
Entre la dolarización y la devaluación: la crisis de la convertibilidad en Argentina

Eduardo Basualdo*

En Argentina confluyen actualmente una prolongada depresión económica, un colapso social y una profunda crisis política. Todos estos factores, que se articulan y potencian entre sí, son el resultado de las contradicciones en el bloque dominante y de la fragmentación de las bases sociales de un proyecto alternativo.

En este contexto, es relevante repasar los efectos de los profundos cambios registrados en la década pasada: desregulación económica, reforma del Estado, privatizaciones, Plan Brady y “normalización” del financiamiento internacional.

Durante el primer quinquenio de los noventa se produjo una homogeneización sin precedentes en la cúpula del poder económico. La privatización de las empresas públicas y el proceso de desregulación impulsaron la asociación entre los mayores grupos económicos locales y el capital extranjero a través de consorcios formados para hacerse cargo de las empresas públicas privatizadas, se modificó así la tradicional disociación entre el capital extranjero y el capital local. En esas condiciones, los grupos económicos locales repatriaron una parte de los 52 mil millones de dólares fugados al exterior en la década de los ochenta. Es decir, transformaron una parte de su capital financiero en capital fijo.

Pero este proceso se revirtió en la segunda mitad de la década: los grupos económicos

locales vendieron su participación accionaria en los consorcios formados pocos años atrás, e incluso varias de sus firmas. Después de multiplicar varias veces la inversión inicial vendieron los activos fijos y enviaron esos recursos al exterior. Durante toda la década, aunque con mayor profundidad a partir de 1992 con la firma el Plan Brady, se registró un aceleradísimo crecimiento de la deuda externa, sobre todo de la privada, vinculado con la mencionada fuga de capitales de los grupos económicos locales. Así, en 1998 la deuda llegaba a 140 mil millones y los capitales fugados superaban los 115 mil millones.

Las transformaciones en la segunda mitad de los noventa produjeron una creciente heterogeneidad en el *establishment* económico que se tradujo en dos proyectos enfrentados: el del capital local, caracterizado por sus colocaciones financieras en el exterior, y el del capital extranjero, que queda como propietario de activos fijos en el país.

A partir de las crisis de las economías asiáticas y brasileña las diferencias se aceleraron y éstas se consolidaron en 2000 durante el gobierno de De La Rúa. El proyecto vinculado a los capitales extranjeros presionó por la dolarización, concebida como la “fase superior” de la convertibilidad¹, como garantía del mantenimiento del valor en dólares de sus activos, estimados en casi 120 mil millones de dólares. Por el contrario, el proyecto vincula-

* Economista.

¹ Política establecida en 1991 durante el gobierno de Menem que equiparó el valor del peso al del dólar.

do a los grupos locales y a algunos conglomerados extranjeros impulsó la devaluación y la instrumentación de subsidios estatales para la producción local. Una devaluación de diez puntos implicaba, en dólares, que los capitales extranjeros perderían aproximadamente el equivalente a lo pagado por Repsol por la compra de la empresa nacional productora de petróleo YPF (cerca de 13 mil millones de dólares). Estos grupos se verían beneficiados por un monto similar, teniendo en cuenta que fugaron al exterior más de 120 mil millones de dólares. Además, es insoslayable destacar que los grupos económicos, a pesar de los activos que vendieron, continúan teniendo importantes inversiones productivas en el país, especialmente en sectores con ventajas comparativas naturales como la agroindustria y la producción agropecuaria. Por lo tanto, al ser fuertes exportadores, las devaluaciones que se produjeron desde diciembre significaron cuantiosas ganancias patrimoniales en términos de dólares y aumentos en la facturación y la rentabilidad de sus actividades internas.

Sin embargo, a pesar de la decisiva importancia de esta ruptura estructural, sería un error asumir que estas contradicciones se circunscriben únicamente a factores económicos. En efecto, todo indica que los representantes políticos de los intereses extranjeros, el menemismo local y los organismos internacionales de crédito, vienen acompañando sus imposiciones de políticas de ajuste y su propuesta de dolarizar la economía con un discurso en favor de la “democratización y el combate a la pobreza”, en tanto, desde su peculiar punto de vista, la pauperización creciente que caracteriza la situación de los países latinoamericanos no es el resultado de la nueva dinámica económica sino de las distorsiones propias del sistema político e institucional de los países de la región, que no sólo son ajenas al modelo en marcha sino además neutralizan sus efectos positivos.

De allí que dichos organismos entiendan que las políticas focalizadas sobre las manifestaciones más extremas de la pobreza deben ser llevadas a cabo por “Organizaciones No Gu-

bernamentales”, concebidas como entidades no contaminadas con la corrupción estatal, dotadas de conocimientos técnicos y capacidad organizativa para solucionar problemáticas sociales específicas. Así, en tanto el Banco Mundial sostiene “los pobres no tienen información, ni capacidad para procesarla, las ONGs deben ser la voz y los ojos de los pobres”, resulta claro que dichas entidades deben reemplazar a las tradicionales representaciones que generó el movimiento social. Según los organismos internacionales, la crisis de representación de la sociedad producto de las políticas neoliberales, podría superarse mediante la disolución de todo lazo entre representante y representado dado que los sectores populares (hoy denominados “pobres”), en tanto víctimas del ajuste, serían incapaces de tomar decisiones y de participar con autonomía en la definición de su propio destino. Cabe señalar que este tampoco es un sendero libre de contradicciones y disputas, ya que la dinámica de las ONGs realmente comprometidas con el trabajo social las conduce a la posición contraria a la que aspiran los organismos internacionales: en lugar de ser los transmisores de las posiciones del Banco Mundial ante los pobres, las ONGs son los transmisores de los puntos de vistas de los pobres frente al Banco Mundial.

Por otra parte, la organización federal de la Argentina tampoco escapa al rediseño social y político que acompaña al proyecto de la dolarización. Si bien las iniciativas vinculadas al mismo son más incipientes, es perceptible la intención no sólo de ajustar presupuesta-

En el colapso argentino se conjugaron el agotamiento de la convertibilidad, una crisis de gobierno y una crisis de régimen. En ese contexto, ni el Banco Mundial ni los grupos locales contemplan en sus propuestas la voluntad de profundizar el proceso democrático mediante la redistribución progresiva de los ingresos.



riamente a las administraciones provinciales sino también de redefinirlas mediante la fusión de varias de ellas en diversas regiones administrativas, borrando de esa manera las culturas y tradiciones propias, productos de una historia particular. Se trata, en este caso, de compatibilizar la reducción de los costos de las administraciones provinciales con una política tendiente a anular la identidad política, social y cultural, bloqueando la posibilidad de definir una estrategia propia por parte de las provincias que actualmente integran la geografía política del país.

La otra postura que surge en el seno del bloque dominante se sustenta en los grupos económicos locales y conglomerados extranjeros que están fuertemente asentados en las exportaciones y mantienen ingentes recursos financieros en el exterior. El planteo de estos sectores se despliega en torno a una lectura interesada de la contradicción que se despliega entre los intereses nacionales y extranjeros. De esta manera, estos sectores intentan presentarse como el capital “nacional”, pasando por alto, en realidad ocultando, que la etapa abierta por la dictadura militar dio lugar a la internacionalización financiera de los integrantes de la cúpula empresarial, especialmente de los grupos económicos locales. Sobre esta base, buscan y reclaman un conjunto de protecciones (mayor control aduanero) y subsidios (fiscales y crediticios) que se articulan con el reclamo de un proceso devaluatorio controlado.

La apelación de estos sectores a lo “nacional” se conjuga con una supuesta defensa de la producción que involucra un flujo de subsidios para impulsar el crecimiento y resolver el problema del desempleo. Sin embargo, todo parece indicar que este discurso oculta la clara intención por parte de los grupos económicos de recrear las condiciones para potenciar su acumulación de capital, agregándole a las notablemente elevadas colocaciones financieras en el exterior un relanzamiento de su ya significativa incidencia productiva. De allí que esta postura sitúe al crecimiento económico como la pieza clave para solucionar la crisis estructural de la economía argentina,

mientras que la desocupación y la pobreza quedan subordinadas al mismo, sin constituirse en la problemática central de la política económica. Más aún cuando el núcleo programático se basa en la concreción de una salida exportadora sustentada en las ventajas comparativas naturales, con un escaso impacto en la ocupación de mano de obra.

En esta propuesta, el Mercosur constituye una pieza clave por la notable incidencia de Brasil como destino de la producción local de productos primarios. A diferencia del planteo anterior, donde el ALCA constituye el núcleo de su proyección continental, en este caso se produciría una notable revitalización del mercado ampliado a partir de la modificación del tipo de cambio. Proceso que incluso favorecería, y tendería a incorporar como interesados, a varios de los consorcios que se quedaron con las empresas estatales, en tanto muchas de sus producciones (gas, petróleo, electricidad, etc.) son exportables a los países limítrofes.

En el proyecto que propone una pseudo perspectiva nacional, que apela al crecimiento económico y que destaca el papel de los sectores productivos (centralmente exportadores), los sujetos e instituciones que resultan interpelados son las estructuras sindicales tradicionales, las organizaciones empresarias y diversos sectores de la Iglesia Católica. De algún modo, estos sectores retoman como núcleo central de su propuesta institucional la idea de la concertación respetando para su conformación el tradicional esquema de empresarios-sindicatos-Estado. Por eso este planteo reconoce a las imposiciones que efectúan los organismos internacionales como las restricciones centrales que enfrenta la sociedad argentina, y tiende a presentar la “concertación social” como núcleo de la propuesta alternativa para lograr el crecimiento económico. Nuevamente aquí es necesario recordar que esta concepción pasa por alto -en realidad oculta- el contenido que este crecimiento ha observado en el caso argentino y que casualmente se ha basado en el predominio de la valorización financiera, la desindustrialización y la fuga del excedente como factores principa-

les clave, y tiene a los grupos económicos como uno de sus beneficiarios más importantes.

Las posturas de las distintas facciones del bloque dominante se expresan en discursos distintos y congregan a sujetos y organizaciones diferentes. Los planteos incorporan elementos de convocatoria y definen estrategias de alianza que pretenden transformar sus posturas en una concepción hegemónica para el conjunto de la sociedad. En este sentido, tanto las convocatorias que viene realizando la Comisión de Pastoral Social en el marco de la iglesia argentina, como los foros de debate con organizaciones no gubernamentales son una expresión elocuente de este objetivo.

En este contexto, cabe consignar que ni la propuesta del Banco Mundial dirigida a conformar un orden institucional fundado en un esquema de dualismo social acompañado por beneficencia, ni la estrategia productiva y corporativista que enarbolan los grupos locales, que también tiende a conformar una sociedad dual, incorporan o aluden a alguna propuesta que indique la voluntad de profundizar el proceso democrático mediante la redistribución progresiva de los ingresos. En este sentido, ambas posturas priorizan la necesidad de flexibilizar el mercado laboral y comparten la decisión de bajar el gasto público por el lado de la reducción de personal tanto en el plano nacional como provincial.

En el marco de la crisis abierta en 1998, la intensa pugna entre las propuestas alternativas originadas a partir de la fractura del *establishment* económico se expresó con inusitada intensidad en la gestión gubernamental de De la Rúa y en el conjunto del sistema político. El primer fenómeno de primordial importancia fue el carácter que la valorización financiera imprimió al Estado, que en los últimos años fue incapaz de dar una conducción mínima al proceso económico y transfirió su capacidad regulatoria al capital oligopólico, eufemísticamente denominado “mercado”. De modo tal que no logró garantizar los flujos financieros y, en particular, fue incapaz de definir condiciones para controlar la salida de los capitales locales al exterior².

El nuevo carácter del Estado tiene múltiples expresiones, pero quizá una de las más nítidas es el papel que cumple su endeudamiento externo, en tanto el mismo no es únicamente función de los intereses y el capital que debe pagarse anualmente a los acreedores externos, sino que también depende de la necesidad de constituir las reservas de divisas que respaldan la convertibilidad y, lo que es más importante aún, garantizar las divisas que hacen posible la fuga de capitales locales al exterior y financiar el déficit en la balanza comercial³. Este patético achicamiento de las funciones estatales en la valorización financiera genera una consecuencia similar a la que se introduce en el sistema político, que consiste en la ausencia absoluta de un pensamiento estratégico orientado a la preservación del “interés nacional”. En este marco, la gestión gubernamental de De La Rúa (2000-2001) actuó como si no hubiesen cambiado estructuralmente las condiciones originales que sustentaron la convertibilidad. En los escasos dos años de gobierno otorgó concesiones a las dos fracciones dominantes en pugna, sin poder definir una salida a la crisis. La notable permeabilidad a las requisitorias de ambas fracciones hizo que el gobierno de la Alianza, pese a que se postuló como una alternativa al menemismo, continúe su enfoque ortodoxo, acentuando la concentración del ingreso y profundizando la recesión iniciada en la segunda mitad de 1998.

2 Ver John Holloway, “Reforma del estado: capital global y estado nacional”, en Cuadernos del Sur, No. 16, octubre de 1993.

3 Como lo demuestran varios trabajos recientes, el sector público es el que provee las divisas para conformar las reservas que garantizan la convertibilidad a través de su endeudamiento externo. Por el contrario, el sector privado no sólo no contribuye a constituir las mismas sino que su déficit en términos de la balanza de pagos también debe ser cubierto por el endeudamiento estatal. Ver FIDE, “Los roles de la deuda externa en la Convertibilidad”, en Coyuntura y Desarrollo, No. 258, abril 2000; Mario Damill, “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad”, Cedes, Buenos Aires, 2000; Auditoría General de la Nación, “Análisis del balance de pagos de la Argentina: los cambios metodológicos recientes y el desempeño observado en 1998”, Argentina, 1999.

Las políticas de ajuste -la continuidad de las políticas ortodoxas- sirvieron para revertir la crisis más prolongada de la historia argentina debido por lo menos a cuatro factores relevantes:

- a) La crisis se originó en problemas de demanda y su modificación exigía revertir la regresividad distributiva de la economía argentina, reconstituyendo la demanda interna y las finanzas públicas.
- b) El elevado nivel de concentración económica y centralización del capital de la economía argentina neutralizó el efecto del ajuste económico sobre la estructura de precios relativos. En otras palabras, dada la notable inflexibilidad a la baja de la rentabilidad del capital oligopólico, la reducción de costos no se transfirió a los precios sino que engrosó sus ganancias.
- c) La recesión generalizada no se tradujo en una devaluación relativa de la moneda local. Por el contrario, sería necesaria una modificación de los precios relativos de alcances más vastos, que incluyera, por ejemplo, una disminución relativa de las tarifas de los servicios privatizados respecto al resto de los precios, incluyendo el salario dentro de estos últimos. En los primeros meses del gobierno de De La Rúa se intentó recortar las tarifas de los servicios públicos, pero no solo aumentaron sino que las empresas privatizadas plantearon modificaciones en las reglas de juego que aumentaron sus prebendas.
- d) Finalmente, resulta ilusorio afirmar que la superación de la crisis puede lograrse sobre la base de la expansión de las exportaciones, excluyendo el consumo interno, cuando las mismas representan solamente alrededor del 8% del PIB. Más aún cuando la ampliación de las mismas implica significativos incrementos en las importaciones debido a la marcada desintegración productiva que constituye uno de los ejes por los cuales transitó la desindustrialización de las últimas décadas.

En realidad, el autoproclamado “progresismo” modelado por el nuevo funcionamien-

to del sistema político terminó convalidando, nuevamente, una reducción de la participación de los trabajadores en el ingreso, en tanto el ajuste económico transitó por una reducción salarial y un incremento de la desocupación. La reducción de los salarios de la administración pública nacional no solucionó la situación fiscal, porque no son ellos los que generan los problemas del déficit, pero agravó la depresión salarial puesta en marcha por el sector privado en los primeros meses de la crisis iniciada en 1998.

En el marco de la crisis, los sucesivos reemplazos de ministros de economía estuvieron relacionados con la pugna orgánica desatada dentro del *establishment* de la sociedad argentina. El primer ministro de la gestión de De La Rúa estuvo fuertemente permeado por los intereses de la fracción local del poder económico incluyendo, como parte de ella, la presencia de algunos conglomerados extranjeros de origen europeo⁴.

El agotamiento de esa gestión, pese a la obtención del “blindaje”, dio lugar a que accediera al Ministerio de Economía la línea opuesta, poniendo de manifiesto la ambigüedad y debilidad política de la gestión de gobierno. El ajuste ortodoxo propuesto por el tercer y efímero ministro contemplaba varias etapas y respondía a la misma lógica adoptada por la gestión anterior. Sin embargo, en este caso, la reducción del gasto incorporaba un nuevo componente: el denominado “costo presupuestario de la política” (los altos salarios diferenciales, numeroso plantel y los gas-

4 Esta caracterización coincide básicamente con la asumida por Julio Nudler en “Los reyes del lobby”, Página 12, 31/7/99. Al respecto afirma: “En el estrado ocupaba una silla José Luis Machinea, economista a quien Roberto Rocca, dueño y señor de Techint, le dio trabajo tras la vuelta al llano de los radicales, poniéndolo al frente del Instituto de Desarrollo Industrial (IDI), que Rocca creó y solventó. ¿Significa esto que Machinea, si llega a ministro con Fernando de la Rúa, tratará con especial cariño a Techint? Sí, pero no sólo a Techint -contesta otro economista de la Alianza-. Él va a tratar con cariño a todas las industriales localizadas en el país y que hayan hecho inversiones fuertes aquí. Si tiene que definir a quién darle un reintegro y a quién ponerle un impuesto, Machinea le dará el reintegro a Techint, o lo mismo a Arcor, y le pondrá el impuesto a IRSA (Soros)”.

tos de los funcionarios políticos). Es decir, este ajuste intentaba avanzar en los dos objetivos buscados por esta fracción: la disminución drástica de los gastos estatales y, al mismo tiempo, un replanteo parcial del sistema político que incluso involucrara una modificación de sus personeros.

El drástico rechazo a esta propuesta dio lugar al último cambio ministerial por el cual accedió a esa función Domingo Cavallo, un hijo dilecto de la dictadura militar y uno de los artífices del Plan de Convertibilidad y de la reestructuración económica que generó la situación actual. El análisis del contenido de su propuesta es más complejo porque su papel fue, como ocurrió en el pasado, compatibilizar los intereses de ambas fracciones de los sectores dominantes para interrumpir la recesión económica, por lo menos hasta las elecciones parlamentarias de octubre de 2001. Al comienzo de su gestión reivindicó la necesidad de reactivar la producción mediante la elevación de aranceles y de políticas sectoriales para mejorar la situación fiscal en el mediano plazo, pero, al mismo tiempo, elevó la presión tributaria a través del impuesto a los débitos y los créditos bancarios para recomponer las finanzas públicas en el corto plazo, alejando la posibilidad de incurrir en un “no pago” a los acreedores externos. En tanto privilegiaba la recomposición de la producción interna e intentó recomponer las finanzas públicas mediante nuevas imposiciones sin disminuir el gasto público, éstas medidas tuvieron un claro sesgo beneficioso para la fracción local de los sectores dominantes. Estas políticas no contemplaron ninguna iniciativa destinada a mejorar la dramática situación económico-social de los sectores populares debido a que la recomposición productiva tiene como horizonte el mediano plazo y está acotada a las grandes firmas oligopólicas, con escaso impacto en la ocupación, sino también porque los nuevos impuestos fueron trasladados a los precios en el mediano y en el corto plazo, especialmente en los sectores que enfrentan una demanda relativamente inelástica, como es el caso de los servicios públicos.

A pesar de que no fueron medidas destinadas a mejorar la dramática situación por la que atraviesan los sectores populares, éstas crearon cierta expectativa respecto a una posible superación de la crisis productiva. El sesgo de esas primeras medidas provocó el rechazo del sector financiero, reavivándose la crisis, obligando a rectificarlas y a incorporar el recorte de los gastos estatales como parte de la nueva política económica. Sin embargo, como contrapartida, se envió al Congreso para su aprobación un proyecto que vinculaba la convertibilidad con una canasta de monedas, compuesta por el dólar y el euro. La propuesta abría la posibilidad de incorporar al real (moneda de Brasil), la otra divisa relevante para el comercio exterior argentino, definiendo un sistema convertible con flotación del tipo de cambio que implicaría una significativa devaluación del signo monetario.

Finalmente, se intentó superar la crisis mediante una renegociación de una parte de la deuda pública externa a través de un canje de bonos a una descomunal tasa de interés y de una nueva reducción de los salarios mediante la revisión de los convenios básicos vigentes y un ajuste significativo en los gastos del sector público. Bajo la consigna de la necesidad de arrasar con el “costo de la política”, se comenzó a buscar consenso social para implementar un nuevo ajuste del sector público, transfiriendo la salud y la educación pública al sector privado y una significativa contracción de los presupuestos provinciales mediante un replanteo del régimen de coparticipación federal.

Si bien la prolongada crisis económica y

Mientras la fracción local de los sectores dominantes impulsa un cambio drástico en el funcionamiento económico manteniendo el orden político actual, la fracción extranjera del bloque de poder persigue la profundización del modelo económico actual y el replanteo del sistema político.



las distintas propuestas dominantes constituyen una expresión fundamental para aprehender el agotamiento del patrón de acumulación, es insoslayable tener en cuenta que dichos factores se articulan con una crisis del sistema político que es igualmente extensa y profunda. La notable crisis del sistema político que se consolidó durante la última década ha sido el resultado tanto de su creciente ilegitimidad social como de la confrontación de los proyectos alternativos generados en los sectores dominantes.

La evidente y creciente ilegitimidad social del sistema político parece estar férreamente vinculada al desarrollo del patrón de acumulación y dominación en marcha. A medida que se profundiza la valorización financiera queda socialmente cada vez más claro que la función prioritaria del Estado es únicamente asegurar el flujo de capitales y que la supuesta desregulación económica es, en lo fundamental, una transferencia al capital dominante del control sobre vastos espacios económicos. De esta manera, se instala en los sectores populares la convicción de que el sistema político abandonó definitivamente, más allá de las palabras, toda preocupación por el desarrollo económico-social y, específicamente, por la desocupación y la distribución del ingreso. Por otra parte, a lo largo de este proceso también queda cada vez más nítido que los acuerdos y desacuerdos de los partidos políticos mayoritarios están crecientemente desvinculados de las diferencias políticas o ideológicas y cada vez más centrados en los negocios económicos, es decir, que queda socialmente establecido el predominio de la corrupción en la dinámica política. De allí la fuerte reivindicación popular que tuvo la iniciativa de algunos legisladores, especialmente Elisa Carrió, con el objetivo de instalar una democratización real del sistema político, dando cabida a la expresión de los intereses de los sectores populares. Por el contrario, la renuncia del vicepresidente de la gestión de De la Rúa, provocada por su fracaso en el enfrentamiento con el sistema político, que encontró su punto culminante en el conflicto con el Senado

por los sobornos recibidos por legisladores para que aprueben una ley de flexibilidad en el empleo, se inscribió en la concepción de la corrupción como un fenómeno circunscrito al sistema político y no al sistema de dominación vigente, es decir, a un funcionamiento superestructural vinculado orgánicamente con la valorización financiera.

Sin embargo, la crisis política también se origina en la confrontación dentro de sectores dominantes. Los sectores que sustentan la salida de la convertibilidad mediante la dolarización de la economía argentina proponen la conformación del sistema político instaurando nuevas formas de representación que sean funcionales a sus intereses y, por lo tanto, tan alejadas de la participación popular como el bipartidismo.

Sin duda, se trata de un proceso complejo de percibir. Al igual que en 1989, el conjunto de los elementos analizados indica que en las actuales circunstancias se conjugó el agotamiento de la convertibilidad, desatando una crisis en el patrón de acumulación en marcha, junto a una crisis de gobierno, en tanto se registró el relevo del presidente, y una crisis de régimen, ya que los distintos sectores intentan modificar los criterios de representación. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en 1989, se pone cada vez más en evidencia que las dos fracciones de los sectores dominantes enfrentan escollos que intentan superar. Así, mientras la fracción local de los sectores dominantes impulsa un cambio drástico en el funcionamiento económico manteniendo el funcionamiento político actual, la fracción extranjera del bloque de poder persigue la profundización del funcionamiento económico actual y el replanteo del sistema político. Contradicciones que, nuevamente, preanuncian la imposición de un creciente deterioro en las condiciones de vida de los sectores populares, cuando los mismos necesitan imperiosamente la redefinición tanto de la valorización financiera como del sistema de dominación político y social, pero con un contenido distinto al que asumen en las propuestas dominantes. Aspiraciones que se expresan en la actual movilización social.