas comenzaron a extinguirse aceleradamente en el año 2001, ya no había nadie dispuesto a

¹⁷ Analizar las causas económicas de la devaluación no implica desconocer que la forma concreta en la que ésta efectivamente ocurre involucra la intervención de las autoridades económicas. A la vez, cuando la devaluación está en ciernes, los capitalistas que se favorecerán particularmente con la nueva situación aparecen azuzando al gobierno que en última instancia tendrá que implementarla. Sin embargo esta intervención política no da cuenta del origen último de la devaluación. La aparente, medida voluntaria y libre de política económica queda así condicionada por el proceso profundo que transcurre a espaldas de sus actores. El ministro Remes Lenicov anunció en enero de 2002 la impostergable devaluación que los exportadores y los apropiadores en el exterior de los dólares convertidos estimularon, y luego aplaudieron.

¹⁸ Corresponde aquí realizar una breve digresión respecto de la alternativa por la dolarización que, al parecer, enfrentaba la economía argentina a fines del decenio. Como señala Basualdo (2000), los sectores del capital -mayormente de carácter transnacional- con fuertes inversiones en activos fijos en el país impulsaron una "salida dolarizadora" de la Convertibilidad, que les permitiría mantener el valor en divisas de su patrimonio. Incluso lo más selecto de la ortodoxia económica vernácula, particularmente el Centro de Estudios Macroeconómicos Argentino (CEMA) se hizo eco de esta posición en un desesperado intento de defender el valor patrimonial de los inversores externos. Sin embargo, más que verdadera alternativa, esta "salida" era más bien una propuesta sin asidero cuya implementación requería de condiciones económicas que entonces no existían.

conceder préstamos al gobierno para sostener la moneda nacional. Es por eso que durante las últimas y agónicas semanas de la presidencia de De la Rúa, en la primera plana de los diarios se reproducían las súplicas de los emisarios argentinos ante los financieros internacionales, en su desesperada búsqueda de fondos para respaldar la paridad cambiaria. El estómago de la Convertibilidad necesitaba cada vez más divisas para sostener el tipo de cambio. Sin embargo, los dólares esta vez no iban a aparecer. Los ciclos económicos internacionales, con su correlato en los niveles de liquidez mundial le jugaban una vez más una mala pasada al país.

Desde mediados de la década de 1970 hasta el presente el mercado mundial de capitales experimentó dos grandes cambios en la dirección de los recursos. La opípara disponibilidad de los llamados petrodólares dejó pronto lugar a la sequía de la década de 1980, especialmente para América latina. Los noventa fueron nuevamente años de abundante disponibilidad de financiamiento externo que -al no encontrar salida rentable en los países centrales- fluyeron a las plazas de los denominados *mercados emergentes*, atraídos por las altas tasas de interés, las oportunidades de negocios rápidos y rentables, y haciendo vista gorda sobre las reales po-

sibilidades de devolución.

Pero el nuevo milenio trajo consigo la escasez de fondos y las condiciones de acceso al crédito se vieron restringidas una vez más. El financiamiento internacional comenzó a agotarse, al tiempo que -entre otras manifestaciones- la economía estadounidense entraba en una etapa de alto déficit, atrayendo hacia sí gran parte de los fondos internacionales disponibles¹⁹. Simultáneamente la economía argentina daba inculcables señales de su precario estado de salud. Cada vez eran menos los que creían en su capacidad de devolver los créditos. Junto con los dólares fáciles, se desplomó también el peso fuerte.

Por consiguiente, el origen de la devaluación no debe buscarse en la decisión de ningún ministro sino en la negativa de los mercados financieros mundiales y de los organismos de crédito internacional de continuar proveyendo al Estado nacional de las divisas necesarias para sostener el esquema cambiario frente a una imparable salida de capitales. Asimismo, si la ayuda no aparecía, la explicación de este rechazo no se encuentra en la mala voluntad de nuestros antiguos benefactores que, de pronto y arbitrariamente, dejaron morir a su propia criatura. A esa altura, más allá de todas las distorsiones creadas por la Con-

¹⁹ El déficit de balanza comercial de Estados Unidos representaba un 1,7% del PIB en 1997. En el año 2000 trepó hasta un gigantesco 4,5% (Chesnais, 2001), combinándose a su vez con crecientes déficit fiscales.

vertibilidad, era ya evidente que la Argentina no sería capaz de hacer frente a sus abultados compromisos externos. Los precios de los productos primarios implicaban una magnitud de renta insuficiente para sostener por sí misma la sobrevaluación. El endeudamiento anteriormente contraído no había servido para multiplicar la capacidad productiva de la economía y, en su lugar, se había escurrido en el sostenimiento de la paridad cambiaria satisfaciendo la inagotable demanda de divisas para importaciones, intereses, utilidades, dividendos y otras salidas de capitales, potenciados por el atractivo de la sobrevaluación. La nueva asistencia requerida para enfrentar el derrumbe cambió tampoco lo haría. A medida que se hacía indudable que el metálico esta vez no iba a acudir se iba cocinando a fuego lento el caldo para una corrida cambiaria -y bancaria- que ya no pudo evitarse: la desconfianza inicial y el pánico que después sobrevino son producto de la escasez de fondos, y no a la inversa.

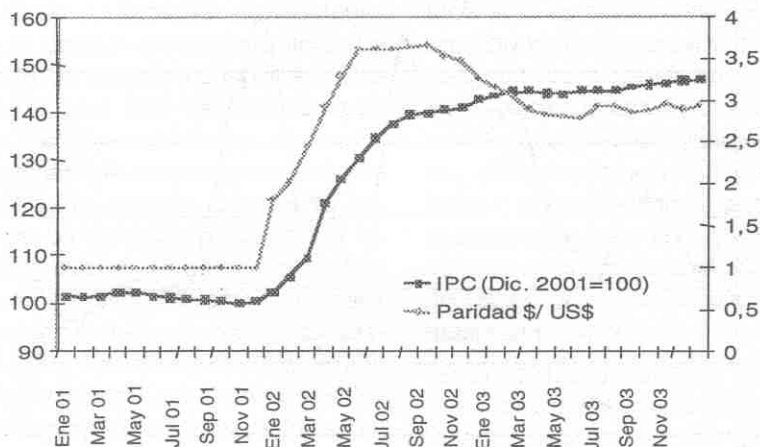
La Convertibilidad había sido víctima de sus propias limitaciones. En toda economía, el *stock* total de dinero está compuesto no sólo por los pesos circulantes sino también por los depósitos bancarios. Lógicamente, en la Argentina de los noventa los dólares no alcanzaban para convertir simultáneamente todos los billetes y los depósitos de pesos a dólares, de manera que la alquimia cambiaria

no alcanzó para ocultar la materialidad de los hechos. Hacia la segunda mitad del año 2001, una vez que se hizo evidente que se estaba agotando el flujo de dólares que había sostenido la Convertibilidad, el público no sólo quiso cambiar los billetes sino también retirar sus depósitos en moneda estadounidense, tal como ya lo habían hecho -anticipadamente- los mayores capitales nacionales y extranjeros que operaban en el país. Los bancos suplicaron entonces la ayuda del gobierno. El corralito evitó la caída masiva de un sistema financiero que -como cualquier otro- era incapaz de devolver todos sus depósitos, y menos todavía en moneda extranjera, aun a costa de la virtual expropiación de los ahorros de cientos de miles de argentinos. Para salvar a los bancos se dejó caer la regla cambiaria, porque ella misma estaba ya condenada. En resumidas cuentas: el gobierno de Duhalde no devaluó, lo devaluaron.

El ocaso del peso fuerte: resultados de la devaluación

Aunque la devaluación pareció haber cambiado de raíz la anatomía de la economía argentina es evidente que su estructura no se modificó sustancialmente de la noche a la mañana. La devastadora crisis de inicio de siglo tuvo al menos la virtud de echar por tierra los espejismos y quimeras que

Gráfico N° 1. Índice de Precios al Consumidor (IPC) y Paridad peso/dólar, 2001 - 2004



Fuente: INDEC e Informe Económico Trimestral (Ministerio de Economía)

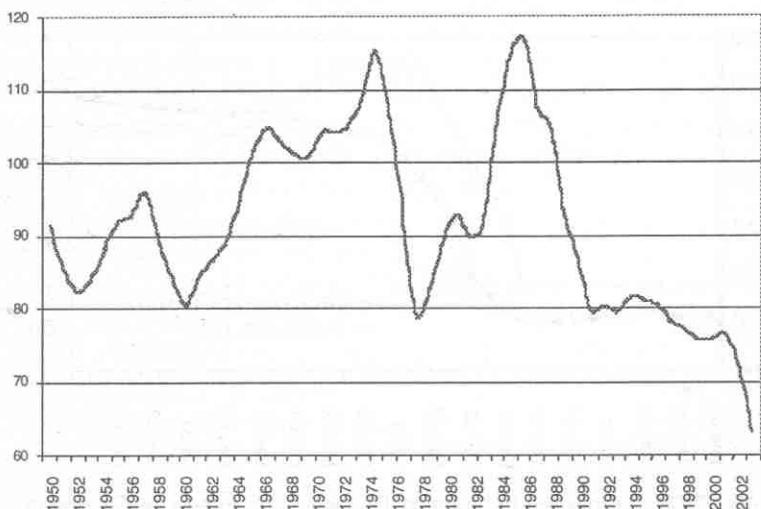
rigieron durante una década. Pero la devaluación es un aspecto de un proceso más general. Pasemos revista a las principales modificaciones que acompañaron la salida de la Convertibilidad.

La devaluación fue la forma que adoptó el inmenso salto adelante en el ya formidable deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores ocupados, desocupados y retirados argentinos²⁰. La caída experimentada por el poder adquisitivo de los salarios fue catastrófica en la medida en que la inflación desatada luego de la desvalorización de la moneda erosionó aún más su desvalido poder

de compra. Si bien la modificación en el tipo de cambio se trasladó sólo parcialmente a los precios minoristas (**gráfico N° 1**), la inflación registrada (del 45%) bastó para reducir los ingresos reales de los trabajadores en un tercio en el período 2001-2003. Esta reducción es más pronunciada que otros retrocesos sufridos por el salario en circunstancias históricas anteriores: en los episodios hiperinflacionarios fue del 30,6% (de 1986 a 1989); durante el gobierno de Menem del 7,1% (de 1993 a 1999); e incluso de la mano de la más sangrienta de las dictaduras militares argentinas se

²⁰ Todos los pequeños ahorristas, fueran éstos asalariados, modestos capitalistas o trabajadores por cuenta propia vieron en aquel momento cómo sus saldos bancarios se les escurrían de las manos. Otro tanto ocurrió con los fondos de jubilación y pensión acumulados en el sistema privado, que estaban en parte compuestos por títulos de deuda que entraron en *default*. Los trabajadores argentinos son acreedores de un Estado insolvente.

Gráfico N° 2. Evolución de salarios reales industriales (índice 1980=100), 1950-2003. Promedios móviles trienales



Fuente: elaboración propia sobre BCRA, Encuesta sobre producción, empleo y salrios (INDEC) y Encuesta industrial mensual (INDEC).

achicó en un 33,7% (de 1975 a 1977). Así, el poder adquisitivo de los salarios de 2003 representaba un 43% del que se cobraba en 1975 (**gráfico N° 2**). En este aspecto la devaluación se muestra como la continuación del mismo proceso que tomó antes la forma de la Convertibilidad del peso.

Por otra parte, miles de comercios y empresas debieron cerrar sus puertas ante la ausencia de ventas y la desaparición de todas las formas del crédito. La aguda crisis financiera que rodeó el desplome del arreglo cambiario profundizó la recesión iniciada oficialmente en 1998, convirtiéndola en un estridente retroceso. La sucesión de quiebras, cierres y liquidaciones tuvo por resultado -como toda crisis- una más marcada

concentración y centralización del capital. La consecuencia fue que más del 50% de los trabajadores argentinos se debatían entre el subempleo y la completa desocupación. Este mismo proceso determinó que más de la mitad de los habitantes del país se hundiera por debajo de la línea de la pobreza, mientras que según las estadísticas oficiales el 25% se encontraba en condiciones de indigencia (mayo 2002), una situación de miseria inédita en la historia argentina.

Como contrapartida de esta multiplicación de la pobreza, la devaluación sirvió de vehículo para una extraordinaria transferencia de recursos en favor de ciertos capitalistas. En primer lugar, la liquación de las deudas internas a

través de la pesificación asimétrica decretada por el gobierno interino de Duhalde, favoreció a algunos de los capitales más grandes que operan en la Argentina. Se trató de una de las transferencias de riqueza más escandalosas de la historia económica argentina, comparable con la estatización de la deuda externa privada de inicios de la década de 1980. La magnitud de la transferencia fue estimada en una cifra cercana a los 8 mil millones de pesos (Basualdo, Lozano y Schorr, 2002). En segundo lugar, con el objetivo de "compensar" a los bancos por los efectos de la pesificación asimétrica, el gobierno salvó de la bancarrota a la mayor parte de las entidades bancarias -principalmente extranjeras- que recibieron bonos públicos con vencimiento en 2013 que se sumaron a la abultada deuda nacional, obteniendo una transferencia equivalente a 2,8 mil millones de pesos. Son los mismos capitales que engordaron durante la Convertibilidad, retirando una cuota adicional de riqueza.

Pero una vez que el peso se devaluó, la Argentina se convirtió en el paraíso para los exportadores agropecuarios y agroindustriales -y por consiguiente para los propietarios de la tierra-, ya que al acabarse la era de la sobrevaluación comenzaron a recibir muchos más pesos por sus ventas exter-

nas en dólares²¹. En rigor, con la devaluación las exportaciones cambiaron, pero no tanto. Si bien triplicaron su valor medido en pesos, las ventas al exterior permanecieron casi estables en dólares, beneficiadas además por los favorables precios internacionales de los últimos años. Esta nueva situación desnudó la verdadera estructura de la economía argentina: su base principal es la producción de origen primario con destino al mercado mundial.

Asimismo, la devaluación fortaleció súbitamente las finanzas del Estado nacional. Durante los 10 años de la Convertibilidad el presupuesto había estado permanentemente en rojo y los ingresos fiscales no alcanzaban para solventar el gasto público. Este fue el argumento utilizado primeramente por el gobierno de Menem y posteriormente por el de De la Rúa para adoptar sus políticas de ajuste permanente. "Déficit cero" fue el grito de guerra en nombre del cual se recortaron atribuciones del Estado, se vendieron sus empresas a precio vil, se desfinanció la salud, la educación, la jubilación y la justicia. El déficit crónico sirvió incluso como pretexto para que el ministro de Economía José Luis Machinea, durante el gobierno de la Alianza, tomara una medida sin precedentes: la poda directa de los salarios de los empleados estatales.

²¹ Los beneficios obtenidos por las grandes firmas por el aumento del valor interno de sus exportaciones gracias a la devaluación del peso fueron estimados en 18.300 millones de pesos (Basualdo, Lozano y Schorr, 2002).

Desgraciadamente todos estos sacrificios, por extremos que fueran, resultaban siempre insuficientes. La privatización del sistema previsional y la disminución de los aportes patronales, además de un mayor empobrecimiento para la clase trabajadora, fueron factores decisivos en la caída de la recaudación fiscal. Al mismo tiempo, al incluirse en el Presupuesto el pago de los abultados servicios de la deuda pública -que se refinanciaban constantemente- el superávit primario se transformaba en déficit presupuestario global. Por estas razones, el Estado debía recurrir al endeudamiento para cubrir el desbalance entre entradas y salidas²². Pero estos diez años de cinturón apretado se terminaron con la devaluación. Con la caída de la cotización de la moneda nacional, las arcas públicas comenzaron a engrosarse. El Estado nacional pasó de tener un superávit primario promedio del 1% del PIB durante la década de los noventa a un superávit del 2,3% del PIB en 2003. Por obra y gracia de la devaluación, el Estado se convirtió en un "nuevo rico" de un día para el otro. Esta inédita situación de bonanza fiscal tiene una explicación.

Una de las principales fuentes de la novedosa riqueza que cayó en manos del Estado argentino es la renta de la tierra (agraria y proveniente de los hidrocarburos). Como vimos anteriormente, los productos agropecuarios y mineros contienen en su precio -además de los costos y el lucro del productor- una porción de renta. Esto hace que, estando la moneda subvaluada, se los pueda gravar fuertemente sin afectar la rentabilidad de los productores. A través de las retenciones a las exportaciones -introducidas tardíamente en el año 2002, aunque no para todos los productos, como por ejemplo el gas-, cuya alícuota supera en promedio el 20%, el Estado se apropia directamente de la renta que está incluida en el precio de los productos primarios, renta que antes se perdía de vista por la sobrevaluación de la moneda, a la que a su vez alimentaba. Así, las retenciones a las exportaciones pasaron de ser prácticamente inexistentes a representar el 12% de la recaudación impositiva total. En los últimos años las condiciones internacionales también ayudaron a la economía local, y a la recaudación, ya que los precios mundiales de los productos primarios -luego de una brusca caída entre

²² El endeudamiento externo cubrió el déficit fiscal pero, sobre todo, sirvió como dispositivo para la apropiación de riqueza por parte de algunos grandes capitales, sosteniendo la sobrevaluación del peso. Un análisis completo de la balanza de pagos pone este fenómeno al descubierto: si bien el sector público y el sector privado argentino recibieron enormes flujos de divisas vía endeudamiento e inversión extranjera en los noventa, el sector público fue un generador neto de divisas y financió la brecha del sector privado, el cual contribuyó negativamente a la acumulación de reservas (Dammill, 2000).

1998 y 2001- experimentaron una notable recuperación²³. Adicionalmente, las tasas de interés en el mercado internacional se encuentran en la actualidad en un nivel particularmente bajo, lo cual también beneficia a las cuentas públicas al disminuir la carga de intereses de la deuda externa. Estas favorables condiciones internacionales, no son, sin embargo, necesariamente sostenibles.

El **cuadro Nº 1** muestra la significativa participación de los aranceles a la exportación en la recaudación total después de la devaluación. Al mismo tiempo se registra una caída equivalente en términos reales de la recaudación de las contribuciones a la seguridad social (jubilaciones). Así pues la estructura tributaria muestra cómo el Estado apropia directamente renta de la tierra, mientras los salarios y las jubilaciones pierden poder de compra.

La otra explicación para la súbita prosperidad de un Estado que durante 25 años estuvo sistemáticamente al borde de la quiebra debe buscarse en los efectos de la inflación sobre las distintas partidas. Teniendo en cuenta que el impuesto de mayor peso en la estructura tributaria argentina es el IVA que grava el consumo, el aumento de los precios implica necesariamente un incremento no-

minal en la recaudación por este concepto, ya que el IVA transfiere al Estado un 21% de las ventas finales de la mayor parte de los productos. En el período posdevaluación los precios subieron un 45%, de manera que los recursos generados por este impuesto se incrementaron sustancialmente en términos nominales (en 2003 su recaudación creció respecto de 2001 en 5.600 millones de pesos), pese a que -a precios constantes- estos ingresos sufrieron una caída tanto absoluta como relativa dentro del total de ingresos fiscales.

Al tiempo que el Estado goza de un incremento en sus ingresos tributarios corrientes, el gasto público se mantuvo prácticamente congelado. Un 77% del presupuesto nacional se destina al pago de salarios y jubilaciones, los que -en lugar de aumentar (y pese a la pérdida de su poder de compra por los efectos de la inflación)- se mantuvieron en términos nominales aproximadamente en su nivel anterior. En efecto, el abultado desempleo pone un techo a la fuerza de los trabajadores para lograr la recomposición de sus salarios.

Ingresos crecientes con gastos fijos, he aquí la otra gran fuente de la riqueza del Estado, fundada sobre la pérdida salarial de los trabajadores y jubilados. En el caso de los empleados públicos el con-

²³ Si consideramos la evolución del precio de la soja -el producto primario de crecimiento más vertiginoso en los últimos años-, entre 1999 y 2003 su nivel se incrementó un 33%, mientras que el valor de la campaña 2003/2004 es el más alto en 20 años, acercándose a los 400 dólares por tonelada.

Cuadro N° 1. Recaudación tributaria antes y después de la devaluación. En millones de pesos constantes de 2001 y porcentaje

Impuesto	2001	Participación	2003	Participación	Variación 2001-2003 (%)
IVA	14.819	27,8%	13.789	25,7%	-7,0
Ganancias	10.091	18,9%	10.388	19,4%	2,9
Seguridad social	15.708	29,5%	10.648	19,8%	-32,2
Derechos exportación	52	0,1%	6.487	12,1%	12321,1
Créditos y débitos	2.933	5,5%	4.155	7,7%	41,7
Derechos importación	1.540	2,9%	1.569	2,9%	1,9
Internos	1.621	3,0%	1.565	2,9%	-3,4
Combustibles	3.420	6,4%	2.210	4,1%	-35,4
Bienes personales	769	1,4%	1.129	2,1%	46,7
Ganancia mínima presunta	550	1,0%	960	1,8%	74,5
Otros	1.807	3,4%	779	1,5%	-56,9
Total	53.312	100%	53.679	100%	0,7

Fuente: Elaboración propia sobre Informe Económico Trimestral (Ministerio de Economía).

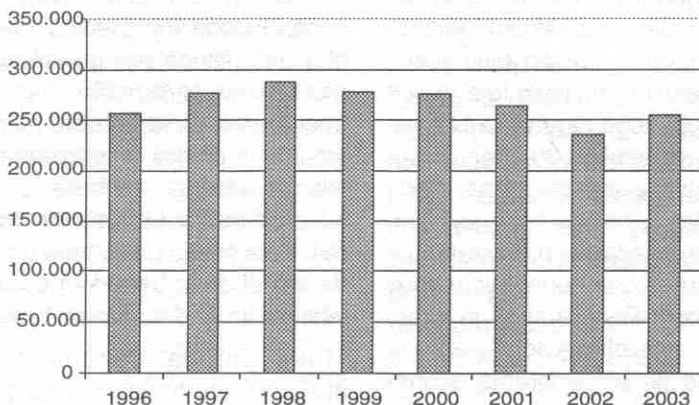
gelamiento salarial mantiene bajo el gasto del Estado. Pero todos los trabajadores contribuyen a los recursos públicos, porque deben pagar sumas mayores en concepto de impuestos al consumo que crecen junto con los precios, mientras disminuye su salario real. Otra de las fuentes del novedoso superávit fiscal se encuentra entonces en el mayor empobrecimiento de buena parte de la población argentina. Las altas tasas de desocupación permiten mantener deprimido el salario, a costa de las condiciones de vida de la población.

Pero no se acaban aquí los frutos genuinos que acompañaron al desplome de la Convertibilidad. Otro resultado automático de la devaluación es que los productos

argentinos se volvieron más baratos en dólares en el nivel mundial, mientras que los productos importados triplicaron sus precios en pesos. Así se inició un tímido proceso espontáneo de producción nacional de bienes de consumo antes importados, que parece ser la clave de la reactivación actual. Esa incipiente reactivación todavía no fue suficiente para que el PIB alcanzara el volumen que tenía en 2000, antes de la crisis (**gráfico N° 3**).

En resumen, las nuevas condiciones internacionales detonaron una devaluación a la postre inevitable, y esta circunstancia actuó en tres sentidos: 1. redujo los salarios tanto en dólares como en términos de su poder de compra interno; 2. trasladó al Estado una

Gráfico N° 3. Producto Bruto Interno a precios de mercado, 1996 - 2003 en millones de pesos de 1993



Fuente: INDEC.

masa de recursos en forma de aranceles a las exportaciones primarias y a la diferencia entre ingresos crecientes y gastos fijos; y 3. sentó las condiciones para una limitada sustitución de importaciones destinada al mercado doméstico.

El programa económico (implícito) de Lavagna: sus instrumentos

A pesar de los efectos contradictorios de la devaluación, el ministro es un acérrimo defensor del tipo de cambio elevado. El eje principal de su programa económico parece ser precisamente sostener a toda costa un reducido valor para la moneda nacional, o lo que es lo mismo, una política de dólar caro. En realidad ese nivel de tipo de cambio fue el resultado de la de-

valuación, por lo que el programa se reduce a un simple imperativo: sostenerlo. Así como el plan de Convertibilidad implicaba mantener a capa y espada la *sobrevaluación* del peso para luego dejar todo el resto "en libertad", al arbitrio de los mecanismos autónomos del mercado, el plan Lavagna parece ser similar en su esencia, sólo que en este caso la única política realmente activa y decidida está enfocada a mantener un peso *subvaluado* en términos reales para producir un cambio en la estructura de precios relativos. En ambos casos, una vez establecida la política cambiaria -cuyos límites, como se argumentó, no dependen de la voluntad de un ministro sino de las condiciones de los mercados internacionales y de la especificidad de la economía nacional- hay que sentarse a esperar a que actúen en arreglo a

sus propias leyes los mecanismos de mercado²⁴. Esta parece ser la actitud que traslucen las acciones efectivas del actual equipo económico, postura que en última instancia resulta equivalente a la que prevaleció -con ligeros altibajos- durante los últimos 30 años. Están en cambio ausentes otras medidas de las llamadas "activas" que, sin duda, chocan con fuerzas políticas e intereses económicos muy concretos²⁵. Para evaluar la exactitud de esta afirmación, y ante la ausencia de un programa económico explícito, no nos queda otra opción que avanzar en el análisis de las medidas más relevantes adoptadas por el gobierno en relación con cada uno de los tres objetivos de la gestión.

Primer objetivo: crecimiento de la producción

La devaluación, como se dijo, produjo una multiplicación del precio en pesos de todos los productos importados. Resurgieron entonces ciertas ramas de la producción local diezmaradas por la sobrevaluación del peso convertible. La

industria local, de pequeña escala y con un marcado grado de atraso técnico, posee dificultades para competir con los precios internacionales fijados por empresas de mucho mayor tamaño y que se encuentran en la frontera tecnológica. Sus costos y -por tanto- los precios a los que se hace rentable su producción son mucho mayores. Esta situación se veía agravada por el dólar barato - peso caro vigente en la década de 1990.

Pero con la devaluación se abrieron oportunidades de poner en producción las viejas plantas inactivas durante más de diez años. Esta oportunidad puede ilustrarse, por ejemplo, con los casos de la resucitada producción nacional de vidrio, metalurgia liviana, metalmecánica, química y textil, entre otros. Los costos de producción de las fábricas nacionales no se incrementaron en igual proporción que la magnitud de la devaluación debido a que los salarios nominales prácticamente no sufrieron variaciones. Por tanto, las firmas locales se volvieron "competitivas" bajo las nuevas condiciones, ofreciendo algunos

²⁴ En rigor, el plan de Convertibilidad fue acompañado en los primeros años por importantes reformas estructurales (desregulación de los mercados, privatizaciones, liberalización del sistema financiero, apertura comercial, etc.) cuyo objetivo fue conseguir el repliegue de toda forma de intervención estatal en la economía. Hacia 1993 ya se había implementado la mayor parte de estas significativas transformaciones.

²⁵ En su discurso de asunción del 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner parecía abogar por un Estado que motorizara vigorosas políticas de corte keynesiano, cerrando de esta manera el "ciclo neoliberal" de la década de 1990. Sin embargo, es difícil sostener que la obtención de superávits fiscales sistemáticos por parte del Estado en una situación de alto desempleo como la que atraviesa la Argentina en la actualidad se inspire en las ideas del autor de la Teoría General.

productos en el mercado local a menor precio que sus equivalentes importados. Para el consumidor, sin embargo, el precio nacional de los productos en pesos se incrementó con respecto al precio anterior, aunque en menor medida que si proviniera del exterior²⁶. Se inició entonces una etapa de sustitución de importaciones a la que podríamos denominar "silvestre", ya que está basada, fundamentalmente, sobre la mayor utilización de la capacidad ociosa instalada, rentable en las nuevas condiciones. En el corto plazo esta reactivación implica un incremento en el empleo y la producción locales, fenómeno que se observa en el crecimiento del PIB en términos reales a partir del primer trimestre de 2003²⁷.

No obstante, la industria nacional, de por sí limitada en su escala, se enfrenta a la dificultad de renovar su equipo productor cuando -como ocurre en la mayoría de los casos- debe adquirirlo en el exterior al nuevo tipo de cambio alto. Esta situación puede derivar en un cuello de botella para su expansión, en particular atento a las restricciones existentes en materia crediticia vinculadas con la realización de inversiones de capital.

Saldrían a la luz nuevamente -como ya ocurrió en la Argentina- los límites inherentes a este esquema de crecimiento.

Ante esta realidad, para que la incipiente industria nacional se desarrolle más allá del estadio actual parecen posibles dos caminos. Una opción es que la Argentina sostenga estas producciones técnicamente atrasadas y sus industrias produzcan sólo para su limitado mercado interno. Pequeña producción significa atraso tecnológico, porque las plantas modernas están preparadas para una escala mucho mayor (lo que significa costos mucho más bajos que los argentinos), de manera que de este modo no habría forma de competir con ellas.

Esta vía para incrementar la producción industrial supone entregarse a los resultados espontáneos generados por la nueva situación. Se trata del renacimiento de una industria orientada principalmente hacia el mercado interno, tecnológicamente obsoleta, pero que en cierta medida compensa sus mayores costos con los deprimidos salarios en términos internacionales (**cuadro N° 2**). Si durante la convertibilidad el salario mensual de un trabajador in-

²⁶ El aumento de los precios internos producido por la caída de la convertibilidad no proviene únicamente del incremento de precios de los productos importados y de los nacionales que en algunos casos los sustituyen. Se funda también sobre la suba de los precios internos de los productos de exportación -aunque las retenciones a las exportaciones disminuyen algo el precio interno del producto-.

²⁷ Esta expansión explica parte de la recuperación reciente del nivel de empleo. El hecho de considerar a trabajadores desocupados que cobran planes de asistencia social como ocupados, también justifica parcialmente el repunte de la ocupación.

Cuadro Nº 2. Comparación internacional de salarios, 2003

País	Salario por hora en US\$
EUA	14,5
Francia	10,0
Sudáfrica	4,2
Chile	1,8
México	1,7
Brasil	1,6
Argentina	1,2
China	0,7
India	0,1

Los datos internacionales corresponden a 2001, salvo India (2000), y se encuentran ajustados al tipo de cambio vigente en abril de 2003, a excepción de China (enero 2004).

Fuente: Elaboración propia sobre OIT, BCRA y Superintendencia de Banca y Seguros

dustrial era de 660 pesos (= 660 dólares), después de la devaluación ese mismo salario congelado se convirtió en el nivel internacional en un salario equivalente a 220 dólares. Eventualmente, esos bajos salarios en términos internacionales permitirían colocar una porción de la producción en el ámbito regional. En definitiva, es un camino *automático* para el desarrollo, que -aunque viene acompañado de un aumento en el nivel de empleo- presenta un carácter extremadamente limitado. Aquí la política que apunta al crecimiento se identifica básicamente con la política cambiaria. La acción del Estado se reduce así a la simple intervención en el mercado de divisas para sostener el reducido valor del peso -siempre y cuando los flujos internacionales y nacio-

nales de divisas así lo permitan. Junto con la incipiente industrialización sustitutiva, la política de dólar caro multiplicaría el valor interno de las mercancías exportadas al mercado mundial que -como se mencionó- son mayormente *commodities*, su producción requiere escasa fuerza de trabajo y sus precios -especialmente fluctuantes y sujetos a las secuencias de crisis y expansión mundiales- se establecen lejos de la frontera nacional.

La otra opción que se abre para la Argentina es la de encarar una activa política de desarrollo con altos niveles de inversión con financiación pública, orientada a industrias estratégicas y acompañada por un progreso sostenido de los niveles salariales. Este camino

no es necesariamente un producto automático del nivel de tipo de cambio, sino que debe estar enmarcado en un plan orgánico de desarrollo que impulse la acumulación en el país. Dicha alternativa requiere de una agresiva política encarada por un Estado activo en manos de la sociedad que reasigne los recursos hacia la producción y el desarrollo tecnológico.

Hasta el momento la política elegida parece estar más en línea con la primera vía que con la segunda²⁸. Más allá de los prometidos planes de obras públicas, los incipientes créditos baratos y los tímidos subsidios selectivos a ciertos sectores, poco se ha avanzado en otras direcciones que implicarían apropiarse masivamente la renta de la tierra aun a costa de la oposición de los terratenientes y productores de hidrocarburos, e implementar una nueva y sosteni-

da política industrial de largo plazo que chocaría con los intereses de algunos sectores de la pequeña industria y de la industria subsidiada.

Segundo objetivo: condiciones de vida de la población

Es incuestionable que la caída experimentada por el poder adquisitivo de los salarios como resultado de la devaluación fue catastrófica²⁹. Los pequeños incrementos salariales establecidos por ley -y que afectan únicamente a los trabajadores formales del sector privado- si bien necesarios, son claramente insuficientes para revertir esta grave situación, al igual que los aumentos en las jubilaciones³⁰. Cuando la crisis mundial de 1930 produjo tasas de desempleo de la misma magnitud, e incluso meno-

²⁸ Las medidas adoptadas en el sector de las empresas públicas privatizadas son indicios que confirman esta presunción. A pesar de la conformación de una Comisión Renegociadora con el supuesto objetivo de realizar una revisión integral del desempeño de las empresas privatizadas durante la década de los noventa, y del grado de cumplimiento de los contratos y los planes de inversión comprometidos -que oficiaría como marco para las revisiones tarifarias posdevaluación- no se han registrado avances en este sentido. En su lugar, se identifican una serie de medidas puntuales aisladas, tales como la revocación de la concesión del Correo (aunque sin cobrar el canon adeudado), el aumento en los subsidios ferroviarios, el avance en la desregulación del gas y la autorización de aumentos en algunas áreas como la de generación de energía, en línea con el acuerdo con el FMI. No se identifica, sin embargo, un plan global para el sector de servicios públicos privatizados y, menos aún, parece estudiarse la posibilidad de reestatización de aquellas empresas en sectores estratégicos que ocupan un lugar clave en el desarrollo de largo plazo de la economía nacional.

²⁹ Aunque esto es evidente, lo notable es que -pese a los dramáticos efectos del proceso inflacionario en las condiciones de vida de la población- algunos economistas llegan incluso a festejar cínicamente la caída de los costos laborales por su favorable impacto sobre la "competitividad".

³⁰ Beccaria y Maurizio (2003) muestran los modestos alcances de estas medidas para los trabajadores en su conjunto.

res, la reacción fue decidida y no tardó en llegar, tanto en los países centrales como en los periféricos. La urgencia de la circunstancia salta a la vista. Después de 30 años de caída tendencial de los salarios y de 10 con altísimas tasas de desempleo están en juego las capacidades de más de una generación de argentinos. La miseria generalizada, la educación deficiente, el cuidado de la salud en ruinas y la jubilación devastada ponen en peligro la potencialidad futura del país. La inversión necesaria para recuperar condiciones dignas de vida, acordes con el desarrollo de la sociedad, es inmensa. Y no sólo eso, es también inaplazable.

La respuesta del gobierno ante este estado de emergencia no ha sido, por el momento, ni enérgica ni contundente. La administración de Duhalde, ante el desborde de la pobreza y la consecuente conflictividad social, implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados, con un alcance de dos millones de beneficiarios. Con Kirchner esos planes se han sostenido. En la actualidad, se planea su reestructuración y la incorporación del pago a los beneficiarios a través del sistema bancario, medida que, más allá de los intereses de los bancos, parece poco prioritaria. Recientemente, bajo el pretexto de dotarlos de una orientación productiva y en el marco del enfrentamiento con algunos sectores del movimiento de desocupados, comenzó a reducirse leve-

mente la nómina de beneficiarios. La relevancia y significación del incipiente programa productivo no puede apreciarse todavía. Por otra parte, la única realidad es que la inflación fue devorando el ya escaso poder de compra de los \$ 150 correspondientes al subsidio establecido en mayo de 2002.

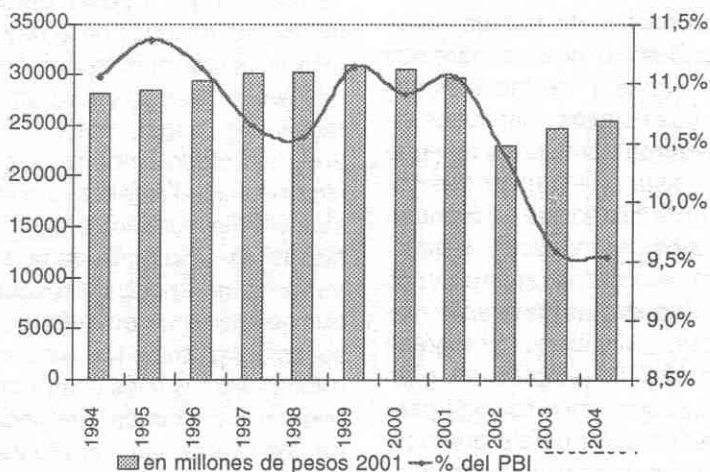
En lo que respecta a las áreas de salud y educación, si bien se realizaron pequeños incrementos presupuestarios, su magnitud no alcanza siquiera a compensar la pérdida de recursos efectivos producto de la inflación. En efecto, los fondos asignados a estas áreas se redujeron en términos reales con respecto a los valores de 2001, e incluso en el presupuesto correspondiente al año 2004 se plantea su disminución como porcentaje del PIB, en comparación con el presupuesto 2003 (**gráfico N° 4**).

Por lo tanto, en materia de acciones concretas para mejorar las condiciones de vida de la población y contrarrestar la tendencia al deterioro que se viene observando en las últimas décadas, el programa económico del Ministerio de Economía fue prácticamente inexistente.

Tercer objetivo: pago de la deuda externa

Mientras en los otros dos planos analizados el gobierno no tiene mucho que exponer ante la opinión pública, la cuestión del pago de la deuda pública acaparó las

Gráfico N° 4. Gasto Público Social de la Administración Nacional, 1994-2004* en millones de pesos de 2001 y en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre Informe Económico Trimestral (Ministerio de Economía) y ley de Presupuesto.

* Los datos de 2003 y 2004 corresponden al crédito original según ley de Presupuesto Nacional.

primeras planas de todos los diarios. El Presidente adoptó una actitud desafiante frente a los acreedores, intentando imponer una significativa quita en la deuda con los bonistas privados. Pero en lugar de detenernos en los gestos y el discurso, veamos los hechos.

A lo largo de la década de 1990, y para sorpresa de muchos, el Estado argentino no pagó en términos netos un sólo dólar en concepto de deuda externa³¹. Estrictamente hablando, si se consideran los movimientos de fondos públicos, entraron más recursos de los que salieron. En realidad, esto no

tiene nada de extraño, ya que en la década pasada la deuda pública no sólo no se pagó, sino que por lo contrario creció enormemente hasta duplicarse en los diez años posteriores a 1992. Si los montos ingresados superaron con creces los pagos realizados fue porque las favorables condiciones del crédito internacional lo permitieron, relajando los recaudos que todo prestamista toma al suministrar su dinero.

Es sabido que ese ingreso neto de riqueza no fue a parar a los bolsillos de todos los argentinos ni fue devorado por un Estado inefi-

³¹ Ver Iñigo Carrera (2002) y Basualdo (2000) para un análisis de la trayectoria de la deuda externa argentina en la década de 1990.

ciente, así como tampoco se empleó para financiar inversiones destinadas a incrementar la capacidad productiva del trabajo nacional. Aunque no nos ocuparemos aquí en repasar los mecanismos por los cuales esos cuantiosos recursos fueron apropiados privadamente, basta con señalar que entre los beneficiarios se encuentran los grupos económicos argentinos, los bancos extranjeros y los accionistas de las empresas privatizadas, entre otros. El ingreso de recursos se empleó en gran medida, como mostramos, para sostener un dólar barato que multiplicaba las ganancias al ser giradas al exterior. Un reflejo directo de este fenómeno es que los activos externos de los capitalistas argentinos crecieron tanto como la deuda externa pública en los noventa. Incluso en una etapa de abundancia internacional de capitales, la Argentina se destacó por el enorme drenaje de riqueza hacia el exterior. Lo que entraba por un lado y abultaba la deuda pública de todos, salía por el otro para acrecentar las fortunas de unos pocos.

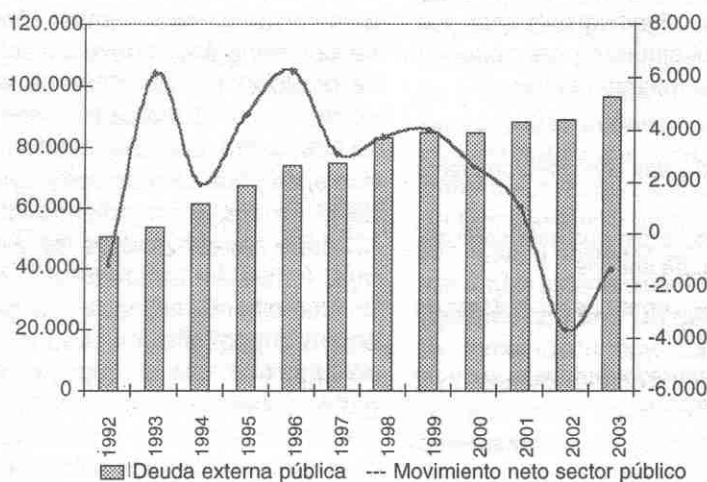
Pero la devaluación quitó el velo que impedía ver a plena luz la verdadera magnitud del endeudamiento externo. Cuando la ficción de la Convertibilidad se redujo a humo, la situación quedó expuesta en toda su crudeza: a fines del 2002 la deuda representaba más del 150% del producto interno nacional anual, y cinco veces las ex-

portaciones de un año. Es a todas luces impagable.

Sin embargo, a pesar de su inmensidad, después de la devaluación la deuda pública comenzó a devolverse. Luego de 10 años de recibir sin pagar, entre 2002 y 2003 el Estado comenzó a enviar dinero hacia el exterior, con lo que se invirtió el sentido del flujo (**gráfico N° 5**). Una parte de la deuda permanece impaga -la porción que se encuentra en *default*-, pero se están girando los fondos correspondientes a los compromisos con los organismos internacionales, los cuales han logrado asegurarse un lugar de acreedores privilegiados del Estado argentino. Según el Banco Central, entre intereses y amortizaciones se pagaron 2.210 millones de dólares netos entre enero de 2003 y marzo de 2004.

La continuidad de estos pagos no está en cuestión, así como tampoco lo está la discusión sobre el lugar ocupado por la deuda externa en la dinámica de acumulación de las últimas décadas, sus usos y los capitales que se apropiaron de ella. Mientras tanto, el gobierno se encuentra en proceso de reestructuración y renegociación de la deuda soberana en *default* que representa aproximadamente un 50% de la deuda total en moneda extranjera. La existencia de un superávit primario del sector público muestra todo el esplendor del botín ante los ojos de los acreedores. La disputa actual

Gráfico N° 5. Deuda externa pública y movimiento neto de capitales e intereses del sector público (divisas), 1992-2003* en millones de dólares corrientes



* Los datos de 2003 son hasta el segundo trimestre. Se incluye el BCRA.

Fuente: Elaboración propia sobre Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (INDEC)

gira en torno del tamaño de la tajada que les va a corresponder o, puesto de otro modo, la magnitud de la quita al valor actual de los títulos en cesación de pagos.

Shylock, el usurero del *Mercader de Venecia* exige como prenda por su préstamo una libra de carne del cuerpo vivo de Antonio. Los acreedores de la Argentina exigen no ya una libra, sino un porcentaje constante de todo lo que el país produce anualmente. El acreedor termina siendo socio y partícipe de las ventas de su deudor quebrado. En la obra de Shakespeare Antonio logra conservar la integridad de su cuerpo. Aquí se festeja haber comprometido a favor de

los acreedores un porcentaje fijo -considerado relativamente bajo- sobre el total del valor agregado anual, aun cuando, como se ha mostrado, las bases del actual superávit son, desde el punto de vista de los ingresos, endebles, y desde el punto de vista de los egresos, miserables.

El destino de la deuda no es ningún misterio, la responsabilidad de los actuales acreedores que prestaron a un Estado insolvente tampoco. Lo que no se menciona es el origen de los pagos acordados: el superávit que surge de la renta de la tierra argentina y del trabajo pagado por debajo de lo que vale de los trabajadores ar-

gentinos. Por otra parte, acordar los pagos futuros dando por supuesto esos recursos excedentes implica el compromiso de no incrementar significativamente los salarios, ni siquiera para ponerlos a tiro de la inflación esperada.

"¿Por qué afilas tu cuchillo con tanto afán?"

Para cortar a ése que está arruinando lo que me adeuda

La libra de carne que yo reclamo de su cuerpo

se ha comprado muy cara, pero es mía y la tendré"

Shakespeare

Algunas conclusiones y perspectivas

La sociedad argentina atraviesa una hora crítica. Treinta años de achicamiento dejaron a sus trabajadores en una situación desesperada. El ministro Lavagna es partidario de sostener la moneda en su nivel de paridad actual. Una vez establecida la paridad cambiaria y reestructurada la deuda externa pública, parecería que basta con dejar que actúen los mecanismos automáticos del mercado. La negociación para reentablar una relación normal con los acreedores, por su parte, se convirtió en una subasta cuyo objetivo es determinar lo *máximo* que la Argentina puede pagar.

Ciertamente, el país lograría alcanzar bajo este esquema algún

grado de recuperación en relación con el profundo abismo al que fue arrojado por la Convertibilidad, la recesión y la más dramática crisis de su historia. Pero veamos cómo se conformará el nuevo paisaje. La producción susceptible de ser colocada en el mercado externo se restringirá casi con exclusividad a los productos de base agraria o minera, cuya potencialidad proviene enteramente de las ventajas naturales. La producción industrial estará destinada casi por entero al pequeño mercado interno argentino, con su impacto negativo sobre los costos y el progreso técnico. Si se logra vender algo de la producción en el exterior será gracias a los deprimidos salarios domésticos. En definitiva, esto no es más que un modelo tradicional de inserción en el mercado mundial como proveedor de materias primas con salarios diminutos. Al mismo tiempo, el superávit fiscal se destinará -según lo acordado y más allá de toda retórica y buenas intenciones- prácticamente en su totalidad al pago de la monumental deuda externa. Ese superávit destinado a los pagos externos sólo se mantiene sobre la base de renta de la tierra y salarios bajos.

Un último aspecto para destacar es que los rasgos fundamentales de la política económica no fueron establecidos en la actual gestión encabezada por Kirchner. Por lo contrario, fueron delineados en el breve paso de Duhalde por la Casa Rosada, aunque reafirmados

por el nuevo Presidente. Como vimos, la devaluación provocada por la imposibilidad de sostener el esquema cambiario en un contexto de marcada recesión y sin fondos internacionales frescos vino de la mano de una estruendosa caída del salario, la generalización de la pobreza y el *default* de la deuda externa. Duhalde, junto con Lavagna, encabezó la gestión que reanudó los pagos a los organismos de crédito e implementó el plan Jefas y Jefes. Asimismo, a través de la llamada pesificación asimétrica, el gobierno interino salvó de la bancarrota a la mayor parte de las entidades bancarias, benefició a las grandes empresas a partir de la licuación de deudas internas y favoreció a los grupos exportadores, mientras el salario real descendía en picada. La transferencia de riqueza involucrada en estas medidas fue mo-

numental..

El ministro Lavagna no hizo, por el momento, más que sostener estas grandes líneas de acción - cuyo eje fundamental es el mantenimiento de la moneda depreciada y la renegociación de la mitad de la deuda externa- para luego dejar librado a su suerte el desarrollo de la capacidad productiva de la sociedad. Esta pasividad es sin lugar a dudas insuficiente. Lo sería aun si la situación de los argentinos no fuera tan desesperante como lo es hoy. Es hora de avanzar por encima de cualquier barrera en la definición e implementación de un plan integral de mediano-largo alcance que planifique el desarrollo en la Argentina con mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población.

Buenos Aires,
15 de abril de 2004

Bibliografía

- Arceo, E. (2003), "Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación", UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000): "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", en **Realidad Económica**, N° 173, Buenos Aires, julio-agosto.
- Basualdo, E., Lozano, C. y Schorr, M. (2002), *Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la administración Duhalde. El nuevo plan social del gobierno*, IDEF/CTA.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2003), Efectos del salario mínimo y de la asignación no remunerativa, Serie Documentos de Trabajo N° 6, OIT.

- Chesnais, F. (2001), "La 'nueva economía': una coyuntura favorable al poder hegemónico de la mundialización del capital", Mimeo.
- Damill, M. (2000), "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", Separata, *Boletín Informativo Techint* N° 303, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Diamand, M. (1988), Hacia la superación de las restricciones al crecimiento económico argentino, *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica* N°4, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (2003), *Estimaciones Trimestrales del Balance de Pagos*, Ministerio de Economía y Producción de la Nación Argentina, Buenos Aires.
- Flichman, G. (1977), *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI Editores, México.
- Heymann, D., Lavarello, P. y Martínez, R. (1998), "Inversiones en la Argentina. Aspectos macroeconómicos y análisis del destino de los equipos importados", CEP, *Estudios de la Economía Real*, N° 9.
- Iñigo Carrera, J. B. (1998), "La acumulación de capital en la Argentina", CICP, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, J. B. (2002), "Estancamiento, crisis y deuda externa. Evidencias de la especificidad del capitalismo argentino", *Revista Ciclos de la historia, la economía y la sociedad*, N° 23, Buenos Aires.
- Keynes, J. M. (1996), *Breve tratado sobre la reforma monetaria*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lavagna, R. (2003), El caso argentino: lecciones macroeconómicas, en www.mecon.gov.ar.
- Llach, J. J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Planeta - Ariel.