

Capitalismo global y crecimiento nacional: la importancia de generar condiciones endógenas para el desarrollo de la Argentina¹

Mauro Argañaraz²

Desde las corrientes heterodoxas, se alude a la restricción externa como uno de los conceptos que explican las dificultades que ha tenido la Argentina para lograr un crecimiento económico y desarrollo sostenido (Basualdo y Kulfas (2000); Diamand (1972); Gambina et al (2020) y Schorr y Wainer (2014)). Esta refiere a la escasez de divisas como limitante para ciclos expansivos de la economía nacional, derivando en recurrentes crisis cambiarias y financieras sin soluciones efectivas de mediano plazo. Según Thirlwall (1979), estas situaciones se han hecho presentes de manera periódica en naciones subdesarrolladas “como consecuencia de la incapacidad de los países para prever y financiar con moneda propia los potenciales déficits en sus cuentas corrientes” (en Schorr y Wainer, 2014; p. 3).

El presente artículo intentará dar nota de algunas problemáticas históricas a las que se ha enfrentado la Argentina para lograr sus objetivos de desarrollo. Considerando las restricciones que impone el sector externo, este análisis no puede ignorar la dependencia y asimetría entre países latinoamericanos y el resto de los países desarrollados que, como mencionan Arceo (2005) y Fagaburu (2020), se ha profundizado como resultado de los procesos de globalización. Esto se refleja en los ingresos per cápita, en el atraso tecnológico, en las limitadas estrategias de acción de los Estados en función de sus deudas externas y en la inserción en las cadenas globales de valor según ventajas comparativas estáticas basadas en recursos naturales (Arceo, 2005).

GLOBALIZACIÓN

Tras un periodo general de proteccionismo por parte de los Estados nación entre los años '30 y '70, la economía internacional se hallaba en una crisis de rentabilidad por sobreacumulación de capital. Como respuesta, la economía política de los países centrales viró del keynesianismo al neoliberalismo, retomando posturas de la teoría clásica (Fagaburu, 2020). De este modo, comenzó a difundirse una

¹ El presente documento es fruto del trabajo final presentado en la asignatura optativa “Corrientes del Pensamiento Económico. Aportes para reflexionar sobre los grandes tópicos macroeconómicos”; que se dicta para alumnas y alumnos de las carreras de Agronomía, LICIA y LEAA. Contacto: Silvina Dal Pont, dalpont@agro.uba.ar

² Estudiante de la Lic. en Economía y Administración Agrarias de la FAUBA. Contacto: maarganaraz@agro.uba.ar

serie de cambios institucionales para generar un mercado global e integrado por la apertura comercial y la desregulación financiera de los países.

Los hitos que marcaron este cambio de paradigma fueron los cambios tecnológicos que dieron mayor velocidad al dinero, los aumentos en el precio del petróleo (1973) y, principalmente, la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods en 1971 (Fagaburu, 2020). Esto último significó el abandono de los tipos de cambio fijos, lo cual limitó la capacidad de los Estados para fijar sus tasas de interés ya que también debieron tener en cuenta la tasa de interés internacional acordada por la Reserva Federal. Las políticas monetarias se veían restringidas por el impacto que pudieran tener los retiros masivos de capital sobre los tipos de cambio nominal. Esto condicionaba también las decisiones de política fiscal para evitar mayores impactos en los niveles de actividad, basadas en aumentar el gasto público o aliviar la presión tributaria sobre la renta para fomentar la inversión del capital transnacional en las periferias (Arceo, 2005).

De esta forma, el capital pudo asumir forma líquida y de libre movilidad, principalmente en forma especulativa y de corto plazo, logrando las empresas colocar sus excedentes en diversos activos financieros (Basualdo y Kulfas, 2000; Gambina et al, 2020). Cambiaron la velocidad y los modos de financiarse, limitando la autofinanciación y la inversión productiva. Los fondos pasaron a obtenerse más por emisión de títulos que por préstamos bancarios y los inversores institucionales pasaron a tener mayor injerencia entre los accionistas de las grandes corporaciones, reclamando mayores retribuciones por la valorización de aquellas acciones y dividendos (Arceo, 2005).

Por otro lado, aún con la supremacía lograda por el capital financiero sobre el productivo, las nuevas tendencias del liberalismo permitieron que las grandes firmas relocalizaran sus segmentos menos intensivos en trabajo calificado y capital hacia los países periféricos con menores costos, viéndose beneficiados aquellos países de salarios reales bajos. Al respecto, Arceo (2005) cita el caso de los tigres asiáticos, cuyos gobiernos participaron activamente en el estímulo de burguesías nacionales que permitieran adaptarse y difundir las innovaciones tecnológicas. Sin embargo, aquellos países con ingresos basados en sus recursos naturales se vieron más excluidos de esta deslocalización de la producción (Arceo, 2005; Schorr y Wainer, 2014).

En ese contexto, Fagaburu (2020) menciona que los flujos financieros, resultado de los excedentes del capital extranjero, ofrecieron “una bocanada de aire fresco para los Estados latinoamericanos asfixiados financieramente, llegando a modo de cooperación a los fines de ayudar a erradicar la pobreza y corrupción de los denominados Estados fallidos” (p. 107). En el caso de la Argentina, el acogimiento de tales cambios se dio en el marco de las reformas estructurales llevadas a cabo por la dictadura militar de 1976.

APERTURA Y NUEVO MODELO DE ACUMULACIÓN

La reforma del sistema financiero (1977), la apertura al mercado de bienes y capitales y el régimen cambiario impuesto (la “tablita cambiaria” creada por Martínez de Hoz, que ofrecía un proceso devaluatorio creciente en el tiempo y prefijado para controlar la inflación) significaron el puntapié inicial para llegar a uno de los endeudamientos externos más fuertes que tuvo la Argentina, casi cuadruplicándose de 1977 a 1983 desde 11,7 mil millones de dólares hasta 45 mil millones a fines de 1983 (Fide, 1994; en Gambina et al, 2020). El endeudamiento privado fue el que lo protagonizó, alentado por el diferencial entre la tasa de interés local y la internacional que permitía tomar créditos

del exterior y volcarlo, principalmente, a activos financieros y a la importación (Basualdo y Kulfas, 2000; Gambina et al, 2020). Por otra parte, junto al endeudamiento de empresas estatales, el sector público también se vio afectado haciéndose cargo de la deuda del sector privado, proveyendo las divisas para intervenir el mercado cambiario.

La dependencia de divisas pasó de ser una restricción en etapas expansivas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a ser un requerimiento constante para el mantenimiento del nuevo patrón de acumulación (Basualdo y Kulfas, 2000; Gambina et al, 2020). Este precisaba del continuo ingreso de capitales mediante endeudamiento o IED acompañados por ajustes fiscales. No obstante, la apertura de la cuenta capital también incentivó la salida del mismo dada la libertad que tenía para aprovechar el diferencial de tasas de interés (mayores a las de inflación y devaluación), comprar más dólares y fugarlos (Basualdo y Kulfas, 2000). A estas consecuencias también debe agregarse la desindustrialización del país por su baja competitividad internacional, que implicó la pérdida de trabajo calificado en una estructura relativamente compleja, afectando los niveles de empleo y demanda interna (Arceo, 2005).

Dicha dependencia se vio con las subas inesperadas de tasa de interés estadounidense en los años '80, que implicó una rápida huida de inversiones, con caída de depósitos, reservas y mayor fuga de capitales. Un claro reflejo es presentado por Gambina et al (2020): el promedio de la inversión interna neta durante la década representó el 5% del PBI, más allá de que el rol del estado durante los '80 se dedicó a proteger los intereses de los principales grupos del capital trasnacional (cuya libre movilidad le permitió radicarse en el país) y local mediante los seguros de cambio y subsidios directos, perjudicando la distribución del ingreso. Esto mostraba la susceptibilidad del modelo cuando los países perdían acceso al crédito internacional, como pasó en muchos países latinoamericanos con la moratoria de la deuda externa mexicana en 1982 (Fagaburu, 2020). El endeudamiento luego se reactivaría y se acentuaría con el fracaso del Plan Austral y la hiperinflación (Gambina et al, 2020).

Estos sucesos llevarían a que a finales de la década la Argentina se encuentre en dificultades para pagar los intereses de la deuda externa. Esto dio lugar a una nueva serie de reformas estructurales bajo los gobiernos de Carlos Menem, durante las cuales los acreedores externos (representados por bancos trasnacionales y el FMI) tuvieron mayor injerencia en la orientación de las políticas económicas. En base a las recomendaciones del Consenso de Washington, tuvo lugar una desregulación del estado, la apertura importadora y la Ley de Convertibilidad (que ataba el valor del peso al del dólar). Estos cambios permitieron cierta estabilidad de precios atractiva para el ingreso de IED y un nuevo proceso de endeudamiento desde 1993. Esta vez el sector privado tuvo mayor protagonismo ya que, en buena medida, parte de la deuda pública se solventó en un agregado de la época: las privatizaciones (Basualdo y Kulfas, 2000; Gambina et al, 2020).

ANÁLISIS DE LA BALANZA DE PAGOS

Gambina et al (2020) analizan las consecuencias del modelo de crecimiento de los años '90 desde este aspecto. Por un lado, los déficits en el comercio de bienes con el exterior fueron recurrentes; al igual que en el caso de los servicios reales, que en ningún momento pudieron ser revertidos. Estos aumentaron un 61% entre 1992 y 1999 en base a viajes y transportes principalmente. Sin embargo, aunque estos rubros representaban 70% del déficit de la cuenta corriente hasta 1992, su participación se redujo al 39,5% para 1999. Esto invita a mirar la evolución del resto de los componentes y a

cuestionar la conveniencia de la devaluación como herramienta genérica para elevar la competitividad de bienes y servicios exportables y mejorar las cuentas nacionales.

Los demás rubros de la balanza obedecen al patrón de acumulación de entonces, siendo el de “rentas de la inversión” el que mayor protagonismo pasó a tener (53% del déficit), ya que refiere a los intereses, utilidades y regalías al exterior como reflejo de la privatización, transnacionalización y endeudamiento de la economía (Basualdo y Kulfas, 2000; Gambina et al, 2020). De hecho, como demuestran Gambina et al (2020), durante los años '90; entre intereses, utilidades y excedentes de colocaciones de residentes en el exterior salida de capitales (aproximadamente 57 mil millones) fue casi la misma que el monto de deuda externa (61 mil millones).

Por otra parte, Gambina et al (2020) marcan que dentro de la cuenta capital y financiera las inversiones de cartera fueron las más preponderantes, con cierto sesgo especulativo al estar destinadas a compras de títulos públicos gubernamentales. Y en cuanto a las IED, estas no significaron nuevas inversiones, ya que la mayor parte implicó cambios de manos mediante privatizaciones, fusiones y adquisiciones de empresas privadas. La conclusión es que, junto a la creciente colocación de activos en el exterior, la salida de capitales se presentó como centro del desequilibrio económico por los déficits en cuenta corriente y por las colocaciones de activos en el resto del mundo; caracterizando al periodo a partir de endeudamiento, fuga de capitales y concentración económica.

RELACIÓN FUGA CAPITALES-DEUDA

La fuga de capitales implica una importante restricción para formar y acumular capital que permita un desarrollo económico endógeno. Basualdo y Kulfas (2000) estiman que el valor de la misma en el país entre 1975 y 1999 pasó de representar 5,5 a 115 miles de millones de dólares, aumentando la problemática de la deuda externa. Al respecto, los autores señalan:

La fuga de capitales locales da cuando los residentes de una economía remiten fondos al exterior para realizar inversiones directas y adquirir activos físicos (inmuebles, por ejemplo) o financieros (bonos, acciones, títulos o depósitos). No se trata de una operatoria necesariamente ilegal (aunque presumiblemente una parte significativa podría considerarse como tal). A estas formas de fuga deben sumarse la salida mediante precios de transferencia y créditos intrafirma, que son mecanismos tanto de remisión de utilidades como de elusión y evasión impositiva (Basualdo y Kulfas, 2000: 77-78)

Para Basualdo y Kulfas (2000) “la fuga de capitales es la contracara del endeudamiento” (p. 84). Ambos constituyen aspectos de un mismo proceso porque “el endeudamiento ha operado como una masa de capital valorizable para los grupos económicos y las empresas transnacionales que concentraron el grueso de la deuda externa privada” (p. 99). Según sus estimaciones, los intereses pagados entre los años '70 y '90 alcanzaron los 35 mil millones mientras que la fuga superó estos valores ubicándose en 52 mil millones; y que por cada dólar que entraba por deuda, salía casi uno por fuga. Estas variables muestran un comportamiento correlacionado, ya que durante los años que la deuda fue estable también lo fue la fuga, y durante los años que no lo fue, ambas tuvieron una similar tendencia expansiva.

ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA

Otra de las dimensiones de la restricción externa que presenta la Argentina, es su incapacidad para generar suficientes divisas en función de su inserción en el comercio internacional. Desde la

concepción del Estado, dicha estructura tuvo idas y vueltas en cuanto a la estrategia de inserción entre modelos agroexportadores y modelos sustitutivos de importaciones, uno cuyo motor fue la demanda externa y el otro dirigido a la demanda del mercado interno.

Diamand (1972) resalta la incapacidad de lograr la condición de país desarrollado sin una industrialización efectiva, dados los efectos multiplicadores sobre el empleo y la formación de bienes de capital, calificación de la mano de obra, conocimiento y tecnologías. Esta industrialización no puede llevarse a cabo atándose a una concepción de ventajas comparativas estáticas que impliquen la continuidad de un modelo dependiente de la primarización de la estructura exportadora (y tomadora de precios) y mucho menos con medidas de libre comercio que impliquen una competencia desigual. Esto se vincula con los aportes de Chang (2003), que muestran como los países desarrollados alcanzaron ese nivel mediante políticas proteccionistas y de estímulo estratégico a la actividad industrial y al agregado de valor.

Según Diamand (1972), la incapacidad de aplicar las teorías clásicas para el desarrollo nacional sucede por ignorar la incongruencia que genera la *estructura productiva desequilibrada* del país. Esta está compuesta por dos sectores: el “primario” o productor agropecuario de commodities, que funciona a precios internacionales, y el “industrial”, cuyos precios y costos son superiores. Diamand (1972) explica que esto es lo que hace que la industria no sea competitiva ni pueda exportar generando las divisas necesarias para un desarrollo sostenible, quedando esta función en el sector agropecuario, cuya oferta se haya restringida por cambios climáticos, de demanda o de otros incentivos.

De este planteo surge que las devaluaciones son otro aspecto en que la aplicación de la teoría de los países centrales difiere con lo que sucede en el país. Esta no hace más competitiva la exportación de bienes industriales (los precios están muy alejados del internacional) ni fomenta la sustitución por importaciones, volviéndolas más costosas por el mayor tipo de cambio, sino que termina aumentando el precio de los alimentos en el mercado interno. El resultado es una inflación cambiaria que transfiere ingresos al agro y que en combinación con inflación por demanda y por salarios genera procesos aún más recesivos y regresivos para restablecer el equilibrio externo, impidiendo la plena utilización de la capacidad productiva del país (Diamand, 1972).

REFLEXIONES FINALES

El impacto de la globalización y la inserción nacional en la división internacional del trabajo han gestado limitantes para el desarrollo de la economía argentina. En términos productivos, no redundó en posibilidades de inserción suficientes en las redes de producción internacionales, dada la posición de países exportadores de productos primarios. Según Ferrer (2008), la globalización no es buena o mala per se, sino que el desarrollo de los países pasa a depender de la calidad de la inserción en el mundo. El desarrollo sigue dependiendo de la capacidad de los países para generar conocimientos, tecnologías, capacidades y marcos institucionales estables y atractivos para vigorizar procesos de inversión productiva. El autor denomina a esto *densidad nacional*, que se refiere a la necesidad de condiciones endógenas, insustituibles y necesarias para el desarrollo mediante la generación, difusión e integración de progreso técnico en el tejido productivo y social. Estas condiciones incluyen la integración de la sociedad, los liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y movilización de recursos disponibles dentro del espacio nacional, y la estabilidad institucional y política.

Tras resolver las urgencias del corto plazo, si se decidiera hacer cambios de relevancia estructural, el primer paso para generar condiciones endógenas de desarrollo (entendiendo este concepto como un proceso y resultado de largo plazo) sería lograr consensos entre los representantes del Estado y la sociedad civil. Estos consensos deben versar sobre las reglas de juego a mantener durante un plazo lo suficientemente largo, de manera que toda expectativa sobre políticas pueda ser creíble y mediante participación ciudadana fiable. Considerando el abordaje realizado, esas reglas de juego deberían incluir acuerdos sobre los niveles de endeudamiento, ya sea su volumen o su velocidad y demás condiciones para acceder al mismo. El destino de la entrada y salida de capitales es toda una cuestión a regular, precisándose que sea con fines productivos; mientras que los déficits en transportes y viajes podrían remediarse con inversión en infraestructura y otras medidas que permitan menguar la presión del tipo de cambio.

Dados los atrasos en materia de inserción, en lo que respecta al posicionamiento en las cadenas globales de valor, una alternativa sería avanzar mediante la creación de ventajas competitivas sobre las comparativas ya existentes, vinculando sectores incluso. Es decir, industrializar e incentivar la actividad agropecuaria y forestal, profundizar sus relaciones y vincularlas con el sector energético y demás actividades de conservación que permitan un óptimo uso de la biodiversidad y mayor agregado de valor en las exportaciones; lo cual también podría asegurarse con un fortalecimiento del Mercosur. Para poder insertarse en los mercados externos, primero resulta fundamental que la demanda interna estimule una oferta de calidad y para esto es necesaria una mejor distribución del ingreso y una menor dependencia del capital extranjero. Por otro lado, es necesario que el Estado no se vea limitado en sus condiciones para invertir en educación e I+D y que resulten en mayor capital humano, fomentando la difusión e integración de conocimiento y tecnología en la estructura productiva.

Resulta clave también la protección y el fortalecimiento de los bienes públicos, como su creación y recuperación en ámbitos estratégicos. Un activo importante es la información, que precisa contar con sistemas eficientes para recolectar datos de calidad. Los caminos, los puertos y las rutas podrían dar mayores garantías si estuvieran en mejores condiciones (esto podría generar mucho trabajo de hecho). Sobre el uso de la energía y el agua también se puede actuar, si se quieren mejorar los costos de los sistemas productivos de manera sustentable. Otro activo podría ser la existencia de sistemas de diferenciación por calidad para ciertos complejos exportadores, como podría suceder en el triguero, por ejemplo.

Esto a su vez implica un desafío por una mayor formalización de la economía y una mayor inclusión financiera, que puede darse mediante educación y digitalización de la economía, lo cual también requiere de una planificación fiscal congruente, gradual, creíble y estable con regulación sobre los flujos de capital para no caer en ciclos de endeudamiento que limiten las capacidades de un desarrollo nacional genuino y endógeno.

BIBLIOGRAFÍA

Arceo, Enrique. (2005). "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina". Cuadernos del CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo), 22 (N.º. 60), pp 25-61

- Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías. (2000) "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina". *Realidad Económica*, N.º 173, pp. 76-102.
- Chang, Ha Joon. (2003). "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio". En "*La mundialización y el mito del libre comercio*", conferencia. New School University, Nueva York.
- Diamand, Marcelo. (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio". *Desarrollo Económico*, vol. 12, N.º. 45.
- Fagaburu, Débora. (2020). "El Estado y la cooperación internacional según la globalización económica". *Realidad Económica*, 49 (N.º 332), pp 99-118.
- Ferrer, Aldo. (2007). "Globalización, desarrollo y densidad nacional". En Vidal, Gregorio y Guillén R., Arturo (comps.), "*Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*" (pp 431-437). Buenos Aires: CLACSO
- FIDE 1994 "Anuario Estadístico XXXIV", Enero-Febrero.
- Gambina, Julio; García, Alfredo; Borzel, Mariano y Casparrino, Claudio. (2020). "Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina". En "*La Globalización Económico Financiera. Su Impacto en América Latina*" (pp 97-121). Buenos Aires: CLACSO.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014). "Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad". Buenos Aires: IDAES.
- Thirlwall, Anthony. (1979): "The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N.º 128, Roma.