

Anuario de Investigaciones

Buenos Aires, diciembre de 2010

**Carolina Allievi, Alejandro Gambina, Rodolfo Gómez,
Carolina Molió, Germán D. Pinazo,
José Francisco Puello-Socarrás, Adrián Pulleiro,
Micaela Ronconi, Gastón Angel Varesi**

Anuario de Investigaciones

FISyP, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Av. Corrientes 1515, 6to "B"

(CP1042AAB) Buenos Aires - Argentina

Tel Fax:

4371-0538

mail:

fisyp@fisyp.org.ar

web:

www.fisyp.org.ar

Diseño y producción editorial:

José Luis Bournasell

Publicación anual

La Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas es una entidad sin fines de lucro, dedicada a la actividad de investigación, docencia y difusión en diversas áreas de Ciencias Sociales.

Promover la edición de *Anuario de Investigaciones*, es una iniciativa asumida como parte integrante de su actividad académica.

ISSN: 1853-6689

ÍNDICE

El rol de los medios masivos de comunicación comerciales en el proceso de recomposición de la hegemonía dominante en la Argentina (2001-2003) <i>Micaela Ronconi, Alejandro Gambina, Rodolfo Gómez</i>	5
Los sentidos de la recomposición <i>Carolina Allievi, Carolina Molió y Adrián Pulleiro</i>	13
Escribiendo un “Nuevo Neo-liberalismo” <i>José Francisco Puello-Socarrás</i>	31
Las políticas fundacionales del modelo post-convertibilidad <i>Gastón Ángel Varesi</i>	43
Algunas reflexiones sobre la cuestión del neodesarrollismo y la alternativa política al neoliberalismo <i>Germán D. Pinazo</i>	67

LAS POLÍTICAS FUNDACIONALES DEL MODELO POST-CONVERTIBILIDAD

por Gastón Ángel Varesi *

1. INTRODUCCIÓN

El análisis del *modelo de acumulación* requiere, desde nuestro enfoque teórico-metodológico, el abordaje de tres núcleos fundamentales: las políticas económicas, las variables económicas (de desempeño y estructurales) y las fracciones de clases, observando sus relaciones de fuerzas. En este sentido, podemos hablar de modelo de acumulación cuando es posible identificar regularidades tanto a nivel estructural como a nivel de las políticas, que definen las “reglas de juego” y marcan el campo de acción de los agentes, encuadrados estos en una relación de fuerzas particular. En este sentido, las políticas, en tanto intervención estatal, son claves para la puesta en marcha del modelo ya que modifican las variables de desempeño de la economía (aquellas alterables en el corto plazo) y establecen modificaciones en las posibilidades de los agentes de apropiarse del valor socialmente producido. A su vez, en el modelo de acumulación se manifiestan elementos sedimentados de las lógicas previas de modelos (y regímenes) de acumulación anteriores observables en las variables económico-estructurales y por esto no puede ser reducido a las políticas. Finalmente, las fracciones de clase se encuentran enmarcadas tanto por las condiciones estructurales como por las políticas que establecen el marco en el cual desarrollarán sus estrategias de acumulación a la vez que intentan incidir y condicionar las políticas.

El presente trabajo se propone realizar una aproximación al modelo de acumulación post-convertibilidad a través de su dimensión superestructural: las políticas económicas. Esta entrada analítica nos permitirá investigar cómo la acción estatal instaaura, a través de un conjunto de políticas fundacionales, un momento de ruptura que marca el comienzo de un nuevo modelo de acumulación. En este sentido, caracterizaremos las políticas y percibiremos su impacto en las variables económicas.

En primera instancia realizaremos una síntesis de la crisis del modelo de la convertibilidad con el fin de generar el marco para la presentación de las principales políticas constitutivas del modelo de acumulación post-convertibilidad. En este camino, analizaremos un conjunto de políticas fundacionales que constituyeron un punto de inflexión dando lugar a un nuevo modelo de acumulación, que presenta rupturas y continuidades respecto del modelo de los 90, y que se vincularon a cambios particulares en la correlación de fuerzas, definiendo un reparto diferencial de cargas y beneficios. Dichas políticas conformaron un elemento central en la gestación de un sistema de transferencias de recursos que, movilizado desde el Estado, se orientó a organizar un nuevo momento de convergencia entre las distintas fracciones de clase en el marco de una nueva correlación de fuerzas.

* Sociólogo (UNLP). Profesor adjunto de “Hegemonía, intelectuales y clases sociales” FTS-UNLP. Becario del CONICET dirigido por Ana Castellani y co-dirigido por Aníbal Viguera, en el IdIHCS. Coordinador del equipo de investigación sobre Estructura de clase, modelo de acumulación y políticas económicas de la FISyP. Miembro del GT sobre Economía Mundial, Economías Nacionales y Crisis Capitalista de CLACSO. Correo: gastonvaresi@hotmail.com.

2. EL FIN DEL MODELO DE LA CONVERTIBILIDAD

El modelo de acumulación actual tiene su origen mismo en el contexto de crisis integral que marcó el agotamiento del modelo de la convertibilidad (1989-2001), el cual encarnó la forma más acabada de aplicación de las reformas neoliberales como profundización de la ofensiva del capital efectivizada a partir del golpe de Estado de 1976. Ante los crecientes signos de agotamiento del modelo de la Convertibilidad, se fue generando una fractura de intereses entre distintas fracciones del capital que buscaban mejorar su capacidad de apropiación del valor socialmente producidos en base a dos propuestas divergentes de salida (Basualdo, 2001; Castellani y Szkolnik, 2005; Schorr y Wainer, 2005). Dichas propuestas se relacionaban con las diferentes posiciones ocupadas en la estructura y con las estrategias de acumulación de las distintas fracciones del capital. Unos procuraban la devaluación, aglutinando al gran capital productivo en general, y dentro del mismo particularmente a aquellos orientados a la exportación, buscando mejorar su competitividad y capacidad de inserción en el mercado mundial, así como valorizar las ingentes masas de capitales que mantenían fugadas en el extranjero. Por otra parte, el capital financiero y las empresas de servicios privatizadas, exigían la dolarización, principalmente para mantener el valor de sus activos en dólares y garantizar la perpetuación de los beneficios de la convertibilidad de la moneda, como el envío de remesas dolarizadas al exterior y la existencia del seguro de tipo de cambio que la convertibilidad implicaba.

La capacidad de la propuesta devaluacionista de construcción de alianzas más amplias (Castellani y Szkolnik, 2005) y las limitaciones objetivas del proyecto dolarizador por las restricciones de conseguir las divisas necesarias en un contexto de crisis integral, sumado al desenvolvimiento efectivo de las variables económicas afectadas por la vulnerabilidad externa, favorecieron la salida devaluacionista. Esta salida marcó el inicio de un nuevo modelo que expresó diversas continuidades y rupturas con el anterior, rearticulando agentes y políticas de manera singular.

3. LAS POLÍTICAS FUNDACIONALES DEL MODELO POST-CONVERTIBILIDAD

La salida devaluacionista se articuló con un conjunto más amplio de políticas que fueron claves en la gestación del modelo post-convertibilidad en tanto instauraron nuevas reglas de juego delimitando variaciones en el campo de acción de los agentes económicos, los cuales se relacionaron conflictivamente con las mismas y entre sí, en la disputa del excedente económico.

El modelo post-convertibilidad comienza a configurarse a partir de *seis políticas fundacionales*¹:

1. la devaluación;
2. la implementación de retenciones a la exportación;
3. la pesificación asimétrica de deuda privada;
4. el “salvataje” al capital financiero;
5. el *default* ;
6. el congelamiento y renegociación de tarifas.

Teniendo en cuenta que el *default* ya había sido establecido el 23 de diciembre de 2001, las restantes cinco políticas fundacionales fueron perfiladas a partir de la *Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario* n° 25.561 promulgada el 6 de enero de 2002. Un análisis de esta ley parece necesario para aportar a la comprensión del actual modelo de acumulación debido al profundo alcance de las políticas en ella consignadas. La ley declara en su artículo 1° “la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria” (Ley n°25561, art. 1) delegando amplios atributos al poder ejecutivo con los fines explícitos de:

1. Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.
2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.

¹ Estas políticas aparecen presentadas, no por un orden cronológico sino por un orden lógico con el fin de estructurar la exposición de sus impactos.

3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.

4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario.

3.1. Devaluación y tipo de cambio real

La devaluación, consignada en el artículo 2° de la Ley de Emergencia, generó un tipo de cambio internacionalmente competitivo que dio lugar a la dinamización de las exportaciones y, a través de su gravamen mediante retenciones y el aumento de la recaudación tributaria, permitió la recomposición de las cuentas públicas. La recuperación económica ha conllevado un aumento de la producción manufacturera, impulsada por la dinámica exportadora e incluyendo un fenómeno periférico de sustitución de importaciones producto de la protección que generó la modificación del tipo de cambio al aumentar el costo de las importaciones. Por otra parte el efecto inflacionario ligado a la devaluación redujo sustancialmente el salario real, y junto al congelamiento relativo de las tarifas de servicios, los elevados precios de los *commodities* y el nuevo tipo de cambio, permitieron a los agentes productivo-exportadores generar elevados márgenes de ganancia y recuperar niveles de actividad económica. Los gobiernos post-convertibilidad han desarrollado una política activa para mantener el tipo de cambio competitivo y alentar esta vía de expansión económica a partir del crecimiento de las exportaciones.

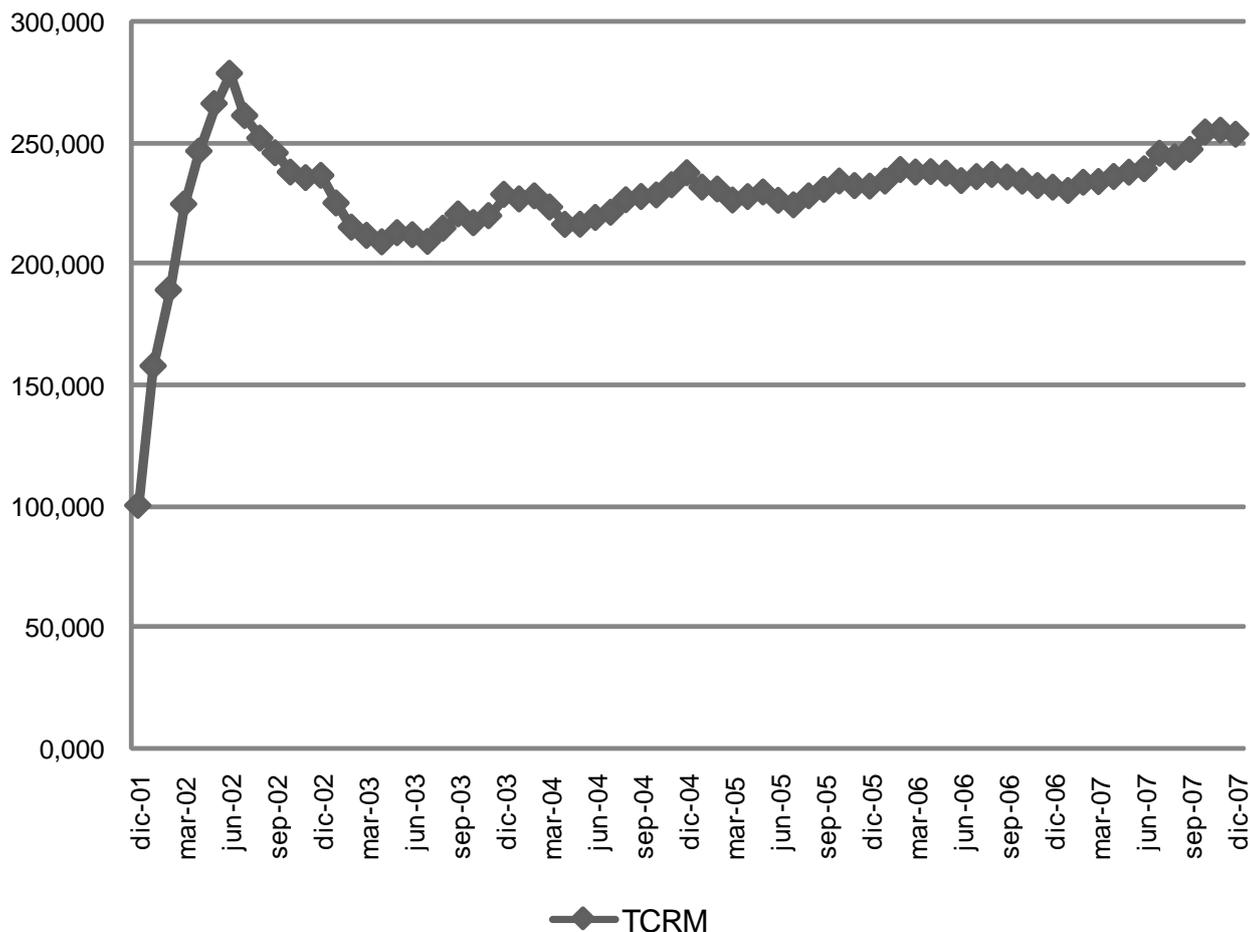
Una vía de abordaje de las modificaciones en el tipo de cambio puede realizarse a través del Tipo de Cambio Real Multilateral (TCRM). Como señala el Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2005) el TCRM es el precio relativo de los bienes y servicios de una economía con respecto a los de un grupo de países con los cuales se realizan transacciones comerciales. Si bien comúnmente se observa la variación nominal del tipo de cambio respecto del dólar y la variación real de tipo de cambio real respecto de la moneda e inflación estadounidense, estos indicadores explican sólo una pequeña parte de los cambios en la competitividad de la economía argentina, ya que el comercio con Estados Unidos representa un porcentaje relativamente bajo del comercio total de Argentina². Por este motivo el BCRA resalta que los cambios del valor del peso contra las monedas de los restantes socios comerciales y sus respectivas inflaciones deben ser tenidos en cuenta para evaluar la competitividad de la economía Argentina. De este modo, el TCRM “es una herramienta útil para observar cómo las fluctuaciones del valor del peso en relación con las monedas de nuestros socios comerciales y la evolución de los respectivos niveles de precios influyen sobre la estructura de la demanda interna, sobre la estructura de la producción, sobre el patrón de comercio internacional y sobre la competitividad de nuestra economía” (BCRA, 2005:2).

Los últimos años del modelo de la convertibilidad evidenciaron un periodo de apreciación cambiaria que abarcó desde agosto de 1996 hasta diciembre de 2001, explicada por la apreciación de la divisa norteamericana, y por lo tanto del peso al que estaba anclado mediante la ley de convertibilidad, y la devaluación del Real brasileño en enero de 1999, aunque compensados parcialmente por la deflación experimentada por la economía argentina (3%). Como sostiene el BCRA, “esta combinación de apreciación real del peso y deflación tuvo efectos muy negativos en el nivel de actividad y de empleo en Argentina, sobre todo a partir del tercer trimestre de 1998” (BCRA, 2005:7).

Con la devaluación tuvo lugar una evolución radicalmente diferente del tipo de cambio real. Al derogar la convertibilidad de la moneda que conllevaba un tipo de cambio fijo, el Estado recuperó la capacidad de influir en el tipo de cambio a través de la política cambiaria y monetaria. La post-convertibilidad se inició a través de la *Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario* n° 25561 de enero de 2002 con un régimen de flotación cambiaria. “El mantenimiento del tipo de cambio es clave, porque de eso depende el comportamiento de las exportaciones y, como consecuencia, la disponibilidad de divisas y los ingresos fiscales (por las retenciones a las exportaciones); por ende el superávit fiscal.” (Cibils, 2006:5-6) al mismo tiempo se acumulan reservas para el desarrollo de políticas anticíclicas en contextos de dificultad de acceso al crédito internacional.

2 El mismo representó el 17.6% en 2004.

ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL, DIC 2001-DIC 2007
 Base: dic. 2001 = 100



Elaboración propia en base a datos del BCRA

A partir del análisis del gráfico de la página siguiente, podemos discernir tres períodos según la evolución del TCRM:

a. Un primer periodo de depreciación se extiende desde la devaluación en enero de 2002 hasta el punto más elevado para el conjunto de periodos entre 2002-2007 en su conjunto alcanzado en junio de 2002. En dicho mes el índice trepa hasta acercarse a 279, representando un aumento del 179% respecto de diciembre de 2001 (tomado como año base =100). Este desarrollo se explica por la entrada en el régimen de libre flotación de la moneda y las expectativas devaluacionistas sobre la misma. Como señala Rapetti, en un primer momento,

se dispuso la creación de un mercado oficial para ciertas operaciones de comercio internacional y financieras³ a una paridad fija de 1,40 pesos por dólar, y un mercado de libre flotación para el resto de las operaciones. Poco después, la conducción del FMI hizo saber al gobierno que no iniciaría ninguna negociación hasta tanto no se unificara y liberalizara el mercado de cambios. El gobierno rápidamente cedió ante la presión multilateral. Una vez que se decidió dejar flotar al dólar, el valor de la divisa subió abruptamente, alcanzando niveles cercanos a los 4 pesos, en un ambiente de difundidas expectativas de depreciación de la moneda local (Rapetti, 2005:6).

Para evitar el desarrollo de una corrida cambiaria el Estado impulsó medidas con el objetivo de aminorar la fuga de depósitos, ya afectados por las restricciones al retiro de depósitos conocidas como

3 En lo sustancial, abarcaba a las exportaciones de bienes y servicios (de liquidación obligatoria), importaciones de bienes de capital, insumos intermedios y materias primas consideradas prioritarias por el gobierno y el pago de un pequeño conjunto de servicios reales, financieros y transferencias

“corralito” y la reprogramación forzada de los vencimientos de los depósitos (“corralón”⁴), culminando en un decreto de prohibición por 120 días de devolución de depósitos por amparos judiciales.

b. A partir de julio de 2002 se inicia un segundo periodo caracterizado por la apreciación cambiaria, alcanzando el índice más bajo del periodo post-devaluación en su conjunto en abril de 2003 llegando a 209. El principal factor explicativo se encuentra en el comienzo de una decidida política de control y gestión del tipo de cambio a partir de la intervención estatal, procurando la estabilización de un nuevo tipo de cambio internacionalmente competitivo que al mismo tiempo desaliente las especulaciones y corridas contra el peso. La acción estatal es desplegada desde el Banco Central, interviniendo en el mercado cambiario a través de la compra y venta de divisas. Esta estrategia de política cambiaria fue fortalecida a partir de la decisión de obligar a los exportadores a liquidar en el BCRA las exportaciones superiores a un millón de dólares (límite que fue variando) habilitando una mayor acumulación de reservas y amplificando la capacidad estatal de intervención en el mercado cambiario (Frenkel y Rapetti, 2007). Asimismo, Frenkel y Rapetti señalan que el fuerte incremento en las tasas de interés dotó de relevancia a los activos financieros locales que aumentaron su atractivo como sustituto del dólar⁵. En segundo lugar, debemos tomar cuenta de que el incremento de la inflación tiene efectos erosivos sobre el tipo de cambio. Si bien es en los primeros nueve meses de 2002 cuando se genera un fuerte proceso inflacionario, la continuidad, ahora más moderada del aumento de precios en este periodo caracterizado por mayores controles estatales sobre el tipo de cambio influye también en sentido de la apreciación cambiaria. En este contexto, la tendencia a la apreciación cambiaria evidenciada en este periodo ayudó a contener la expectativa devaluacionista, reforzando la capacidad de la política cambiaria de ejercer una función de regulación del tipo de cambio frente a la amenaza de corridas especulativas con el peso.

c. Observamos a partir de mayo de 2003 hasta diciembre de 2007 un tercer periodo de mayor estabilidad cambiaria tendiente a la depreciación aunque con desarrollo irregular. Desde mayo de 2003 hasta mayo de 2004 se abre un sub-periodo de leve depreciación caracterizado por su evolución irregular, de modo de mostrar oscilaciones constantes de apreciación y depreciación cambiaria que pueden percibirse prácticamente de modo mensual. En el total del sub-periodo se parte de un número índice de 212 en mayo 2003 a 216 en mayo 2004. A partir de entonces, observamos un nuevo sub-periodo de depreciación pero de rasgos más constantes, que parte de junio de 2004 (219) a diciembre de 2007 (acercándose a 254), presentando un incremento del 38% entre el último mes del sub-periodo anterior y el último mes de la serie. Este sub-periodo evidencia el desarrollo de una política activa que procura mantener el tipo de cambio internacionalmente competitivo orientado a expandir la capacidad exportadora. Junto a la intervención del Banco Central en el mercado cambiario para regular la evolución del tipo de cambio, dicha institución despliega distintos instrumentos de esterilización (como la emisión de letras y notas, encajes, cancelación de redescuentos, entre otros) con el fin de cumplir con las metas monetarias fijadas en su planificación. Por otra parte, si bien la inflación (que no puede ser explicada en la post-convertibilidad por la emisión monetaria en tanto la misma acompaña el crecimiento económico) vuelve, después de más de una década, a convertirse en una constante de la economía argentina, ésta logra ser moderada respecto de los primeros meses del modelo post-convertibilidad, permitiendo también un mayor control sobre el desenvolvimiento del tipo de cambio real.

La devaluación de la moneda y el fin de su convertibilidad respecto del dólar constituyó una política significativa en el cambio de modelo de acumulación que se extendió a través de la política de tipo de cambio competitivo e impactó principalmente en:

d. Mejora de las condiciones de comercio exterior y comienzo de una era superavitaria de la balanza comercial

4 El “corralón” estableció un cronograma para la reprogramación de los vencimientos de los depósitos a través de la Resolución 06/2002 del Ministerio de Economía que reglamentaba la directiva dispuesta en el decreto 71/2002 del 9 de enero de 2002.

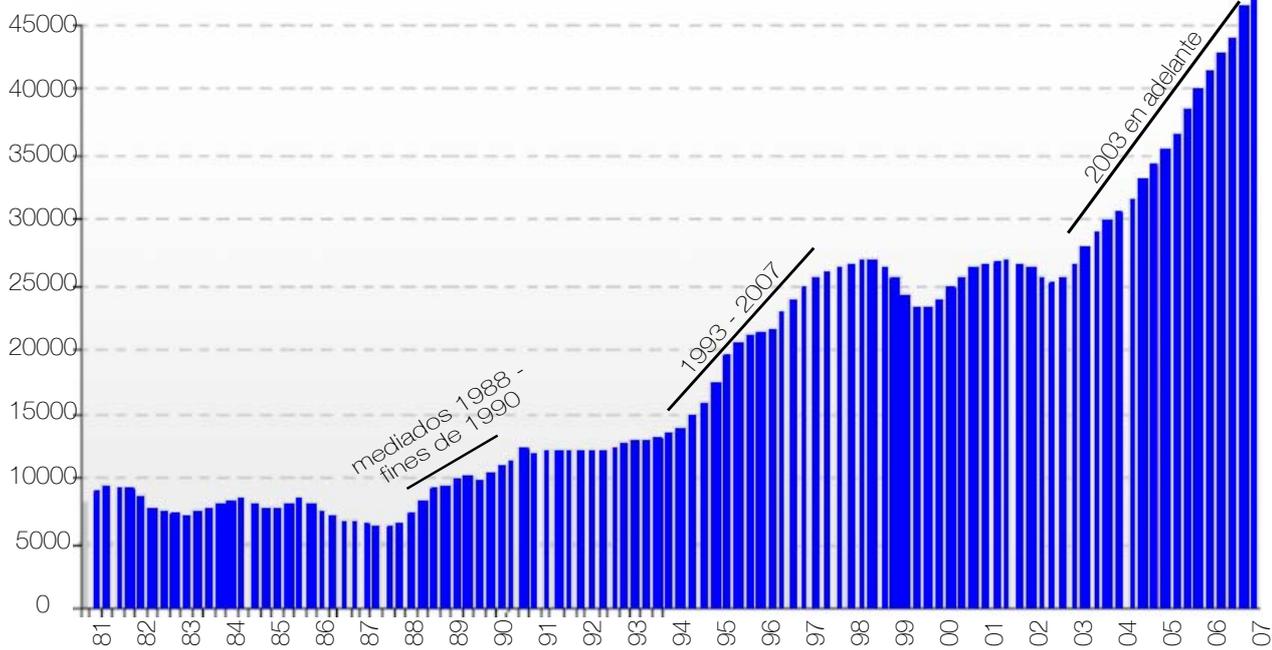
5 “En julio de 2002, la tasa de los depósitos a plazo fijo alcanzó 76%, y la de las Lebac a 14 días alcanzó el 115%” (Frenkel y Rapetti, 2007:8).

e. Origen de un proceso inflacionario que generó una fuerte caída del salario real y el costo laboral

3.1.1. Impacto en el comercio exterior

EXPORTACIONES TOTALES

En millones de U\$S



Fuente: Ministerio de economía

Como observamos previamente, los gobiernos post-convertibilidad han desarrollado, una política activa para mantener el tipo de cambio competitivo y alentar esta vía de recuperación económica a partir del crecimiento de las exportaciones, favoreciendo como estrategia de acumulación la inserción exportadora en el mercado mundial. El crecimiento de las exportaciones ha alcanzado un 121% tomando el período 2002-2007, participando de un fenómeno de carácter regional⁶. Además, como se observa en el siguiente gráfico, la salida exportadora abierta en la post-convertibilidad reviste una mayor intensidad en el crecimiento de las exportaciones que las fases expansivas anteriores.

Por otra parte, como señala un informe de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, la importancia que posee la evolución de las exportaciones queda evidenciada en que, desde 2002 a 2007, “su participación en el PBI aumento un 37.6%, mientras que la participación del consumo privado y público cayó alrededor de un 7%” (FISyP, 2009:4), y por otro lado, por la función que cumple en la configuración del modelo post-convertibilidad, ya que el impulso que ha cobrado esta orientación exportadora ha permitido alcanzar un considerable superávit comercial que junto al superávit fiscal, favorecido vía retenciones a las exportaciones, constituyen los dos pilares de estabilidad del modelo. Estos dos pilares se vinculan tanto a la entrada de divisas e incremento de las Reservas Internacionales que permitieron al Banco Central desarrollar la política de tipo de cambio competitivo, como a que la reinstauración de las retenciones permitieron fortalecer la recaudación de fondos públicos a partir de los cuales el Estado ha venido desplegando diversos mecanismos de transferencia de recursos con el fin de organizar y compensar los distintos intereses en pugna entre las fracciones de clase bajo el marco del nuevo modelo de acumulación.

⁶ Aunque Argentina está lejos de encabezar la dinámica exportadora regional, resaltamos este fenómeno como una clave fundamental para comprender cambios en el modelo de acumulación con particular énfasis en las relaciones de fuerzas entre fracciones de clase.

En este sentido retomamos la concepción de *autonomía relativa* del Estado frente a las fracciones de clase, ya que el Estado capitalista, sin dejar de representar de manera predominante los intereses de la clase o fracción hegemónica asegura el interés político general del conjunto del bloque en el poder, y procura la construcción de hegemonía respecto del conjunto de la formación social, tanto de las fracciones dominantes como subalternas (Poulantzas, 1981).

3.1.2. Impacto inflacionario

La salida devaluacionista ha implicado un proceso inflacionario que es necesario desentrañar para comprender el modelo de acumulación post-convertibilidad. La inflación se convirtió en una variable económica que, si bien muestra variaciones de intensidad en el periodo de estudio, vuelve a constituir una presencia regular y cuya prelación, en términos de jerarquía explicativa, se observa en la relevancia que la misma presenta para el abordaje de un amplio conjunto de fenómenos económico-sociales, ligado a los cambios en los precios relativos y a las relaciones de fuerzas que las disímiles evoluciones de los precios evidencian, en tanto representan las diferentes capacidades de apropiación del valor socialmente creado.

Para el abordaje de la inflación tomaremos la conceptualización sobre inflación desarrollada por Diamand en los años 70 para pensar dicho fenómeno en el marco del régimen de acumulación basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), reelaborando algunos de sus contenidos para interpelar el proceso inflacionario en la Argentina post 2001. Podemos pensar este proceso en clave de lo que Diamand denomina *inflación cambiaria*, un tipo de inflación que “*nace a raíz del estrangulamiento en la provisión de divisas, de un desequilibrio consecuente entre la oferta y la demanda en el mercado cambiario y de la devaluación que esta induce.*” (Diamand, 1973:116, énfasis en el original). Esta inflación se origina en una *devaluación obligada* a la que caracteriza como una devaluación por déficits externos causados por la divergencia permanente entre exportaciones e importaciones, que surge de las propiedades de la estructura productiva y que es independiente de una inflación previa (Diamand, 1973). La devaluación obligada por estrangulamiento, evidenciado en el desempeño de la balanza de pagos sobre el fin del modelo de la convertibilidad, actúa a través de lo que Diamand denomina el *efecto-ingreso*: provoca una recesión, una caída de las actividades del país y un consecuente descenso de las importaciones. El fenómeno recesivo se produce a través del aumento de precios que ocasiona la devaluación. Este efecto-ingreso, se encuentra constatado en la abrupta caída del PBI en 10,9% en el año 2002 originada en combinación con fuertes incrementos tanto en el IPC⁷ (41%) como en el IPIM⁸ (118%). Sin embargo, al producirse la devaluación no en un período de auge económico sino de recesión (iniciada en 1998) dio lugar hacia 2003 a una nueva fase expansiva a través de la recuperación de la tasa de ganancia empresaria relacionada con el nuevo tipo de cambio competitivo, la disminución del costo laboral, el aumento de la productividad y los elevados precios internacionales de los *commodities*, favorables a las exportaciones argentinas.

La inflación cambiaria se expresa a través de dos efectos característicos: el *efecto-propagación* y el *efecto-arrastre*. Según Diamand, el *efecto-propagación* se vincula a que en el proceso de devaluación obligada el tipo de cambio determina los costos en moneda nacional de los insumos importados, los combustibles y bienes de capital incidiendo directamente sobre los costos industriales, influencia que en mayor o menor medida se transmite a los precios y que acarrearía en cadena el alza de los servicios. Para pensar la post-convertibilidad, debemos señalar que este efecto-propagación ya no se vincula a la dinámica sustitutiva característica del régimen de acumulación basado en la ISI sino a que la creciente extranjerización y concentración económica profundizada en los años 90 fue regida por actores empresariales transnacionales que tendieron a dejar de adquirir insumos en el mercado interno para comprarlos a empresas de sus propios consorcios en el exterior, en el marco de una apertura comercial pronunciada. De este modo, la devaluación conllevó, junto al aumento de precios de los insumos importados y su impacto en los costos de producción y los precios de bienes finales, un efecto periférico de sustitución de importaciones relacionado a la barrera de protección que generó el nuevo

7 Índice de Precios al Consumidor. Indicador utilizado para medir oficialmente la inflación.

8 Índice de Precios Internos al por Mayor.

tipo de cambio, que se fue estacionando cerca de los 3\$ por 1US\$. Por otra parte, la propagación de la inflación a los servicios fue moderada a partir de las acciones estatales desplegadas en el marco de la *Ley de Emergencia Pública y Reforma del Tipo de Cambio*, donde se dictaminó el congelamiento de tarifas y se dispusieron recursos legales para que el Estado evaluara y negociara con las empresas de servicios privatizadas dichos aumentos. La limitación del efecto-propagación hacia los servicios gestaría un cambio sustancial en los precios relativos, favorable a la producción de bienes transables. Esto puede ser constatado en la comparación de los índices IPC e IPIM, en tanto el primero incluye una canasta de bienes y servicios, su incremento de 98,7% entre diciembre de 2001 y de 2006, presenta una elevada brecha con el IPIM, que incluye precios al por mayor sólo de bienes transables, y ha aumentado, en el mismo periodo, un 194,2%.

En segundo lugar, encontramos el *efecto-arrastre* de la devaluación. Este se vincula a que, como señala Diamand, las ventas para el mercado interno no se realizan a precios menores que los que se podrían obtener exportando la producción. Por esta causa, el tipo de cambio determina casi directamente el precio interno de los productos exportables. Al ocurrir la devaluación, sube el precio en el mercado local. Este efecto es fundamental para comprender el proceso inflacionario en el período post-convertibilidad por diversos motivos. En primer lugar, debemos observar cómo se compone la principal oferta exportadora, observando que el 52% de las ventas al exterior está protagonizado por la suma de manufacturas de origen agropecuario y productos primarios, bienes de *naturaleza dual* (Tolón, 2005), que al ser al mismo tiempo productos de exportación y de consumo masivo de la población incrementa el nivel de inflación, afectando particularmente las condiciones de vida de las clases subalternas. Si bien la inflación expresa un aumento generalizado de precios, este incremento se da de forma dispar, expresando cambios en la correlación de fuerzas. El fuerte incremento de los índices de precios se dio en un contexto de alta desocupación y congelamiento relativo de los salarios. De este modo, como señalan Costa, Kicillof y Nahón, “la inflación registrada (del 45%) bastó para reducir los ingresos reales de los trabajadores en un tercio en el período 2001-2003” (Costa, Kicillof y Nahón, 2004:83). Este brote inflacionario licuó el salario real con claros impactos sobre el costo laboral real en la industria manufacturera que, según el Ministerio de Trabajo, fue en el primer trimestre de 2003 un 61,7% inferior al de 1993⁹. Si bien debemos tener en cuenta que los salarios reales se han ido recuperando a partir de 2003 (principalmente los privados registrados en los sectores más dinámicos de la industria), estos aumentos lejos están de generar un estrangulamiento de la ganancia empresaria, en contextos de incremento de la productividad. Finalmente, el efecto arrastre posee otro alcance teórico relevante ya que nos convoca también a pensar el papel de las retenciones, otra política fundacional de la post-convertibilidad.

3.2. Retenciones

La implementación de retenciones, por un lado, procura limitar el impacto inflacionario del *efecto-arrastre*, morigerando el precio neto que consiguen los exportadores, intentando “**desacoplar**” **precios externos e internos; y por otro lado**, buscan gravar su renta extraordinaria, en tanto estos sectores no sólo se ven beneficiados por la renta diferencial (Marx, 2006) producto de la fertilidad pampeana y la abundancia de recursos naturales sino también por los altísimos precios internacionales de los *commodities*, que aumentaron constantemente durante todo el periodo.

Las retenciones han afectado distintamente a los productos exportados. En el caso del petróleo, cuyo precio aumentó de US\$32 en 2002 a US\$90 en 2007 por barril, las retenciones pasaron del 20% en 2002, al 25% en 2004, llegando a 45% en 2007, estableciendo a final de ese año un ingreso tope para las petroleras de US\$45 por barril. El caso de las mineras, las empresas instaladas en Argentina previo al 2002 gozaron durante todo nuestro periodo de estudio de la exención de las retenciones amparadas en una ley menemista, que recién se dejó sin efecto en diciembre de 2007. El resto de las mineras pagaban tan sólo entre el 5% y el 10% según el mineral explotado, al tiempo que usufructuaban múltiples beneficios tributarios y devoluciones impositivas, por lo que podría creerse que los minerales se extraen “gratuitamente” en Argentina. Este marco se agrava si observamos que los pre-

9 Datos tomados de Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social 2004.

cios de los productos minerales han aumentado un 482,10% (IPIM, dic. 2001- abril 2007) generando ganancias extraordinarias para las empresas del sector. Finalmente, las retenciones agropecuarias afectaron de modo diferente según el producto: para el caso de la soja las retenciones, entre 2002 y 2007 fueron del 27,5%, mientras el precio del grano rondó los US\$ 160 por tonelada promedio. Estas retenciones aumentaron en noviembre de 2007 al 35% cuando su valor superó los US\$ 240. A fines de 2007, las retenciones para trigo, girasol, y maíz fueron del 28%, 32% y 25% respectivamente. La carne y los lácteos partieron con una retención del 5% aumentando entre el 10% y el 15% en 2005. A pesar de las retenciones aplicadas sobre los productos agropecuarios, el rubro de alimentos y bebidas del IPC presentó un aumento del 135,2% entre 2001 y 2007 con un fuerte impacto negativo sobre el nivel de vida de las clases subalternas.

Nuevamente debemos resaltar que la aplicación de retenciones a las exportaciones constituyeron una medida fundamental en la articulación de los dos pilares de estabilidad del modelo, ya que permiten atraer recursos y divisas provenientes del superávit comercial para promover la consecución del superávit fiscal, el cual se alimenta también del conjunto del proceso de crecimiento económico iniciado a partir de 2003. Las retenciones representan una arista del sistema de transferencias de ingreso ya que, por un lado capta recursos de un sector de la fracción predominante en la post-convertibilidad, la fracción productivo-exportadora, para redirigirlo de forma compensatoria hacia otras fracciones, por ejemplo, al capital financiero a través del pago de deuda, a las empresas de servicios privatizadas a partir de subsidios y a las clases subalternas a través de políticas de ingresos. Al mismo tiempo actúa en beneficio de las clases subalternas al procurar moderar la inflación que corroe el salario real de los trabajadores.

3.3. La pesificación asimétrica de deuda privada.

La pesificación asimétrica de deudas con el sistema financiero local fue el mecanismo implementado durante el gobierno de Duhalde para resolver la problemática de los créditos y depósitos post-devaluación que culminaría en un masivo proceso de licuación de las deudas del capital. El régimen cambiario del modelo de los 90 al tiempo que fijaba el tipo de cambio, fue conllevando una creciente dolarización de la economía, expresada en que el sistema financiero tenía los depósitos y créditos dolarizados al 70 y 80% respectivamente. En el proceso de agotamiento del modelo de la convertibilidad, el aumento de la fuga de capitales provocó un fuerte drenaje de recursos que amenazaba con desestabilizar el sistema financiero local. Frente a este escenario el gobierno de la Alianza (1999-2001) dispuso diversas medidas entre la que se destacó la restricción de retiro de recursos del sistema bancario conocido como “corralito”. El gobierno de Duhalde debió enfrentar la resolución de dicha medida, que se había convertido en uno de los principales focos de protesta desde las capas medias. A pesar de declarar públicamente que su gobierno garantizaría la devolución de los depósitos en su moneda original, la ausencia de respaldo en divisas de los mismos fue gestando un panorama cruzado por fuertes disputas en torno a la resolución de dicha controversia. En este contexto emergió la política de pesificación asimétrica, como parte constitutiva del origen mismo del modelo de acumulación post-convertibilidad, con un fuerte correlato en el cambio de relaciones fuerzas entre fracciones de clase.

La pesificación asimétrica implicó que los bancos debieran devolver los depósitos en dólares a \$1,40 por cada US\$1, mientras que, como se determinó a partir de la *Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario* en su artículo 6°, los deudores con la banca local vieron pesificadas sus deudas en dólares a \$1 por US\$1.

En dicho artículo, la Ley habilitó al Poder Ejecutivo Nacional a disponer medidas tendientes a disminuir el impacto producido por la modificación del régimen cambiario a los agentes endeudados en divisas extranjeras con el sistema financiero local. Pero las medidas desplegadas para ese fin fueron variando sustancialmente según el espectro de agentes considerados e incluidos para ser compensados y el modo en que esta compensación se realizaría. La política de pesificación asimétrica contuvo dos momentos principales que evidencian el avance de los agentes económicos concentrados en inci-

dir sobre las acciones estatales desplegadas. En un primer momento, la Ley fijó el siguiente espectro de compensación:

El Poder Ejecutivo nacional reestructurará las deudas con el sector financiero, estableciendo la relación de cambio *un peso* (\$ 1) = *un dolar* (us\$ 1), sólo en deudas con el sistema financiero cuyo importe en origen no fuese superior a *dolares cien mil* (us\$ 100.000) con relación a: a) Créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda; b) A la construcción, refacción y/o ampliación de vivienda; c) Créditos personales; d) Créditos prendarios para la adquisición de automotores; y e) A los de créditos de personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos de micro, pequeña y mediana empresa (MlPyME). O hasta a esa suma cuando fuere mayor en los casos del inciso a) si el crédito fue aplicado a la adquisición de la vivienda única y familiar y en el caso del inciso e) (Ley 25.561, art.6).

Así, la política de pesificación que implicaba un alivio en las cargas de las obligaciones en moneda extranjera respecto de la banca local estuvo orientado a capas medias y agentes económicos ligados a la fracción de pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, el fuerte *lobby* empresarial de los agentes ligados al capital concentrado logró forzar al gobierno a derogar el techo impuesto inicialmente para la pesificación de deudas. Eliminado el límite de los US\$ 100.000, la política de pesificación asimétrica se convirtió en un mecanismo de licuación masiva de las deudas del gran capital productivo y de las privatizadas con la banca local. Se abrió así un segundo momento en el desarrollo de esta acción estatal gestado en dos pasos. Luego de pasar por una primera formulación de la pesificación asimétrica orientada a capas medias y agentes subordinados del capital, el primer paso hacia la licuación masiva de deuda se constituyó a partir de una resolución que dio habilitación para que las deudas superiores a US\$ 100.000, ahora sin techo de monto, serían fijadas a 1,40\$ por 1US\$. Sin embargo, la continuidad de las presiones gestaron un nuevo paso en el cual se consolidó entonces el segundo momento de la pesificación asimétrica, que cobró forma a través del decreto 214/02 en febrero de 2002.

El decreto 214/02 fija en su primer artículo la pesificación de todas las obligaciones en monedas extranjeras. En su artículo 2 ratifica la conversión y devolución de todos los depósitos en dólares u otras monedas extranjeras existentes en el sistema financiero, en pesos a razón de \$ 1,40 por cada dólar (o su equivalente en otra moneda extranjera) aclarando que la entidad financiera cumpliría con su obligación devolviendo pesos a la relación indicada. Una opción alternativa, fijada en el artículo 9, era la posibilidad de recibir bonos en dólares hasta 30.000 US\$¹⁰

Establecido de este modo el criterio definitivo de devolución de los depósitos, el segundo momento de la pesificación asimétrica como licuación masiva de deudas del gran capital quedó consolidado en su tercer artículo:

Art. 3º. Todas las deudas en *dolares estadounidenses* u otras monedas extranjeras con el sistema financiero, cualquiera fuere su monto o naturaleza, serán convertidas a PESOS a razón de UN PESO por cada DOLAR ESTADOUNIDENSE o su equivalente en otra moneda extranjera. El deudor cumplirá con su obligación devolviendo PESOS a la relación indicada (Decreto 214/02 art.3)¹¹.

De este modo, una política que inicialmente orientó una compensación a agentes subordinados en las relaciones de fuerzas se convirtió en un mecanismo de transferencias de recursos hacia el gran capital. Tanto la fracción productivo-exportadora como las empresas de servicios privatizadas fueron agentes privilegiados de dicha acción estatal, ya que al tiempo que mantenían ingentes masas de divisas fugadas en el exterior y valorizadas en términos locales por la nueva relación establecida por la modi-

10 "Art. 9º. Dispónese la emisión de un Bono en dolares estadounidenses, con cargo a los fondos del Tesoro Nacional, por el que podrán optar los depositantes en el sistema financiero, a los que se refiere el Artículo 2º del presente, en sustitución de la devolución de sus depósitos. Dicha sustitución alcanzará hasta la suma tope de dolares estadounidenses treinta mil (US\$ 30.000) por titular y por entidad financiera. Las entidades financieras obligadas con los depositantes que opten por la entrega de tales Bonos, deberán transferir al Estado Nacional activos suficientes para atender su pago." Decreto 214/02

11 También se estableció la indexación de depósitos y deudas al coeficiente CER, vinculado al índice de inflación.

ficación del régimen cambiario, contenían, por su peso en la estructura, capacidad de haber afrontado dichas obligaciones. En este punto, la pesificación asimétrica se volvió una política que reforzó la concentración y, por un lado fortaleció a la fracción productivo-exportadora dominante en el escenario post-convertibilidad, mientras compensó a las empresas de servicios privatizadas, al punto que estas licuaron deudas por montos equivalentes, en general, a las ganancias obtenidas en el año 2000.

3.4. El “salvataje” al capital financiero

La pesificación asimétrica en su formulación final amenazaba con desestabilizar al sistema financiero local y ponía en debate quién asumiría los costos de las transferencias de recursos previamente mencionadas. Mientras que la fracción financiera del capital se había sumado, en términos generales, a la propuesta dolarizadora de salida de la convertibilidad con el fin de mantener sus activos en divisa y ganar competitividad internacional, el decreto 214/02 fijó en su artículo 10 que las entidades financieras debían depositar en el Banco Central todos los billetes en dólares u otras monedas extranjeras que tuvieran como disponibilidades, las que serían convertidas a pesos con la equivalencia establecida por el artículo 2 de dicho decreto. También establecía que todos los saldos existentes en dólares u otra divisa en el BCRA a favor de cada entidad financiera serían convertidos en idéntica relación. Esto parecía consolidar el papel de subordinación de la fracción financiera en el marco del naciente modelo de acumulación.

Sin embargo, el mismo decreto ratificó la perspectiva ya enunciada en la Ley de Emergencia Pública:

Art. 7°. Dispónese la emisión de un Bono con cargo a los fondos del Tesoro Nacional para solventar el desequilibrio en el sistema financiero, resultante de la diferencia de cambio establecida en el artículo 3° del presente Decreto (Decreto 214/02, art.7).

De este modo, el Estado no sólo se hizo cargo de los costos de compensación a los agentes provenientes de capas medias ligadas a las clases subalternas y de la fracción de pequeñas y medianas empresas, sino que asumiría la compensación a la fracción financiera del capital proveniente de la licuación masiva de de deuda de los agentes más concentrados de la clase dominante. En este punto podemos observar cómo la política de pesificación asimétrica se torna en un mecanismo de licuación y estatización de deuda privada. Este mecanismo cobró status de ley en diciembre de 2003, mediante la Ley 25.820, que en su segundo artículo dispuso la eliminación del segundo párrafo del artículo 6° de la Ley 25.561 donde estaban consignados tanto el techo máximo de la pesificación asimétrica como los sujetos que abarcaba en primera instancia.

En este contexto el gobierno dispone el plan de “salvataje” al capital financiero, que ya aparecía previsto en la *Ley de Emergencia Pública*, que en el mismo artículo 6° definía: “El Poder Ejecutivo nacional podrá establecer medidas compensatorias que eviten desequilibrios en las entidades financieras comprendidas y emergentes del impacto producido por las medidas autorizadas en el párrafo precedente, las que podrán incluir la emisión de títulos del Gobierno nacional en moneda extranjera garantizados” (Ley n°25561, art. 6). En dicha ley también figuraba la indicación de establecer retenciones a los hidrocarburos con el fin de financiar las compensaciones. Sin embargo, este mecanismo sería rezagado por la presión ejercida por las petroleras y el Estado fue asumiendo el costo de las medidas devaluacionistas y pesificadoras, políticas cardinales en la fundación del modelo de acumulación post-convertibilidad. De este modo, se buscó generar una compensación de una fracción afectada por el modo de salida de la convertibilidad, transfiriendo recursos a través de endeudamiento público, en el marco de las nuevas relaciones de fuerzas entre las fracciones de clase.

Como señala Cobe, en la *Ley de Emergencia Pública* “quedó establecido el criterio de estatizar las pérdidas del sector financiero derivadas de las medidas para el tratamiento de las obligaciones pactadas en dólares. En definitiva, ello implicaba que la sociedad en su conjunto debería asumir una porción significativa de las pérdidas de ese sector proveniente de la caída del régimen de convertibilidad del cual fue uno de los principales beneficiarios” (Cobe, 2009:59). También es necesario aclarar que en una formación social que posee un sistema tributario fuertemente regresivo como es el de Argenti-

na, el peso de la financiación de estas políticas terminó recayendo con mayor énfasis sobre las clases subalternas.

En este camino, el “salvataje” al capital financiero cobró forma a partir de operaciones de diverso tipo destinadas a compensar a la fracción financiera del capital por las implicancias de la salida devaluacionista y la pesificación asimétrica, y que fueron cubiertas con la emisión de nueva deuda pública por un monto total de US\$ 14.386 millones, constituyendo el 51% de la deuda pública *post-default*. Este monto de endeudamiento se explicó por la emisión US\$ 5900 millones de compensaciones por la pesificación asimétrica, unos US\$ 2400 millones en “bonos cobertura” con arreglo al impacto generado por la devaluación, US\$ 6086 millones en bonos para canjear por los depósitos reprogramados¹². Por otra parte, el Estado Nacional apuntaló el sistema financiero absorbiendo las deudas que los Estados Provinciales mantenían con los bancos involucrando recursos por US\$ 9679 millones. De este modo, el Estado Nacional movilizó unos US\$ 24.065 millones en diversas operaciones destinadas a recomponer el sistema financiero, ya sea como transferencia directa hacia el capital financiero, asumiendo o no los bancos obligaciones con el Estado, o de forma indirecta, asumiendo los pasivos de los Estados provinciales con los bancos¹³.

Podemos señalar que la articulación de las políticas de pesificación asimétrica y “salvataje” al capital financiero involucraron transferencias de recursos en las siguientes direcciones: del capital financiero al capital productivo y las privatizadas vía pesificación asimétrica, y del conjunto de la sociedad hacia el capital financiero vía compensaciones estatales a través de mayor endeudamiento público. Como señala Cobe,

estas medidas produjeron una significativa redistribución regresiva del ingreso, al habilitar ingentes transferencias a favor del capital concentrado interno. En particular, beneficiaron a los grandes grupos económicos locales y conglomerados extranjeros con una inserción en actividades vinculadas a la exportación y sustanciales activos en el extranjero, que lograron licuar sus deudas en dólares contra el sistema financiero local. A la vez, favorecieron a las privatizadas con este tipo de deudas y coadyuvaron a la banca en términos a la banca en términos patrimoniales al asumir el Estado una porción de los pasivos de las entidades (Cobe, 2009:95).

Estos mecanismos de transferencia representan acciones estatales que, por un lado convalidan el predominio de la fracción productivo-exportadora del capital a través de la licuación de sus pasivos con el sistema financiero local, al mismo tiempo que instituyen medidas compensatorias hacia el núcleo de empresas de servicios privatizadas y la fracción financiera del capital, que desfavorecidas por la salida devaluacionista son objetos de políticas que buscan organizar el equilibrio inestable de compromisos promoviendo un nuevo momento de convergencia al interior de la clase dominante que aporte a suturar la crisis de hegemonía evidenciada sobre el fin de la convertibilidad.

3.5. *Default, canje y FMI*

El 23 de diciembre de 2001 el presidente Rodríguez Saá declaró la suspensión de pagos de la deuda, excluyendo los referidos a organismos financieros internacionales y otros préstamos garantizados¹⁴. El *default* fue mantenido por la posterior administración de Eduardo Duhalde y aparecía como uno de los principales desafíos que heredaba el gobierno de Néstor Kirchner. El análisis de la deuda

¹² Ver Damill, Frenkel y Rapetti 2005.

¹³ “Otra medida “asimétrica” afectó también el patrimonio de los bancos. El gobierno fijó diferentes mecanismos de ajuste por inflación de los depósitos y créditos pesificados. Se resolvió que los depósitos se ajustaran por un índice que sigue la evolución de los precios al consumidor (CER) y que los préstamos bancarios lo hicieran de acuerdo a otro que refleja el comportamiento de los salarios medios (CVS). Como la inflación minorista fue superior al aumento nominal de los salarios, los pasivos pesificados de los bancos crecieron a un mayor ritmo que los activos. El Congreso sancionó en octubre de 2003 una ley en la que se facultaba al Poder Ejecutivo a compensar a las entidades financieras por la “indexación asimétrica” con la emisión de títulos (BODEN 2013) por hasta \$ 2.800 millones. Hasta el momento el gobierno no ha concretado la emisión.” (Damill, Frenkel y Rapetti 2005:34). Según Cobe (2009) esta compensación finalmente sólo fue de 90 millones de pesos.

¹⁴ Es por esto que del total de los u\$s 178.000 millones a los que la deuda había alcanzado al momento de comenzar el canje en 2003, unos u\$s 79.000 nunca se dejaron de pagar.

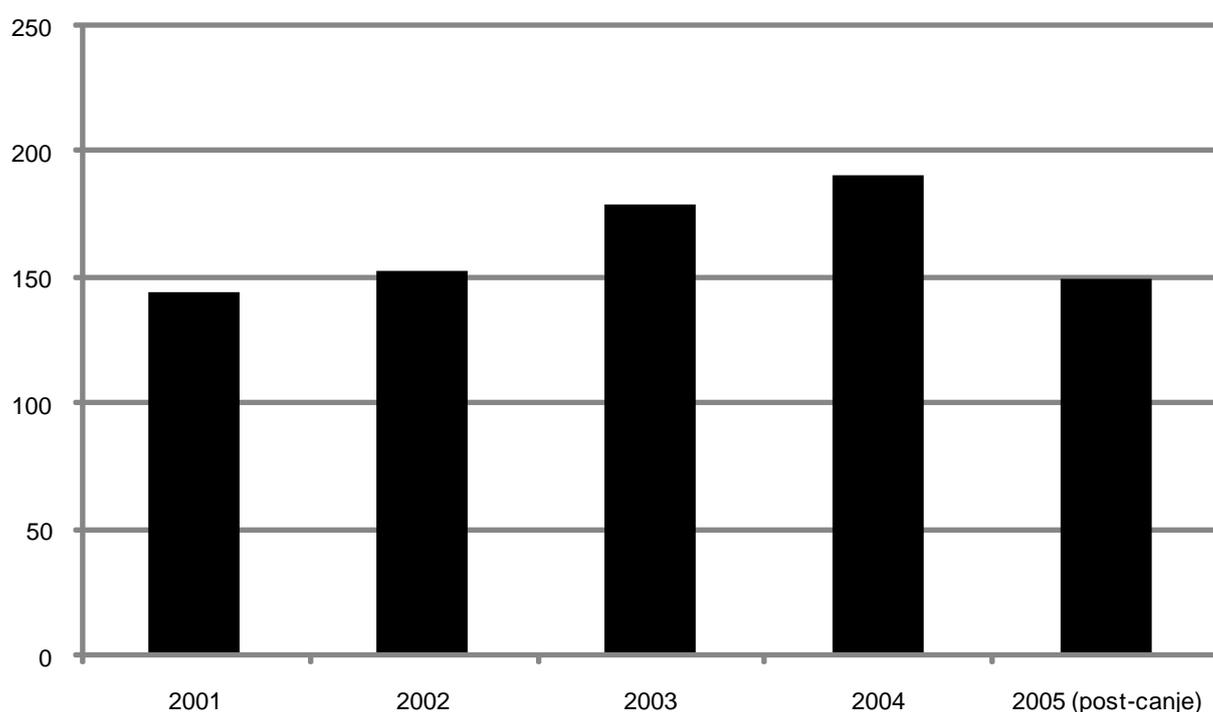
pública, implica indagar acciones estatales que tuvieron un alto impacto en la configuración del modelo en general y en las relaciones de clases en particular, en tanto una parte considerable de los bonos en *default* estaban en manos de los conglomerados financieros. Por ello, es un aspecto relevante para pensar la situación del capital financiero, que había visto perjudicadas sus posiciones relativas con la salida devaluacionista y pesificadora y que había comenzado a ser compensada ya en el gobierno de Duhalde a través de la emisión de nueva deuda implicada en la política de “salvataje”.

Debemos recordar que en el tercer objetivo especificado dentro del artículo 1° la Ley de Emergencia Pública se proponía “Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública”.

En este camino, la salida del default¹⁵ comenzó a debatirse a partir de la propuesta oficial realizada por el ministro de economía Roberto Lavagna en la asamblea anual del FMI (2003) en Dubai, Emira-

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ARGENTINA 2001-2005*

en miles de millones de dólares (2005: incluye deuda no ingresada al canje)



Elaboración propia en base a datos Lucita, E. 2005.

tos Árabes Unidos, proponiendo una quita del 75% sobre el valor nominal de los bonos, dando inicio a las negociaciones que concluyeron con el canje de deuda de 200.516.

Del total de los US\$ 81.800 millones que entraron en *default* en 2001 el canje sería aceptado en un 76,15%, de modo que US\$ 62.300 millones serían cambiados por los nuevos títulos elegibles según las proporciones señaladas previamente. Finalizado el canje estos US\$ 62.300 millones se redujeron a US\$ 35.300 millones, representando una quita del 43,4%. Un factor a tener en cuenta es que, finalizado el canje, si bien la magnitud de la deuda disminuyó, su monto total se mantuvo en niveles similares a los que poseía al momento del *default*, o mayor aún si se toma en cuenta la porción no ingresada a canje:

El canje concluyó con la incorporación de dos componentes dinámicos que merecen ser destacadas. Uno de los elementos más novedosos del canje y del endeudamiento posterior es el cambio

15 El análisis detallado del enfoque expresado sobre deuda pública puede verse en Varesi, 2008.

16 Como veremos en el capítulo siguiente cuando analicemos la fracción financiera del capital, los distintos tipos de bonos propuestos para la salida del default tuvieron distintas implicancias en los agentes económicos, así como también lo tuvo el criterio de no distinguir entre grande y pequeños tenedores de bonos.

de moneda: finalizado el canje el 41% de los bonos de deuda pública estaban en Pesos + CER. Esto significa un mayor peso de la deuda pesificada e indexada a la inflación, que año a año se acercó a los dos dígitos: se calcula que por cada cada punto de inflación los pagos por deuda aumentan en aproximadamente \$1.800 millones¹⁷¹⁸. La indexación de deuda a la inflación debe ser entendida como una medida que garantiza al capital financiero no verse mayormente perjudicado en la correlación de fuerzas respecto del capital productivo-exportador, principal beneficiario del ciclo inflacionario y la salida devaluacionista y pesificadora. Este mecanismo compensatorio puede ser vislumbrado también en el segundo componente dinámico que emergió del canje, las Unidades Ligadas al PBI¹⁹, cupones que, en las condiciones de crecimiento económico de los años posteriores al canje fueron arrojando rentas que se multiplicaron año tras año. Así, el Estado debió pagar en materia de las Unidades Ligadas al PBI \$1.242 millones adicionales de deuda en 2006, monto que se duplicaría en 2007, alcanzando los \$2.450 millones.

Las opciones adoptadas para la resolución del *default* construyeron un nuevo escenario. Los vencimientos de los tres títulos elegibles han permitido “patear” hacia adelante la amortización del capital de la deuda ingresada en canje entre unos 30 y 40 años. También el peso de la deuda sobre PBI disminuyó significativamente, pasando de representar el 127% del PBI en 2004 al 74% en 2005, cayendo al 56% en 2007, valor que aún se encontraba por encima del 54% en 2001, previo al *default*²⁰. También la relación deuda pública externa sobre reservas internacionales mejoró de forma sustancial: del pico más alto de 2002 en 823% se redujo al 135% en 2007. Otra mejoría considerable se observa en la relación deuda/exportaciones, de 281% en 2004, cayó con el canje a 131% en 2005 terminando en 94% en 2007.

Aún con la importante quita del canje y la mejora de las variables previamente mencionadas, quedó un pesado calendario de pagos que conllevaba vencimientos anuales de capital e intereses que variaban entre los US\$ 10 y 20 mil millones para los años subsiguientes. Asimismo, la magnitud del endeudamiento siguió siendo tal que ya en 2007, sólo dos años después de realizado el canje, el Estado pudo afrontar con los recursos del superávit fiscal solamente el 40% de los pagos, debiendo profundizar el endeudamiento con el sólo fin de pagar deuda. Esto nos suscita una doble evaluación:

a. Por un lado, el canje no rompió la continuidad del ciclo de endeudamiento en términos absolutos. El stock de deuda pública ha aumentado año a año; sin contar el monto no ingresado al canje, la deuda crece de US\$ 128.600 millones en 2005 a US\$ 136.700 millones en 2006, llegando a US\$ 144.700 millones en 2007. La clave explicativa se encuentra en que la resolución del *default*, si bien representó un alivio del peso de la deuda sobre los indicadores macroeconómicos, no logró romper el “círculo vicioso” del endeudamiento público. La estrategia de desendeudamiento tuvo por resultado aplazar vencimientos de capital, pero impuso una pesada carga de desembolsos. Si consideramos la magnitud de la quita argentina en la resolución del *default* como un caso histórico y que el gobierno de Kirchner ha sostenido puntillamente los criterios de superávit fiscal destinado a deuda, es difícil pensar bajo qué circunstancias un país deudor podría dejar de serlo. Esto puede verse en que el gasto primario real en la post-convertibilidad se mantuvo en promedio por debajo del de los últimos años del modelo de la convertibilidad: según el Ministerio de Economía, el gasto primario real promedio del período 2002-2006 representa \$ 44.745 millones, comportando un descenso del 15% del período recesivo 1999-2001, de \$ 52.165 promedio, lo que ha permitido privilegiar la derivación de recursos

17 Este es uno de los principales motivos por el cual el gobierno de Néstor Kirchner mantuvo intervenido al INDEC con el fin de manipular el índice de inflación buscando, entre otras cuestiones, limitar el impacto de la deuda sobre las cuentas públicas. Esto tiene consecuencias en la construcción de los indicadores sociales.

18 Esto ha implicado aumentos en los pagos de US\$ 5.000 millones anuales.

19 Los cupones otorgan dinero sólo si se cumplen determinadas condiciones: si el PBI real crece más del 3% y si supera al PBI “base”. Este PBI base se construye a partir del PBI de 2004, al que se le adiciona año a año un crecimiento de aproximadamente el 3%. Si estas pautas se cumplen, entonces el tenedor del cupón recibe un monto de pago del 5% del excedente del PBI a precios corrientes (excedente que expresa la diferencia de crecimiento entre el PBI y el PBI “base”) dividido por el tipo de cambio, con un tope máximo de 0,48 según la moneda vinculada al cupón.

20 Datos tomados de Secretaría de Finanzas, 2007.

al pago de deuda. Como señala el CENDA, “comparado con el quinquenio anterior a la crisis de 2001 (excluyendo este último año), durante el período 2002-2006 el gasto total ejecutado por el sector público fue en promedio un 5,1% menor como proporción del PIB, y un 17,3% más chico en términos absolutos si se toman los valores a pesos constantes. Asimismo, en 2006 el gasto público como porcentaje del producto era todavía un 10% más bajo que en 2001.” (CENDA, 2007:21)

De este modo, tanto por la quita histórica del canje como por los estrictos criterios de superávit destinados a deuda, se hace evidente que la función de la deuda no implica que esta sea finalmente pagada, sino que el endeudamiento es un circuito en sí de transferencia de ingresos. Esta transferencia de recursos, dada la estructura tributaria regresiva de Argentina, genera traspasos de las clases subalternas al capital financiero y se complementa con el mecanismo de la dependencia, en tanto los Estados deudores terminan priorizando el pago de deuda por encima de las necesidades de las clases subalternas, condicionando las políticas económicas. Esto puede observarse en que, como señala Lucita, los recursos fiscales que se han destinado a deuda superan a la suma de las partidas presupuestarias de Salud, Educación, Vivienda y Agua potable, es decir el gasto social que define la calidad de vida de los sectores populares, así “por cada peso que se utiliza para pagar la deuda, sólo 0,75 centavos para servicios esenciales para la comunidad” (Lucita, 2005:1).

b. Por otra parte, la deuda en la post-convertibilidad posee un papel profundamente distinto al que tenía en los años 90, ya que deja de ser el eje articulador del proceso de valorización financiera y fuga de capitales, característico del modelo de la convertibilidad. Esto puede observarse en las mejoras de los índices relativos a PBI y exportaciones, que hacen que la deuda post-canje no constituya una amenaza de corto plazo a la continuidad y regularidad del modelo post-convertibilidad. Asimismo permite visualizar un cambio en las relaciones de fuerzas, en detrimento, en términos relativos, del capital financiero, confirmando una mayor centralidad de los agentes productivos en el nuevo modelo de acumulación.

El análisis de la deuda nos abre paso para analizar una acción estatal que, sin ser fundacional, debe ser considerada como una política central del modelo post-convertibilidad: la cancelación de la deuda con el FMI, que se ligó a la suspensión del acuerdo firmado con el organismo y permitió ampliar márgenes de libertad para el desarrollo de las políticas económicas.

Según Chomsky la rigurosa adhesión al FMI que había tenido Argentina en los 90 fue una de las claves principales que llevó al país a un verdadero “desastre económico” (Chomsky, 2007). En este mismo sentido se orientaron numerosos discursos del presidente Kirchner, cuyo gobierno desplegó una doble estrategia: por un lado, mantuvo una mayor firmeza en la negociación de las exigencias en materia de políticas que el FMI pedía para la aprobación de la revisión del tratado vigente, que había sido suscrito por la administración Duhalde, y por otro lado, culminó las negociaciones con la suspensión del dicho acuerdo y el pago por adelantado de la deuda total con el Fondo.

El gobierno de Kirchner adoptó una postura de mayor intransigencia frente al FMI, en tanto no aceptó aplicar parte de las acciones estatales que este organismo reclamaba con el fin de aprobar la revisión del acuerdo en vigencia. El FMI presionaba principalmente por un aumento tarifario como vía de compensación a las empresas privatizadas por los efectos de la salida devaluacionista, y también exigía mejores condiciones para el canje de la deuda en default. El gobierno, amparado por el coyuntural aval del gobierno de los Estados Unidos y el crecimiento económico que experimentaba la economía nacional, tuvo mayor margen para disputar las exigencias del Fondo, optando finalmente por dejar virtualmente suspendido el acuerdo vigente. Asimismo, el propio FMI venía promoviendo que sus principales deudores cancelaran pagos con el fin de reducir sus riesgos financieros. Esto se debe a que el FMI tenía el 80% de sus préstamos colocados en sólo 5 países, que en caso de entrar en cesación de pago con dicho organismo le hubieran producido un desastre económico (AIPE, 2005). Esta estrategia puede visualizarse en tanto que tres de los principales cuatro deudores del FMI, Argentina, Brasil y Rusia, estaban efectivamente avanzado en el pago de sus deudas con este organismo.

La recuperación económica y el aumento de la recaudación pública permitieron al gobierno prescindir de los desembolsos del FMI y ganar mayores márgenes de negociación en la aplicación de polí-

ticas, pero el fin del acuerdo implicaba no poder seguir refinanciando la deuda con dicho organismo. Como señalan Bembi y Nemiña,

la progresiva cancelación de los créditos pendientes con el Fondo nunca había sido planteada por el gobierno como un fin en sí mismo, sino que, en realidad, era el resultado de la suspensión unilateral del acuerdo vigente, lo que obligaba a nuestro país a continuar cancelando sus créditos con el organismo sin recibir sus desembolsos. Esto implicaba que, lógicamente, el stock de deuda con dicho organismo comenzaría a reducirse de manera más acelerada. De este modo, la consecuencia de la suspensión del acuerdo era resignificada pocos meses después como un pilar central de la política económica nacional, por lo que un resultado colateral de una decisión se convertía en el objetivo central de la misma: lograr mayor autonomía en la definición de las políticas estatales en materia económica (Bembi y Nemiña, 2005:87-88).

Así, el gobierno de Kirchner fue construyendo una perspectiva que oficialmente sería denominada como política de “desendeudamiento”, cancelando por adelantado el total de su deuda de US\$ 9.810 millones, utilizando para esto el 35% de las Reservas Internacionales del Banco Central²¹. Si por un lado, el gobierno de Kirchner se convirtió en el que más deuda pagó a los organismos financieros internacionales en la historia argentina, por el otro, el fin del tratado con el Fondo marcó un punto de inflexión en las posibilidades de conquistar mayores márgenes de libertad para la acción estatal. Durante la década de los 90 el FMI había orientado la política económica a través de sus directivas exigidas para la aprobación de préstamos y procuraban seguir incidiendo en las acciones estatales mediante el mantenimiento de los acuerdos y las “evaluaciones” que el organismo realizaba para su sostenimiento. Ahora, estos nuevos márgenes de autonomía relativa del Estado nacional, tuvieron implicancias explícitas en el corto plazo sobre las relaciones de fuerzas: las exigencias del fondo promovían políticas orientadas a recomponer las relaciones de fuerzas a favor de las fracciones del capital financiero y de las empresas de servicios públicos (con su núcleo primordial de privatizadas), lo cual hubiera trastocado la correlación de fuerzas post-convertibilidad favorable al capital productivo-exportador en el marco de un nuevo esquema de precios relativos y el nuevo contexto macro-económico.

3.6. Renegociación de tarifas

Otro aspecto de las políticas aplicadas a evaluar, es su relación con las empresas de servicios, con su núcleo principal de privatizadas²², otros de los agentes económicos que vieron desfavorecidas su capacidad de apropiación del excedente económico con el fin de la Convertibilidad. De las seis políticas fundacionales, la devaluación, la pesificación asimétrica y el congelamiento y renegociación de tarifas tuvieron impactos destacados respecto de las privatizadas. Como señalamos, estas acciones estatales cobraron forma inicialmente a partir de la Ley de Emergencia Pública n° 25.561. En el artículo 8° se dejaron sin efecto las cláusulas indexatorias de tarifas a índices de precios de otros países, que habían beneficiado a las privatizadas durante el modelo de la Convertibilidad, y se desdolarizaron las tarifas, pesificándolas en relación 1\$ por 1US\$. También se habilitó, en el artículo 13°, al gobierno a regular transitoriamente los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica.

Por un lado, las privatizadas, que presentaban un origen de capital predominante extranjero, se vieron afectadas por la devaluación tanto por la disminución de las utilidades en divisas como por el encarecimiento de los insumos que adquirirían a través de empresas ligadas a sus holdings. Por otro lado, fueron beneficiadas por la pesificación asimétrica de deudas: “Entre los 50 mayores deudores privados que a comienzos de 2002 vieron licuados sus pasivos con el sistema financiero local (...) quedaron incluidas 25 empresas privatizadas que por ese medio obtuvieron un beneficio –del orden

21 Aunque debe señalarse que esto no significó una reducción neta de la deuda sino un cambio de acreedor, ya que el Estado entregó al Banco Central bonos por la misma cantidad. Claro que el endeudamiento intra sector público posee un carácter distinto de aquel sostenido con agentes externos al mismo.

22 Una ampliación de este tema puede ser leída en Varesi, 2009.

de los 2000 millones de dólares- prácticamente equivalentes a las ganancias obtenidas por las mismas en el año 2000” (Azpiazu y Schorr, 2003:77).

Como sostienen Azpiazu y Schorr (2003) la Ley de Emergencia Pública establecía un marco propicio para una reconfiguración profunda de las relaciones entre las privatizadas y el Estado posibilitando la revisión integral de los contratos y las contravenciones acumuladas de los años precedentes, por ejemplo para revisar el conjunto de ajustes tarifarios de dudosa legalidad desarrollados durante el modelo de la convertibilidad que les garantizaron a las privatizadas ganancias extraordinarias en contexto de nulo riesgo empresario o la investigación de las inversiones incumplidas. Sin embargo, rápidamente comenzó a notarse que las discusiones Estado-privatizadas se limitarían a las negociaciones tarifarias, creándose una Comisión de Renegociación para asistir al Ministerio de Economía en dicha tarea. Durante la administración Duhalde las renegociaciones avanzaron lentamente, con presiones tanto de gobiernos extranjeros como del FMI, pero mediada por la intervención del poder judicial que invalidaba los intentos de aumentos que pretendían vulnerar la Ley de Emergencia Pública. Esto nos permite pensar esta acción estatal en toda su dimensión, ya que trascendió la iniciativa a nivel del poder ejecutivo sino que comprendió en su estrategia otras instituciones estatales que permitían mostrar una voluntad política condescendiente con las presiones realizadas por las potencias extranjeras y los organismos financieros internacionales, pero que contaba con el resguardo de la Ley de Emergencia y la posibilidad de anulación por parte del poder judicial de los aumentos tarifarios que la vulneraban. Como concluyen Azpiazu y Schorr, el gobierno de Duhalde desplegó una estrategia de renegociación dual:

la de aquellas actividades en las cuales el gobierno implementó un conjunto de medidas fuertemente cuestionables en términos procedimentales y, más aún, legales, pero que resultaron plenamente funcionales al proceso de acumulación y reproducción del capital de las compañías prestatarias: vías fluviales por peaje, servicios aeroportuarios, correo postal, terminales del puerto de Buenos Aires, transporte ferroviario de pasajeros y puente Rosario-Victoria; y

* la de aquellos sectores en los que, a pesar de que las firmas que se desenvuelven en los mismos no lograron que se concediera buena parte de los desmedidos reclamos que presentaron al inicio del proceso de renegociación, la estrategia gubernamental consistió en focalizar prácticamente toda la “revisión contractual” en cuánto tendrías que incrementarse las tarifas, abandonando los distintos criterios establecidos de manera taxativa por la Ley de Emergencia (como, entre otros, las inversiones efectivamente realizadas, el grado de cumplimiento de los contratos originales, los niveles de rentabilidad empresarial, el impacto de los cuadros tarifarios sobre la distribución del ingreso y la competitividad de la economía, y la calidad de los servicios prestados), en dilatar todo lo posible aun esa acotada negociación tarifaria y, en síntesis, en dejar todo lo posible aun la renegociación global de los contratos –e incluso, la tarifaria en las áreas más sensibles socialmente- como una pesada herencia para la próxima administración gubernamental elegida por el voto popular” (Azpiazu y Schorr 2003: 267-268)

Durante el gobierno de N. Kirchner se desplegó una estrategia heterogénea consistente en tres acciones estatales diferenciadas: renegociación, “reestatización” y creación empresarial. Esta estrategia fue desplegada persiguiendo tres objetivos: 1) dismantelar los procesos judiciales que muchas privatizadas llevaban adelante en el CIADI²³, que a inicios del 2005 implicaban juicios por US\$ 17.000 millones; 2) evitar un “tarifazo”, procurando limitar la inflación y mantener el nuevo esquema de precios relativos favorable a la producción de bienes transables; y 3) aumentar la influencia del Estado en determinadas áreas.

El gobierno continuó utilizando la Ley de Emergencia Pública como herramienta fundamental. Ésta, en el artículo 9º, autorizaba al poder ejecutivo a renegociar los contratos de prestación de servicios públicos siguiendo los siguientes criterios: “1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de

23 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones. Tribunal ligado al Banco Mundial.

los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas” (Ley n°25561, art.9).

En los casos en que se han llevado a cabo las renegociaciones que pusieron fin al congelamiento tarifario, éstas culminaron en aumentos entre el 15 y el 30%, (por ej. Edesur, Edenor, Gas Natural Ban, entre otros) muchos de los cuales se dirigieron principalmente a los grandes consumidores, evitando el “tarifazo” directo sobre las clases subalternas y buscando redireccionarlo hacia los agentes productores de bienes transables, principales beneficiarios del nuevo esquema de precios relativos, pero impactando igualmente en la población por la transferencia parcial del aumento de los costos a los precios que efectúan los agentes empresariales. Si bien en todos los casos los acuerdos implicaron el retiro de las demandas del CIADI, no se exigieron a las privatizadas las inversiones previamente incumplidas. Un ejemplo de esto es la negociación con la empresa Gas Natural BAN, a quien se le avaló un aumento del 27% para los medianos y grandes usuarios y un 17% para las casas de familia²⁴. Esta negociación se llevó a cabo a partir del retiro de la demanda judicial de la Gas Natural BAN en la CIADI. Otras negociaciones que culminaron en aumento tarifario fueron las de las autopistas del acceso Norte y Oeste, que presentaron un incremento del 15% que comenzó a cobrarse en abril del 2006.

Una importante renegociación es la llevada a cabo en el sector energético, que comenzó con los regímenes de “premios y castigos” implicando aumentos según la cantidad de consumo de energía y que continuó con la negociación de contratos y tarifas. En las negociaciones con Edenor y Edesur, el gobierno fue avanzando, logrando el retiro de las demandas judiciales en el CIADI y otorgando aumentos de tarifas a los medianos y grandes usuarios implicaron una mejora en los ingresos de las distribuidoras del orden del 28%. “Además del ajuste para los clientes no residenciales, los nuevos contratos contienen dos nuevas vías de actualización tarifaria. Por un lado, cada seis el ENRE verificará los costos operativos y si aumentan un 5%, determinará el ajuste correspondiente. Y por otro lado, las empresas podrá solicitar una revisión “extraordinaria” cada vez que sus costos se eleven más del 10%”²⁵. La renegociación con Edelap incluyó el retiro por parte de la empresa de una causa judicial contra el Estado argentino por US\$1.000 millones y el permiso para efectuar un 15% de aumento tarifario²⁶. Es de importancia remarcar que una de las principales problemáticas que el gobierno ha tenido que enfrentar es la crisis energética que por falta de inversiones y por el crecimiento que presentó la economía puso al sistema energético al límite de sus capacidades en momentos de fuerte aumento de la demanda. En este contexto el gobierno ha desplegado una fuerte política de subsidios transferencias superiores a los 9.000 millones de pesos al sector energético privado.

Otros agentes que se han convertido en beneficiario de los subsidios estatales han sido aquellos ligados al sistema de transporte público, principalmente los ferrocarriles concesionados. Esta política de subsidios puede ser apreciada en el aumento de la partida presupuestaria de servicios económicos “que en términos reales prácticamente se quintuplicó entre 2002 y 2005” (CENDA, 2007:27). En este sentido, la política de renegociación desplegada quedó fuertemente centrada en el control de las tarifas con el fin de mantener el nuevo esquema de precios relativos, aunque no avanzó en exigir a las privatizadas la realización de las inversiones incumplidas durante toda la década de los noventa.

Los gobiernos, si bien han asumido una postura de mayor firmeza frente a las privatizadas que los gobiernos anteriores, no han propuesto un plan integral de recuperación de los recursos estratégicos. Es importante señalar que en el modelo post-convertibilidad las privatizadas ocupan una posición subordinada respecto de la ocupada en los años 90, cuando representando sólo el 13% de las empresas de la cúpula empresaria, explicaba aproximadamente el 57% de las ganancias totales de la misma (Azpiazu y Basualdo, 2004). Si bien en el modelo actual las empresas de servicios públicos privatizadas (a diferencia de las privatizadas productivo-exportadoras como Repsol) han perdido posiciones al interior de la cúpula empresaria, se ha desplegado una política de subsidios que representa un mecanismo de transferencia de recursos de carácter compensatorio, con montos que alcanzaron, por

24 Clarín 18/9/2006

25 Clarín 26/12/2006. ENRE: Ente Nacional Regulador de Electricidad.

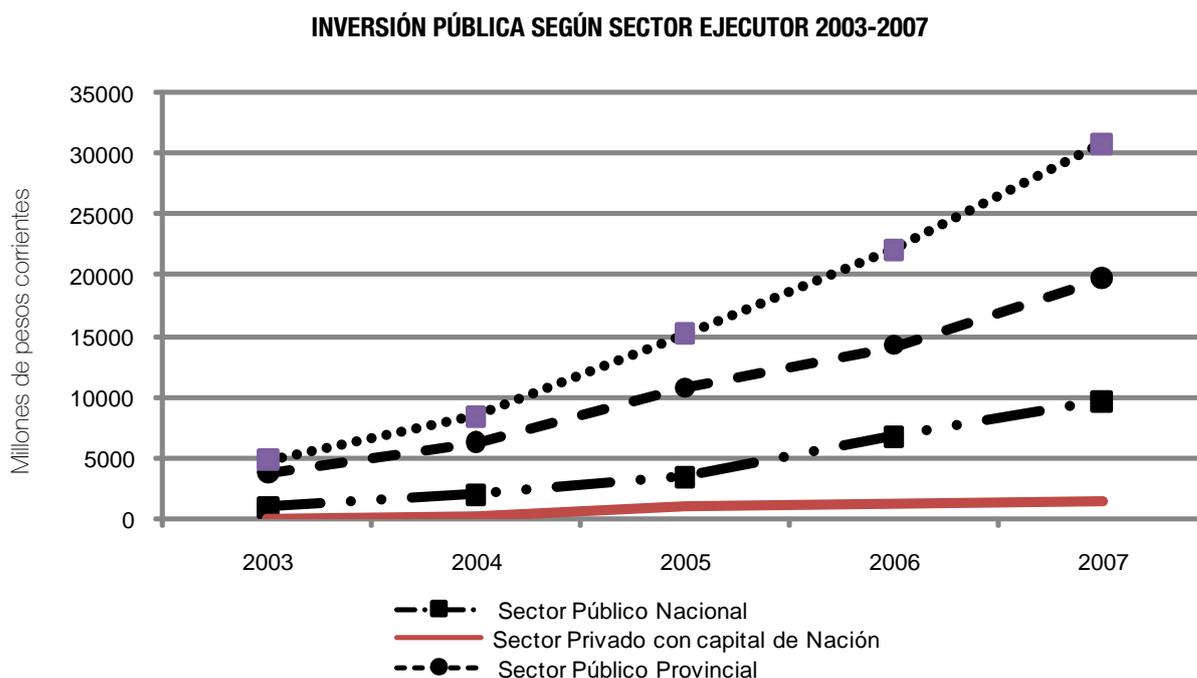
26 El Día 18/1/2005

ejemplo, los \$6.700 millones anuales para el sector transporte y más de \$9.230 millones al sector energético, en 2007, procurando armonizar las relaciones entre fracciones de clases en el marco de las nuevas relaciones de fuerzas, que confirmaban con el nuevo esquema de precios relativos mejores capacidad de apropiación del excedente económico por parte de los grandes agentes productores de bienes transables, ligados a la exportación.

3.7. *Obra pública*

Una acción estatal destacada dentro del modelo post-convertibilidad ha sido el incremento de la inversión pública principalmente orientada a la conformación de grandes planes de obra pública. Como sostiene el Ministerio de Economía (2008) la inversión pública consiste en el adelanto de recursos que se materializan principalmente en la incorporación al proceso productivo de activos especializados, y que viabilizan incrementos sistemáticos de productividad, al tiempo que integra la demanda de corto plazo, como un componente autónomo (o sea no dependiente del ingreso corriente de los individuos). A su vez, debe considerarse que la ejecución de proyectos de inversión pública requiere de períodos de tiempo considerables, por lo cual precisan de una política regular de modo de no comprometer el desarrollo de los mismos. Esta acción estatal si bien no constituye una política fundacional del modelo, se fue conformando desde 2003 en una constante de alta relevancia por los crecientes recursos involucrados. Por este motivo debe ser considerada como una política central en la configuración del modelo de acumulación.

La inversión pública total se compone de las inversiones ejecutadas tanto por el Sector Público Na-



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (2009). Se aclara que parte sustancial de la inversión ejecutada por el S.P. Provincial hasta 2006 corresponde a recursos transferidos desde Nación

cional, el Sector Privado mediante transferencias de capital de la Nación, y las ejecutadas por el Sector Público Provincial. Mientras la inversión pública había alcanzado el piso mínimo histórico en 2002, la misma comenzó a recobrar creciente dinamismo desde 2003 mostrando una expansión del 539% al año 2007. Debe notarse que el financiamiento hasta 2006 fue desarrollado ampliamente con recursos del Sector Público Nacional, año en que llegó a aportar aproximadamente la mitad de los fondos de inversión totales ejecutados por las provincias. Sin embargo en 2007 se revirtió esta situación, y las provincias aportaron cerca de dos tercios de la inversión ejecutada por ellas mismas, evidenciando la

recuperación económica fiscal de los Estados provinciales y su mayor capacidad de desarrollar inversiones en línea con la tendencia observada nacionalmente.

La inversión pública nos permite visualizar algunos componentes novedosos que comenzaron a conformarse en rasgos significativos de esta acción estatal. Por un lado, los fondos presupuestarios nacionales y provinciales destinados a inversión pública (o sea aquellos que excluyen las inversiones realizadas por las empresas públicas, universidades y fondos fiduciarios, entre otros) cobraron creciente relevancia por su tendencia a explicar mayores porcentajes de la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF), partiendo de representar sólo el 6,4% de la misma en 2002 y terminando en 2007 por explicar 10,7% de la misma. En este camino, puede observarse que la Inversión Pública total en la post-convertibilidad, como componente de la IBIF, haya crecido a mayor ritmo en el periodo 2003-2007 que la inversión privada.

A su vez, la inversión presupuestaria muestra su componente más dinámico en las Inversiones Reales Directas (IRD), es decir los proyectos de inversión pública ejecutados directamente por el gobierno nacional, que mostraron un aumento, en valores corrientes, del 734% entre 2003 y 2007²⁷. La IRD tuvo dos instancias de gestión principales: la Dirección Nacional de Vialidad, que administró el 56,3% de los fondos administrados y el Ministerio de Planificación, con el 9,4% (año 2007). Si por un lado más de la mitad de la IRD se orientó a distintos proyectos viales, los fondos manejados por el Ministerio de Planificación se concentraron en tres programas de infraestructura: Programa de Desarrollo Integrador del Norte Grande, Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario y, por último, Formulación y Conducción de Políticas Portuarias.²⁸ Asimismo, las transferencias de capital hacia las provincias tuvieron un destino principal en la construcción de viviendas y desarrollo urbano (40%), mientras que las transferencias de capital hacia el sector privado se orientaron preferentemente, aunque con distintos porcentajes según el año, al sector energético.

Por otra parte, un componente que marca una clara ruptura con el modelo de los años 90 es la reaparición de la inversión pública por parte de empresas estatales. Las mismas fueron cobrando relevancia con las reestatizaciones de empresas de servicios previamente privatizadas y la creación de nuevas empresas estatales durante el gobierno de Néstor Kirchner. En este proceso se observa un superlativo aumento porcentual del 1832%, pasando de tan sólo \$59 millones invertidos por las empresas estatales en 2003 a los 1140 millones en 2007.

Estos distintos elementos nos permiten visualizar como desde el Estado Nacional se lidera la inversión como acción estatal de creciente peso, convirtiéndose en una variable económica regular del modelo de acumulación post-convertibilidad. De este modo, la inversión pública comenzó a ser considerada como una intervención tendiente a sostener e impulsar el proceso de crecimiento económico que comenzó a experimentar Argentina desde 2003.

4. CONCLUSIONES

El modelo de acumulación actual tiene su origen en el contexto de crisis integral que marcó el agotamiento del “modelo de la convertibilidad” (1989-2001), el cual encarnó la forma más acabada de profundización de la ofensiva del capital efectivizada con la instauración del régimen de acumulación neoliberal (1976-2001). El modelo post-convertibilidad comenzó a configurarse a partir de seis políticas fundacionales: 1) la devaluación, 2) la implementación de retenciones a la exportación, 3) la pesificación asimétrica de deuda privada, 4) el “salvataje” al capital financiero, 5) el default, 6) el congelamiento y renegociación de tarifas. Estas políticas, que tuvieron en su mayoría un lugar destacado en la Ley de Emergencia Pública del 6 de enero de 2002, fueron dando origen a un nuevo modelo de acumulación que, presentando rupturas y continuidades respecto del modelo de los años 90, se vincularon a cambios particulares en la correlación de fuerzas, definiendo un reparto diferencial de cargas y beneficios.

27 De \$800 millones en 2003 a \$6673 en 2007. Datos tomados de Ministerio de Economía 2009.

28 Especificaciones de inversión pública del 2006 tomados de “Plan Nacional de Inversiones Públicas 2006-2008. Resumen Ejecutivo” del Ministerio de Economía. En 2007 se incrementaron los fondos para proyectos portuarios.

La devaluación generó un tipo de cambio internacionalmente competitivo que permitió a los agentes del capital productivo la dinamización de las exportaciones, y a través de su gravamen mediante retenciones y el aumento de la recaudación tributaria, dio lugar a la recomposición de las cuentas públicas. Esta vía de recuperación económica ha conllevado un aumento de la producción manufacturera, incluyendo un fenómeno incipiente de sustitución de importaciones producto de la protección que generó la modificación del tipo de cambio al aumentar el costo de las importaciones. La política cambiaria se constituyó en una acción estatal clave en el ordenamiento del modelo de acumulación, y fue orientada al sostenimiento de un tipo de cambio real multilateral competitivo. Por otra parte, el efecto inflacionario ligado a la devaluación redujo sustancialmente el salario real disminuyendo de forma significativa el costo laboral, y junto al congelamiento relativo de las tarifas de servicios, los precios internacionales favorables y el nuevo tipo de cambio, permitieron a los agentes productivo-exportadores generar elevados márgenes de ganancia y recuperar niveles de actividad económica. El impulso que ha cobrado esta orientación exportadora ha permitido alcanzar un considerable superávit comercial que, junto al superávit fiscal, favorecido vía retenciones, configuran los dos pilares de estabilidad del modelo.

A su vez, la estructura exportadora posee un fuerte componente de bienes exportados que son al mismo tiempo productos de consumo masivo de la población, repercutiendo negativamente en el nivel de inflación y socavando el salario real, debido a la tendencia del empresariado a “dolarizar” el precio de estos productos para equipararlos con los precios netos de exportación. Es ante esta circunstancia que las retenciones procuraron, por un lado, limitar la inflación, desdoblado precios internos y externos, y por otro, constituir una herramienta de recaudación fiscal.

La pesificación asimétrica implicó que los bancos debieran devolver los depósitos en dólares a \$1,40 por cada US\$1, mientras que los deudores con la banca local vieron pesificadas sus deudas en dólares a \$1 por US\$1. Si bien en un primer momento fue formulada con el fin de dar respuesta a las capas medias y las pequeñas y medianas empresas, cuando el lobby empresarial logró forzar al gobierno a derogar el techo impuesto inicialmente para la pesificación de deudas (US\$ 100.000), la pesificación asimétrica se convirtió en un mecanismo para “socializar” y licuar las deudas del gran capital.

En este contexto, el gobierno dispuso un plan de “*salvataje*” al capital financiero destinado a compensar a los capitales de dicho sector por los efectos de la salida devaluacionista y pesificadora a través de la emisión de nueva deuda pública por un monto total de US\$ 24.065 millones. El capital financiero se encontraba afectado por el *default* en tanto los conglomerados financieros eran poseedores de una parte importante de los bonos en cesación de pagos. El canje desarrollado en 2005 exhibió una significativa quita y mejora sustancial de los indicadores de deuda/PBI y deuda/exportaciones, aunque muestra también una férrea voluntad de pago por parte del Estado destinando al pago de deuda partidas que superan el gasto social en salud, educación y vivienda, con el fin de afrontar un arduo calendario de pagos entre los US\$ 10 mil y 20 millones anuales. A su vez, la salida del canje dejó una reestructuración de la deuda pública que incluye nuevos elementos dinámicos tales como las Unidades Ligadas al PBI y la indexación de la deuda en pesos a la inflación, que forman parte de una acción estatal que procura compensar a la fracción financiera del capital ahora subordinada al interior de la clase dominante. Una política central desplegada en materia de deuda pública se vinculó al cancelamiento de deuda con el FMI que implicó el fin del acuerdo con el organismo y la limitación de su injerencia sobre las políticas económicas, permitiendo reforzar la autonomía relativa del Estado argentino.

Otra de las políticas fundacionales señaladas es el congelamiento y renegociación tarifaria que afectó a las privatizadas. Si bien la Ley de Emergencia Pública poseía un alcance suficiente como para modificar profundamente la relación entre el estado y estos agentes del capital, las negociaciones se limitaron durante el gobierno de Duhalde a la discusión de las tarifas. Esta política se complejizó en el gobierno de N. Kirchner a través del desarrollo de una estrategia heterogénea consistente en tres acciones estatales: renegociación, reestatización y creación de empresas estatales, persiguiendo tres objetivos: 1) dismantelar los procesos judiciales que muchas privatizadas llevaron al CIADI; 2) mantener el nuevo esquema de precios relativos favorables a la producción de bienes transables; y 3)

aumentar la influencia del Estado en determinadas áreas. Los gobiernos post-convertibilidad, si bien han asumido una postura de mayor firmeza frente a las privatizadas, no han desplegado un proyecto de recuperación de los recursos estratégicos. El cambio en los precios relativos favorables a la producción de bienes transables evidencia modificaciones en las relaciones de fuerzas en detrimento de las empresas de servicios, quienes conformaban parte del núcleo “ganador” de los años 90, aunque han sido parcialmente compensadas por una política de subsidios.

Finalmente, una política central de la Argentina post-convertibilidad es el crecimiento, desde 2003, de la inversión pública. Esta política marca una novedad respecto de los años 90 en tanto el Estado comenzó a ocupar un papel de creciente importancia a través de la inversión con el fin de estimular la actividad económica y desarrollar vastos planes de obra pública reforzando la presencia del Estado en la economía.

Observamos, en síntesis, que en el periodo 2002-2007 se configura un nuevo modelo que procura saldar la crisis de 2001, en el que el Estado emerge como un actor fundamental en la movilización de recursos a través de diversos mecanismos de transferencias, que si bien se enlazan con cambios en la correlación de fuerzas entre las distintas fracciones de clase, busca organizar los “equilibrios inestables de compromiso” gestando un nuevo momento conciliatorio en la administración de la fase expansiva del ciclo económico. En este camino, las seis políticas fundacionales señaladas tuvieron claras incidencias, junto a otras políticas centrales, en la configuración del modelo de acumulación estableciendo algunos de sus rasgos constitutivos.

5. BIBLIOGRAFÍA:

- AIPE (Agencia Interamericana de Prensa Económica). 2005. En Diario de América, http://www.diariodeamerica.com/front_notas_detalle.php?id_noticia=929
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo. 2004. “Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo e impactos estructurales”. En Petras, J. Y Veltmeyer, H. comp, *Las privatizaciones y la desnacionalización en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. 2003. *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Eduardo. 2001. *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO-IDEP.
- BCRA. 2005. “Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral”, Resumen ejecutivo de mayo, Subgerencia General de Investigaciones Económicas, Argentina.
- Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo. 2007. *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI. Claves para todos*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Castellani, Ana G. y Szkolnik, Mariano. 2005. “Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2000”. En <http://www.argiropolis.com.ar>.
- CENDA. 2007. “El gasto público en la post-convertibilidad: quiebres y continuidades” en Notas de la economía Argentina 04, diciembre 2007.
- Chomsky, Noam. 2007. “La imposición de libre mercado como misión imperial: de Reagan a Bush” [CLASE]. En: Curso virtual La Economía mundial y el imperialismo. Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, Setiembre 2007.
- Cibils, Alan. 2006. “La política monetaria 2003-2006”, Serie *Análisis de Coyuntura* n° 11, CIEPP, Argentina.
- Cobe, Lorena. 2009. *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*. Colección Claves Para Todos (Nun coord.). Capital Intelectual. Buenos Aires.
- Costa, Augusto, Kicillof, Axel, Nahón, Cecilia. 2004. “Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado” en *Realidad Económica*, n° 214, Buenos Aires.
- Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín. 2005. “La deuda argentina: historia, default y reestructuración” en *CEDES* n°16, Buenos Aires.
- Diamand, Marcelo 1973. *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*. Paidós. Buenos Aires.

- FISyP. 2009. “Informe de coyuntura. Primer trimestre 2009”, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, Buenos Aires. [<http://www.fisyp.org.ar/webfisyp/infcoy.doc>].
- Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín. 2007. “Política Cambiaria y Monetaria después del Colapso de la Convertibilidad” en *Ensayos Económicos* n°46, BCRA, Argentina.
- Lucita, Eduardo. 2005. “Nueva reestructuración de la deuda”. En website de argenpress.info. Publicado el 28/5/2005.
- Marx, Karl. 2006. *El Capital*. Tomo III, Libro Tercero, Siglo XXI, México.
- Ministerio de Economía 2006. “Plan Nacional de Inversiones Públicas 2006-2008. Resumen Ejecutivo” elaborado por la Dirección Nacional de Inversión Pública.
- Ministerio de Economía 2008. “Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010”, elaborado por la Dirección Nacional de Inversión Pública.
- Ministerio de Economía 2009. “Plan Nacional de Inversiones Públicas 2009-2011”. elaborado por la Dirección Nacional de Inversión Pública.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2004. “Costos laborales en la Argentina 2003. Un análisis comparativo” Serie de documentos de trabajo n°1.
- Poulantzas, Nicos. 1981 (1976). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México D.F, Siglo XXI Editores.
- Rapetti, Martín. 2005. “La Macroeconomía Argentina durante la Post-convertibilidad: evolución debates y perspectivas”, en *Policy Papers* n°5, Observatorio Argentina, New School University, EEUU.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés. 2005. “Argentina: muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del ‘modelo de los noventa’ al del ‘dólar alto’”. *Realidad Económica*, n° 211, Buenos Aires.
- Secretaría de Finanzas 2007. “Estrategia y Programa Financiero 2008”. Ministerio de Economía.
- Tolón, Gaspar 2005. “El crecimiento del complejo agroalimentario” en *Datos & Opinión de la coyuntura cooperativa* N° 58.
- Varesi, Gastón. 2008. “La actualidad de deuda argentina. Resolución del default, actores y políticas en el modelo post-convertibilidad, 2002-2007.” en *Periferias Revista de Ciencias Sociales* n°16, Buenos Aires.
- Varesi, Gastón. 2009. “Empresas privatizadas y acciones estatales en el modelo post-convertibilidad, 2002-2007”. Ponencia presentada al XXVII Congreso ALAS, Buenos Aires.