

S *ociedad
nacional y
globalización*

S *ociedad
nacional y
globalización*

Ricardo Sidicaro (compilador)

Programa Mercosur de la **Fundación OSDE**
con la supervisión académica y certificación de la
Universidad Nacional de San Martín.

Coordinador académico
Licenciado Omar Bagnoli

© **2002 Fundación OSDE**

Cubierta: A+U / Diseño Gráfico

Este ejemplar es de consulta exclusiva
del personal de OSDE y carece de valor comercial

Impreso en Argentina - Printed in Argentina
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
ISBN: 987-9999-99-9

PRESENTACIÓN	11
<hr/>	
Módulo I	
<hr/>	
La época de la globalización (Ricardo Sidicaro)	
<hr/>	
UNIDAD 1. INTRODUCCIÓN	17
UNO	17
DOS	20
TRES	26
UNIDAD 2. LA POLÍTICA EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN	33
UNO	33
DOS	41
UNIDAD 3. GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y ESTADO EN LA ARGENTINA	47
UNO	47
DOS	49
TRES	58
CUATRO	59
CINCO	67
SEIS	69
SIETE	71
OCHO	77

UNIDAD 4. CONCLUSIÓN	83
UNO	83
DOS	84
TRES	87
CUATRO	88
EN SÍNTESIS	93
Algunos temas y cuestiones relevantes del Módulo I para la comprensión y la autoevaluación	98
Bibliografía	99
<hr/>	
Módulo II	
<hr/>	
La economía argentina en la época de la globalización (Ricardo Aronskind)	
<hr/>	
UNIDAD 1. ALGUNOS PROBLEMAS DE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA ..	107
UNO	107
DOS	108
TRES	111
UNIDAD 2. LAS REFORMAS NEOLIBERALES DE LA DÉCADA DEL 90	123
UNO	123
DOS	126
TRES	130
UNIDAD 3. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA PROPIEDAD	141
UNO	141
DOS	144
TRES	148
CUATRO	151

CINCO	155
SEIS	156
SIETE	159
OCHO	162
NUEVE	164

UNIDAD 4. LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA DEUDA EXTERNA

UNO	167
DOS	172
TRES	173
CUATRO	174

UNIDAD 5. CONCLUSIÓN

Algunos temas y cuestiones relevantes del Módulo II para la comprensión y la autoevaluación	185
Bibliografía	186

Apéndice Documental Anexo

Los empresarios, la globalización y el Mercosur (Gastón Beltrán)

Introducción. Las perspectivas de sectores empresarios argentinos frente al Mercosur	191
Compilación de documentos	199
UNO. 7º Convención de la Asociación de Bancos Argentinos frente al Mercosur	199
DOS. Integración económica latinoamericana como herramienta de crecimiento. Una visión empresarial	201
TRES. La visión empresarial de la Iniciativa de las Americas ...	204
CUATRO. La respuesta empresarial: el tema clave	207
CINCO. La industria del calzado	209
SEIS. El desafío del Mercosur	210

SIETE. Exportaciones e inversiones. Análisis y conclusiones de las encuestas a empresas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay	213
OCHO. Mercosur: la voz de los empresarios de los cuatro países	216
NUEVE. Encuesta a empresas industriales exportadoras latino-americanas sobre el proceso de integración regional ...	220
DIEZ. Las PYMEs también pueden acceder al mercado regional. Cómo entrar en el Mercosur	223
ONCE. La estrategia de la Argentina en relación al comercio mundial y regional de comienzos del tercer milenio	225
DOCE. El desempeño exportador de 1995: el caso de las manufacturas de origen industrial	226
TRECE. El Mercosur es una plataforma competitiva	228
CATORCE. Declaración de Buenos Aires	228
QUINCE. Avanzar plenamente con el Mercosur	230
DIECISEIS. El papel de las grandes compañías de inversión financiera directa en el Mercosur	232
DIECISIETE. El ALCA y los empresarios	233
DIECIOCHO. El impacto de la creación del ALCA en la industria argentina	235
DIECINUEVE. La UIA ante la crisis en Brasil	238
VEINTE. Estamos en el mundo y debemos cuidar la Nación	243
VEINTIUNO. El futuro del Mercosur	245
VEINTIDÓS. La globalización, la Argentina y cada uno de nosotros	247
VEINTITRÉS. El Mercosur debe ser sostenido y perfeccionado .	248
VEINTICUATRO. Empresarios del Mercosur fijaron posición respecto a la situación actual del bloque	249
VEINTICINCO. La ventana del Mercosur	251
VEINTISÉIS. El sector agropecuario y el Mercosur	251
VEINTISIETE. Qué quieren los empresarios	252
A MODO DE POSFACIO. Las lecciones de la Argentina (Joseph Stiglitz)	255

La redacción final de este texto, que resume un conjunto de trabajos de investigación en los que se fundan sus contenidos, se realizó en una situación nacional e internacional que planteó nuevas preguntas sobre los temas abordados. Naturalmente, esas cuestiones que por ahora sólo pueden dar lugar a conjeturas no entran en la exposición que aquí presentamos. Sin embargo, dichos cambios resultaron muy estimulantes para la elaboración de nuestros análisis, ya que la línea de reflexión e indagación que los inspiran encontró en los mismos singulares evidencias empíricas que corroboraron las hipótesis sobre las que hacía ya mucho tiempo trabajábamos.

En el plano de la sociedad argentina, durante el curso del año 2001 se completó el prolongado deterioro y colapso del “modelo”, en el que se resumieron las consecuencias más negativas de las reformas neoliberales, que incorporaron al país al proceso mundial de globalización de un modo pasivo o subordinado. Se cerró así una etapa política, social y económica cuyo agotamiento no podría considerarse sorprendente dadas sus endeble bases. Como ocurre a menudo en la historia de las ideas, la ilusión de lo verosímil había calado profundamente en el pensamiento de expertos y de legos ocultando a unos y a otros las debilidades sobre las que se fundaba una estabilidad alcanzada a costa del endeudamiento externo y del total debilitamiento de las capacidades estatales para tomar decisiones autónomas. Es cierto que la anomalía de la exclusión social de crecientes porcentajes de la población y los problemas del desempleo aparecían como un llamado de atención, pero doctos e ingenuos esperaban que comenzara el “derrame” beneficioso para los todavía postergados. Esa retórica funcionó para aliviar conciencias o callar perplejidades. Los cultores del *pensamiento único* (“ésta es la única y la mejor

alternativa y, además me gusta”) celebraron todo lo que ocurría; mientras que los adherentes al *pensamiento cero* (“ésta es la única alternativa, lamento la injusticia social y no me gusta, pero...”) mantuvieron el “modelo” diciendo que los costos de salir de él podían ser mucho más altos que los de quedarse. En esas condiciones de *flexibilización argumental* se llegó a un grado nunca conocido de desintegración del tejido económico, político, institucional y social. La vía pasiva a la globalización y las reformas neoliberales dejaron efectos que, sin duda, marcarán el futuro del país por mucho tiempo y delimitarán el tablero de opciones y de modalidades de acción de los diferentes actores.

Después del agotamiento de los discursos oficiales eufóricos, de los planteos optimistas de no pocos “analistas realistas” y de los aportes más interesados que confundidos de los consultores de los organismos internacionales, nadie podría afirmar que no llegará otra oleada ideológica que obture nuevamente los razonamientos y las preguntas.

Entre los últimos meses de 2001 y el primero del año siguiente, las realidades que son objeto de este estudio ocuparon la primera plana de los diarios y concentraron la atención de los noticieros; los altos responsables institucionales que desaprensivamente sembraron vientos recogieron tempestades; muchos hombres y mujeres comunes reaccionaron asumiendo su representación individual y como sujetos reflexivos de la Segunda Modernidad se movilaron con furia reclamando por sus ilusiones perdidas y, no pocos, protestando por sus ahorros (¿temporariamente?) confiscados; los gurúes locales del *pensamiento único*, que hasta la víspera encomiaban los éxitos logrados, aconsejaron el salvataje “intervencionista” del sistema financiero aseverando que ése sería el único medio que tendría el país para repuntar después de la crisis; los analistas adherentes al *pensamiento cero*, finalmente, otearon el horizonte buscando seminarios internacionales para explicar, modelo matemático mediante, los imponderables de la fisura que se hizo derrumbe.

Las crisis, como los terremotos para la geología, generan fracturas que dejan a la vista las estructuras y las capas orográficas

ocultas, a las que hasta ese momento sólo se podía llegar primero a partir de hipótesis y luego mediante arduas labores con instrumentos sofisticados. Precisamente entonces, en el desarrollo de las crisis, los profanos observan con facilidad lo que hasta ese momento les había resultado desconocido e impensable.

A los efectos de este texto, digamos que la crisis generalizada de 2001 favorecerá su mejor comprensión. Uno o dos años antes no hubiesen faltado los lectores que lo interpretaran como excesivamente volcado a los aspectos negativos, “desconocidos e impensables”, pero luego del cataclismo... Sin duda, los razonamientos estructurales o la captación de la dinámica de los sistemas pueden aparecer como demasiado abstractos dada la mayor familiaridad, inducida por la prensa y por los discursos políticos, a pensar en función de personas y, como en las malas novelas, de héroes y villanos.

En el plano internacional, el atentado contra las Torres Gemelas fue un hito que introdujo un desplazamiento en las reflexiones sobre la época de la globalización. Repentinamente, algo que en gran parte se hallaba negado se hizo consciente y evidente: el mundo no se había simplificado con el fin del comunismo sino que, por el contrario, ahora era más complejo. Además se volvió a pensar sobre las fronteras de Occidente y en un conflicto bélico de un género nuevo. La ficción de la igualdad de los países se trocó en la constatación de la permanencia de las jerarquías internacionales. El Norte y el Sur, la desigualdad económica entre las naciones y el tema del poderío militar retornaron a la palestra. La globalización se encontró con su primera guerra. No fueron pocos los observadores que recordaron que el antecedente del actual proceso de internacionalización fue similar al de los años 1880-1913, que se clausuró con la Primera Guerra Mundial. Hoy, los anuncios de volver a los proteccionismos y la crisis económica que afecta a varias naciones desarrolladas son, entre otros, fenómenos que trazan horizontes plenos de interrogantes.

En síntesis, en el año 2002 la Argentina y la época de la globalización muestran continuidades y cambios con respecto a la etapa precedente, pero lo que es totalmente nuevo reside en el hecho

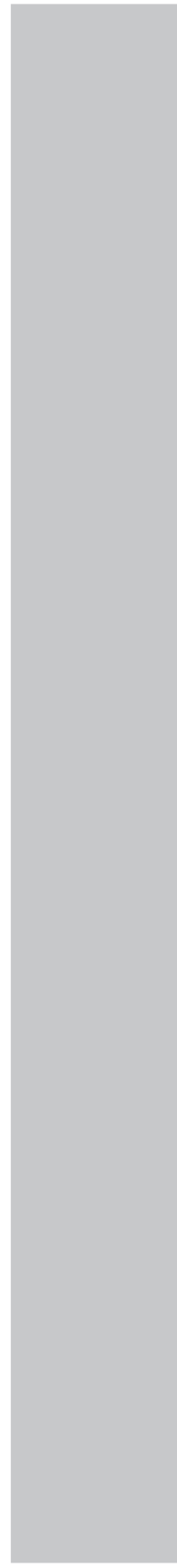
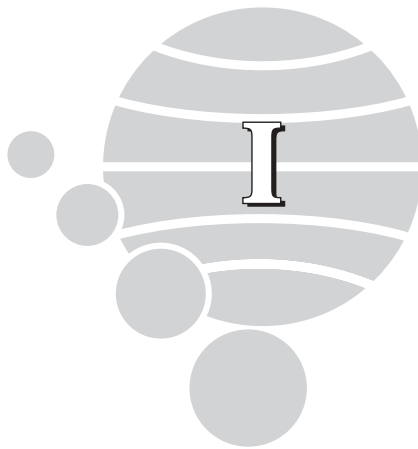
de que muchos aspectos que estaban relativamente velados han adquirido una visibilidad inquietante.

La coordinación general de este texto ha estado a cargo de Ricardo Sidicaro, autor del primer módulo que trata sobre distintos problemas relacionados con los procesos de globalización en la esfera de las relaciones políticas argentinas. En el desarrollo propiamente dicho del segundo módulo, Ricardo Aronskind analiza diferentes cuestiones que remiten a la globalización de la economía nacional y en el *Apéndice documental anexo*, Gastón Beltrán aborda el tema de los disímiles puntos de vista del empresariado argentino sobre el Mercosur.

Finalmente, *A modo de posfacio* nos han parecido muy sugerentes las reflexiones que el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, realizara acerca del reciente colapso de la Argentina.

MÓDULO I

LA ÉPOCA DE
LA GLOBALIZACIÓN
(Ricardo Sidicaro)



INTRODUCCIÓN

UNO

Globalización es un término que a medida que se fue incorporando a las reflexiones sobre dominios más vastos de la realidad social perdió profundidad explicativa y actualmente corre el riesgo de convertirse en un comodín útil para designar los más disímiles fenómenos que, de un modo u otro, se puedan relacionar con el sistema mundial de relaciones entre países. En su carácter de palabra de usos múltiples, no es sorprendente que para unos sirva para nombrar las peores desventuras de sus sociedades, en tanto que otros la remiten a las condiciones internacionales que podrían contribuir a superar todos sus problemas. En las discusiones en ciencias sociales, el acuerdo no es fácil cuando se trata de analizar las novedades introducidas por los procesos de globalización. No es sorprendente que cuando se la menciona predominen las referencias a la economía. En parte esto se debe a la importancia ganada por los hechos y las estructuras económicas en el desenvolvimiento de los procesos mundiales, que llevó a creer que la mayoría de los fenómenos podrían explicarse buscando causas provenientes de esos ámbitos. Es igualmente cierto que en la última década del siglo XX, con el fin del conflicto Este-Oeste retrocedió objetivamente el lugar que hasta entonces tenía asignada la política internacional. Además, con los procesos de globalización adquirieron primacía las ideas neoliberales que postulan razonamientos de tipo marcadamente utilitaristas, que se focalizan en las estrategias de cálculo económico basadas en el egoísmo de los individuos, que aparecen como casi exclusivamente preocupados por maximizar sus ganancias y beneficios. Así puede decirse que un resultado de los cambios de la época de la globalización ha sido la impor-

tancia dominante de las reflexiones fundadas en los hechos de la esfera económica sobre los del resto de la vida social. La frase emblemática de la reducción de la complejidad social a lo económico, que con singular brutalidad menta el carácter determinante de lo material sobre el conjunto de los problemas de una sociedad, no la pronunció, a fines del siglo XX, un lector influido por el marxismo, sino el entonces presidente Clinton: “Es la economía, estúpido”.

Al despuntar el siglo XXI, el ataque contra las Torres Gemelas mostró que el pensamiento estrechamente economicista no proveía matrices decodificadoras adecuadas para entender un mundo que, al interconectarse de una manera superior al de cualquier momento histórico precedente, había multiplicado los factores que intervenían en su desenvolvimiento de conjunto y en el de cada una de las unidades y subunidades que lo integran. Sin embargo, puede afirmarse que el atractivo indudable que ejercen las explicaciones de los grandes cambios sociales o políticos fundamentadas en base a que lo que ocurre en la economía, reside en sus posibilidades de enviar la reflexión a hechos de una consistencia aparentemente fuerte e indiscutible, que nombran las causas de los fenómenos y los vinculan entre sí remitiendo a leyes, que en el caso de las elaboraciones más sofisticadas, se presentan bajo la forma de ecuaciones matemáticas que terminan paralizándolo a los no iniciados. Las transformaciones acaecidas en el orden económico deben, sin duda, ser incluidas en la caracterización de lo que ha sucedido en la época de la globalización pero a condición de no hacer de esa dimensión la variable explicativa única.

Se comete, igualmente, un error cuando se trata de atribuir al proceso que desemboca en la actual situación de globalización una causa exclusivamente de orden político. La caída del Muro de Berlín tomada como hito que marca el fin de Guerra Fría ha sido planteada a menudo como el co-

Las transformaciones acaecidas en el orden económico deben, sin duda, ser incluidas en la caracterización de lo que ha sucedido en la época de la globalización pero a condición de no hacer de esa dimensión la variable explicativa única.

mienzo de un mundo políticamente homogéneo, en el que se terminaban las trabas a la libre circulación de las ideas, de las personas y de los bienes económicos. Así, un acontecimiento histórico de carácter político aparece indicando la iniciación de una nueva etapa para los países más poderosos del mundo en la que el rasgo unificador sería el común acuerdo en la vigencia de las instituciones democráticas y de la libertad de mercado. Desde esta óptica la globalización es una transformación que se explica por el éxito del sistema occidental considerado en sentido amplio. Pero al igual de lo que ocurre con muchas explicaciones que centran la atención en los acontecimientos que se presentan como inmediatamente observables, se puede sostener que esos hechos obturan, por su proximidad y destellos de evidencia indiscutible, la captación de la complejidad de los fenómenos.

Hacemos las aclaraciones precedentes para prevenir lecturas equivocadas de este texto que centrará su atención en los efectos de los procesos de globalización sobre la sociedad argentina de la última década, colocando el énfasis en los de carácter político y económico, sin por ello suponer que son los únicos factores que operaron en las transformaciones estudiadas. Demás está decir que sería imposible pasar revista a todas las ideas e interpretaciones al respecto y que sólo nos limitaremos a abordar una serie de problemas que estimamos ligados con nuestro asunto y cuya selección no es, en absoluto, ingenua ni arbitraria. Desde nuestro punto de vista, los temas escogidos remiten a los problemas más significativos para pensar los cambios ocurridos en el país en la época de la globalización y, al mismo tiempo, dejan abiertos interrogantes sobre las mismas preguntas que nos formularemos. Quienes estén buscando un conjunto resumido de respuestas cerradas perderán su tiempo en esta lectura que pretende sembrar dudas frente a las certezas simplificadas, mostrar el carácter contradictorio propio de toda realidad y dotar de aproximaciones analíticas que hubiesen, probablemente, merecido más espacio que el aquí disponible.

Por último, bien vale recordar que en torno a las transformaciones que trajo la globalización se han planteado muchas perspectivas de tipo valorativo y normativo, y es necesario aclarar que en este texto

el lector no encontrará lamentos ni festejos. Las inquietudes que se manifiestan en sectores de la ciudadanía pueden ser temas de reflexión, pero de poco serviría terciar en este ejercicio de análisis sobre las verdades e intereses de unos o de otros. Las consecuencias de las iniciativas de los actores que toman decisiones pueden, en cambio, ser materia de análisis en la medida en que se disponga de elementos suficientes como para producir conocimientos empíricamente fundados. En fin, sobre todos los temas a abordar corresponde plantear argumentaciones abiertas y que dejen lugar a nuevas preguntas y a una actitud reflexiva que pueda situarse en un arco de acuerdos y desacuerdos con las perspectivas enfatizadas.

DOS

En la perspectiva más inmediata, las mutaciones mundiales del cierre del que Eric Hobsbawm llamó el corto siglo XX, abrieron un sinnúmero de interrogantes. Las preguntas tuvieron como telón de fondo la evidente pérdida, parcial o total, de la adecuación de las matrices cognitivas que habían proporcionado las anteriores certezas. Al inicio de la década del noventa, las predicciones de las filosofías de la historia carecían de la atracción que ejercieron en otros momentos no muy lejanos y eran muchos los que sabían, y más los que intuían, que las sociedades marchaban sin mapas y sin brújulas. Pero como para demostrar que no había llegado el pregonado fin de las ideologías o de las utopías, ni que éstas últimas eran patrimonio de alguna visión política particular, de los escombros del muro berlinés floreció un recambio prohijado por la derecha neoliberal, que anunció la nueva emancipación en nombre de las virtudes de los mercados autorregulados y del librecambio a nivel mundial. La globalización y las expectativas en torno al progreso tecnológico ilimitado y a sus supuestos "derrames" igualitarios de abundancia en las denominadas (y esperadas) futuras sociedades de conocimiento, ofrecieron interpretaciones reconfortantes a quienes se hallaban mal pertrechados para

los nuevos desafíos, en especial, en los países de menor desarrollo económico.

Ulrich Beck, en su libro *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la época de la globalización*, establece la distinción entre la Primera y la Segunda Modernidad empleando una caracterización acorde con la preocupación que guía nuestro análisis:

La diferenciación entre la Primera y la Segunda Modernidad no se funda en que en la Segunda se aborden las cuestiones de la globalización, la individualización, la revolución sexual, el trabajo precario o las crisis ecológicas (y no se haga en la Primera). La pregunta decisiva es saber, más bien, cómo se perciben y elaboran todas esas cuestiones.¹

Según Beck, corresponde, primero, establecer la diferencia entre ambos períodos y, luego, ubicar a nuestras sociedades en la Segunda Modernidad. Para distinguir estas modernidades Beck afirma, aclarando que lo hace sin pretensión de sistematicidad, lo siguiente:

Básicamente la Primera Modernidad se define por la noción de una sociedad que se constituye en el marco de un Estado-nación; vale decir que el concepto de sociedad se define esencialmente en términos estatales y nacionales. A su vez, estas sociedades se caracterizan por el pleno empleo, al menos en principio; esto quiere decir que tanto la política social (vale decir la política del Estado de Bienestar) como la organización cotidiana de las biografías, tienen como vector el pleno empleo. Otro rasgo de estas sociedades de la Primera Modernidad consiste en que pueden atribuirse identidades colectivas preexistentes, surgidas de la clase, de la etnia o de

¹ Beck, Ulrich (2001:31).

grupos religiosos relativamente homogéneos. Y, finalmente, esas sociedades se definen por el mito del progreso; [...] se da por supuesto que los problemas generados por el desarrollo industrial pueden ser superados por un nuevo avance de la técnica y de la industria. Este modo de sociedad es puesto en cuestión por una serie de procesos que pueden ser entendidos como una radicalización de la modernización [...]. Uno de esos procesos de radicalización consiste en la globalización; este término no se limita para mí a meros procesos económicos sino que consiste en que ya no podemos concebir la sociedad como un contenedor organizado estatalmente. El segundo proceso de radicalización consiste en la individualización [...] vale decir que las instituciones esenciales, como los derechos sociales y los derechos políticos se orientan hacia el individuo y no hacia los grupos.²

En fin, Beck agrega que el tercer gran proceso característico de la Segunda Modernidad es la merma del trabajo asalariado bajo las condiciones que surgen de la globalización y de las nuevas tecnologías de la información.

En términos generales, el enfoque de Beck, pero también los de otros sociólogos como Anthony Giddens, Alain Touraine, Scott Lash, Richard Sennet, Zygmunt Bauman y Jürgen Habermas, coinciden en que, para hacer inteligible la época actual, se requieren arduos esfuerzos intelectuales. Los mismos acuerdan dimensiones e importancia distintas a cada uno de los procesos mencionados por Beck, pero coinciden en definir de una manera nueva las sociedades occidentales de nuestros días. Desde perspectivas conceptuales y proyecciones teóricas que guardan claras diferencias con los sociólogos antes citados, existen autores como Daniel Bell, Peter Berger o Thomas Luckmann, cuyos aportes se han especializado en resaltar, en tanto rasgo propio de las sociedades occidentales contemporáneas, la existencia de procesos de *crisis de sentido* que explican a

² Op.cit., pp. 13-14.

partir de distintas variables pero convergen en destacar los temas relacionados con el individualismo y la pérdida de anteriores certezas sociales. Al mismo tiempo, Francis Fukuyama difundió algunas de esas ideas a nivel de un público más amplio que el de las ciencias sociales académicas, en tanto que Ronald Inglehart realizó una investigación científica más abarcativa en su libro *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*.

Por vías conceptuales diferentes, todos los autores mencionados se refieren al *individualismo*, al *retorno del sujeto* o a la importancia que asume la *reflexibilidad social* que, entre otras conceptualizaciones apuntan a destacar la distancia de las tradiciones, el debilitamiento de los colectivos sociales y la desconfianza frente a las instituciones.

En la conclusión de su importante investigación sobre las transformaciones contemporáneas, Ronald Inglehart resume lo que constituye un rasgo compartido por las sociedades industriales avanzadas que sometió a estudio:

Estamos alcanzando los límites del desarrollo de las organizaciones burocráticas jerárquicas que en buena medida crearon la sociedad moderna. El Estado burocrático, el partido político disciplinado y oligárquico, la cadena de montaje en la producción, el sindicato de vieja línea y la corporación jerárquica hicieron posibles la Revolución Industrial y el Estado Moderno. Pero la tendencia hacia la burocratización, la centralización y la propiedad y el control estatal se están invirtiendo, en parte, debido a que está alcanzando los límites de su eficacia y, en parte, por el

*cambio de prioridades entre los públicos de las sociedades industriales avanzadas. La confianza pública en estas instituciones se está erosionando en todas las sociedades industriales avanzadas.*³

Para completar esta interpretación de las perspectivas de los actores, parece interesante subrayar, siguiendo a la socióloga italiana Ota de Leonardi, que no debe considerarse contradictorio el hecho de que en nuestras sociedades sometidas a un creciente proceso de fragmentación, con el consiguiente incremento del individualismo, veamos emerger cada vez más sujetos dispuestos a llevar adelante acciones solidarias. Al respecto, afirma la mencionada autora:

*La preponderancia de la solidaridad como hecho de conciencia es coherente con las tendencias actuales a enfatizar lo individual, lo subjetivo, las relaciones personales, en las que la dimensión organizativa e institucional de la sociedad es conducida nuevamente hacia el desempeño de un rol instrumental, a ser un medio para la realización del sujeto "posmoderno" que se refiere a sí mismo. En ese sentido, la fortuna actual de la solidaridad así entendida acompaña bien en muchos campos a la hegemonía de las culturas liberales y de la filosofía utilitarista y, por cierto, a las orientaciones privatistas que se difunden en la vida pública. Analicemos especialmente cómo este estatuto subjetivo, íntimo de la solidaridad actúa, en esta fase, en el ámbito de las políticas sociales [...]. Vuelve a ser central la figura del pobre, objeto de elecciones y acciones morales, el otro por excelencia en el que se refleja la conciencia individual y sobre el cual se ejercita el compromiso personal.*⁴

Dado que en las condiciones sociales, económicas y culturales de nuestra época los sujetos tienden a defender principios individualistas,

³ Inglehart, Ronald (1997:434).

⁴ de Leonardi, Ota (1998:62-63).

esto ha llevado con frecuencia a que la sociedad se fuera encerrando de modo egoísta en sus propios intereses y alejando de las actividades solidarias. La aparente contradicción que podría plantearse ante el incremento del individualismo y el crecimiento del número de instituciones y de personas que vuelcan sus esfuerzos en las organizaciones dedicadas a la solidaridad social es planteada, y bien resuelta conceptualmente, en el texto de Ota de Leonardis. Los sujetos que en la sociedad fragmentada ven ampliar los márgenes de su acción individual no tienen por qué ser pensados como máquinas egoístas y preocupados únicamente por mejorar sus situaciones personales. Ese crudo utilitarismo sólo es una de las alternativas posibles; por oposición la elección individual y subjetiva de muchas personas ha sido dedicar sus esfuerzos a la realización de acciones dirigidas a la solidaridad social.

En su libro *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*, Peter Berger y Thomas Luckmann ponen en el centro de su enfoque las categorías de análisis durkheimiano para preguntarse sobre la condición del individuo contemporáneo enfrentado a una situación de crisis de sentido que aparece a la vez como consecuencia de la complejidad pluralista de la vida social y del debilitamiento de las instituciones religiosas y estatales que habían sido productoras y proveedoras de significados para la acción de las generaciones anteriores. Empleando los conceptos de Emilio Durkheim, los citados autores se preguntan sobre la eficacia de las “instituciones intermedias”, capaces de

[...] sustentar “pequeños mundos de la vida” de comunidades de sentido y de fe, y allí donde sus miembros se desarrollan como portadores de una ‘sociedad civil’ pluralista. En los “pequeños mundos de la vida” los diversos sentidos ofrecidos por las entidades que los comunican no son simplemente “consumidos”, sino que son objeto de una apropiación comunicativa y procesados en forma selectiva hasta transformarse en elementos de la comunidad de sentido y de vida.⁵

⁵ Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1997:117).

TRES

Es indudable que los habitantes de nuestro planeta han alcanzado en nuestros días un altísimo grado de interdependencia. Un avance tecnológico realizado en un país puede tener consecuencias enormes en otro muy lejano. La producción, los servicios, las ideas y hasta las convicciones más íntimas de los sujetos son afectados por cambios que provienen de sus antípodas y cuyos efectos se expanden en el mundo vertiginosamente. Es cierto que los vasos comunicantes que unen las diferentes naciones y regiones no constituyen, en sentido estricto, una novedad de los tiempos actuales. Lo efectivamente reciente e inédito no son las interconexiones entre realidades distantes sino que éstas conforman un sistema cuya complejidad es muchísimo mayor que la imperante otrora. Quienes pretenden asimilar lo nuevo a lo viejo pueden encontrar similitudes y en un intento argumental no carente de cierta lógica probablemente ilustren sus afirmaciones con grandes ejemplos, entre los que caben desde las Cruzadas y los viajes de Cristóbal Colón hasta las inversiones de las empresas multinacionales y los rasgos que las caracterizaron hasta los pasados años ochenta.

Si bien no se pueden minimizar las consecuencias de los anteriores procesos de difusión de culturas y de intereses, más allá de sus disímiles modalidades de dominación y de integración entre regiones distantes, se pierde en la comprensión de cada una de ellas si se las asemeja simplemente por alguno de sus rasgos más generales y compartidos. Eso sucede, también, cuando la actual globalización es subsumida y confundida con las anteriores formas de internacionalización.

Este mundo más conectado de la globalización no puede pensarse como una única realidad homogénea sin discriminar diferentes tipos de situaciones. En este punto es importante destacar lo que se podría denominar *globalización pasiva* y su círculo vicioso, difícil pero no imposible de romper.

Tal como lo señalamos, existen descripciones apologéticas de los procesos de globalización que anuncian la llegada de un mundo

homogéneo en el que las desigualdades nacionales tenderán a desaparecer, beneficiándose especialmente aquellos países que adoptan iniciativas en el orden político, económico y cultural favorables a las nuevas modalidades de integración en la escena internacional. En el polo opuesto se encuentran quienes diabolizan la globalización considerándola la causante directa de la mayoría, o de la totalidad, de los problemas que enfrentan los países o regiones involucrados. La convergencia objetiva entre esas visiones antagónicas reside en la eliminación de matices y de situaciones intermedias.

Esencialmente benéfica para unos y maléfica para otros, la globalización se convierte en una fatalidad uniforme. Por otra parte, en la medida en que en ambas visiones el deterioro del poder del Estado frente a los grandes intereses económicos internacionales se asume como un fenómeno muy difícil de revertir, las opciones políticas se acotan en dos casilleros extremos. Para unos sólo cabe la aceptación de una realidad mundial que restringe totalmente las iniciativas autónomas; para otros, la única respuesta es la desconexión internacional total y el repliegue en estrategias autocentradas.

No es sorprendente que en las ideologías oficiales de los países que han seguido la vía de la globalización pasiva (es decir, que abrieron totalmente sus economías y sus esferas culturales, sin poner ningún tipo de restricciones a los poderosos actores y factores internacionales de carácter privado, estatal o supragubernamental), continuar y profundizar dicha modalidad de inserción sea la única alternativa aceptable. Puede considerarse que los sectores e intereses beneficiados por el modo que presenta la globalización pasiva son lo suficien-

No es sorprendente que en las ideologías oficiales de los países que han seguido la vía de la globalización pasiva (es decir, que abrieron totalmente sus economías y sus esferas culturales, sin poner ningún tipo de restricciones a los poderosos actores y factores internacionales de carácter privado, estatal o supragubernamental), continuar y profundizar dicha modalidad de inserción sea la única alternativa aceptable.

temente fuertes e influyentes ideológicamente como para predominar en los debates políticos. Pero no es menos cierto que las inercias que operan favoreciendo el mantenimiento de los estilos de inserción mundial, son elementos que pesan a la hora de optar y llevan a no intentar modificaciones.

En el caso de los países que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo económico, el proceso de globalización activo produce también efectos contradictorios, pero los positivos compensan los negativos, ya que su posición activa les permite recoger los beneficios que provienen de la acción de sus empresas con implantación mundial, como por ejemplo mejorar las exportaciones e implementar algunos mecanismos proteccionistas para impedir la entrada de importaciones en rubros que quedan fuera de la libertad de comercio que pregonan sus gobiernos, y usar la influencia directa de los aparatos estatales para obtener ventajas apelando a las presiones de la política internacional.

Sin embargo, las relaciones de los actores privados más dinámicos de Europa y de los Estados Unidos con sus respectivas sociedades no son de plena armonía y acuerdo. La propensión a invertir en el exterior o a declarar ganancias en los “paraísos fiscales” es una cuestión conflictiva, y los más perjudicados -ya sean asalariados, empresas o sistemas tributarios estatales- suelen expresar protestas y objeciones ante estos aspectos de la globalización. De todos modos, y para evocar un ejemplo más que ilustrativo, es evidente que las transferencias de riqueza a los países centrales crean condiciones que favorecen a la mayoría de la población residente en los mismos, si bien esto no significa que exista una distribución homogénea de dichos beneficios.

Todos los países que participan de los procesos de globalización han visto deteriorar las capacidades de intervención de sus estados en distintos dominios de la vida económica, social y cultural. La existencia de los mercados libres globales en lo económico y en lo financiero, el retroceso de las antiguas legislaciones sociales de carácter universalista o la difusión de nuevas tecnologías para la comunicación cultural, redujeron el protagonismo administrativo y de control que

ejercían anteriormente los aparatos estatales. En particular, los países que adoptaron las formas de globalización pasiva desmontaron buena parte de sus mecanismos de intervención estatal para ofrecer mejores condiciones a los eventuales inversores extranjeros. Así, dichos estados se hicieron más débiles y, simultáneamente, aparecieron, o se consolidaron, actores privados más fuertes. También la búsqueda de nuevas inversiones extranjeras o el deseo de retener las existentes, condujo a los gobiernos a suprimir legislaciones laborales que, supuestamente, entorpecían la competitividad de sus producciones reales o esperadas. El mapa social que quedó trazado por la articulación de los elementos mencionados y de otros cuyos efectos operaron en el mismo sentido, tuvo entre sus rasgos principales el aumento de los sectores socialmente marginados. En general, los gobiernos que impulsan, siguen o aceptan la vía pasiva frente a la globalización basan sus estrategias principales en ofrecer a los inversores nacionales o internacionales un mínimo de regulaciones estatales junto con condiciones extremadamente favorables de contratación de asalariados. Los previsible déficit fiscales de esos estados debilitados, en no pocos casos se han resuelto acudiendo a los capitales financieros internacionales, con el consecuente incremento de las deudas externas y la profundización del proceso de globalización pasiva.

Para internacionalizar sus producciones culturales, científicas y tecnológicas, las naciones que ocupan posiciones activas en los procesos de globalización encuentran situaciones propicias en los países más rezagados, ya que sus problemas económicos y sus formas de inserción subordinadas suelen dar por consecuencia la imposibilidad de acceder a lo que se denomina la "sociedad del conocimiento". En un mundo en el que la ciencia y la tecnología asumen el carácter de recursos estratégicos básicos para mejorar las situaciones de los países, quienes no disponen de ellos entran en un círculo vicioso que los lleva a encontrarse cada vez más desaventajados. Los indicadores que mejor reflejan estas carencias son los bajos presupuestos públicos en educación y en desarrollo científico y tecnológico. En este sentido, es interesante señalar que, a pesar de dichas condiciones adversas, esos países registran flujos migratorios

de magnitudes no desdeñables de científicos que encuentran en los países más desarrollados las posibilidades de ejercer sus vocaciones y sus talentos. Probablemente, uno de los tantos efectos que surgen del mencionado círculo vicioso en el que quedan atrapados los desenvolvimientos de los países con procesos de globalización pasiva se expresa en las maneras economicistas de pensar de sus elites dirigentes, que se enfrascan en dilemas permanentes en torno a cómo hacer ahorros en los presupuestos públicos y creen que las inversiones en desarrollo cultural, científico y tecnológico son lujos que sólo se pueden permitir las naciones ricas. Esas recetas, que hasta podían ser aceptables en economías cerradas, llevan a acentuar las distancias entre los países del sistema globalizado; en efecto, las carencias en materia de desarrollo de conocimiento se reflejan en todas las instancias de la vida social, tanto en los poderes públicos como en las empresas privadas.

Ahora bien, de lo hasta aquí expuesto puede naturalmente surgir la pregunta sobre las diferencias entre los problemas propios del desarrollo o del subdesarrollo, tal como se presentaron en la etapa anterior del sistema mundial, y los que son propios de las dos vías de globalización esbozadas. Si, como se decía al principio de este texto, la internacionalización y las asimetrías entre regiones no es una novedad de nuestra época, eso no debe llevar a ignorar los rasgos característicos de cada uno de dichos períodos. En las etapas anteriores, en las que resultaba más simple distinguir a los países en términos de desarrollo y subdesarrollo, puede afirmarse que el atraso y las desventajas de las naciones subdesarrolladas se reconocían en todos y en cada uno de los elementos que las conformaban. Para dar un ejemplo próximo, las empresas multinacionales que se instalaron en la Argentina en los más disímiles rubros en el período de auge de esa modalidad de inversión (1950-70), al operar en un contexto de insuficiente nivel de desarrollo y protegido por las regulaciones de la economía cerrada, maximizaron sus ganancias sin mayores preocupaciones por las innovaciones tecnológicas (los casos extremos fueron las firmas que fabricaron los mismos modelos de automóviles durante más de una década), se desentendieron de las formas modernas de

management y, en general, se comportaron asimilando todos los modos de acción de las empresas locales. Es decir, la lógica emergente de la dicotomía desarrollo/subdesarrollo suponía una situación de aislamiento con respecto a la economía mundial, que se reflejaba a su vez en una tendencia a nivelar hacia abajo a los agentes que en principio aparecían como

portadores de modernización. Con la globalización se rompe esa dinámica y pierden utilidad las claves de interpretación que habían servido para pensarla. La globalización no es, pues, una vuelta de tuerca más de una realidad idéntica a la de la etapa anterior de interdependencia entre países.

Los países que participan de los procesos contemporáneos de globalización, registran diferenciaciones internas que atraviesan prácticamente todas las esferas de su vida social. Si bien la inserción pasiva en el sistema globalizado presenta las características generales que hemos visto, su lógica de desenvolvimiento no se asemeja a un estuche férreo que impone los mismos límites a todos los actores. Bajo el predominio de las condiciones de globalización pasiva, nada impide que se expandan activamente en el nuevo contexto internacional los actores que deciden utilizar los mecanismos que la nueva época pone a su alcance. La globalización de los discursos y las acciones de las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos es, sin duda, el más conocido. Lo mismo ha hecho otro tipo de entidades no gubernamentales. Parece interesante resaltar que, paradójicamente, hasta los movimientos de protesta contra la globalización han hallado en las nuevas conexiones internacionales la base para amplificar su palabra y su acción y hasta las comunidades científicas de todo tipo de países se han fortalecido con el achicamiento objetivo de las distancias que producen las nuevas tecnologías de comunicación.

Con la globalización se rompe esa dinámica y pierden utilidad las claves de interpretación que habían servido para pensarla. La globalización no es, pues, una vuelta de tuerca más de una realidad idéntica a la de la etapa anterior de interdependencia entre países.

La globalización activa de las empresas más dinámicas de los países que adoptaron predominantemente la vía pasiva es, quizás, el fenómeno que mejor sirve para ilustrar las diferencias antes mencionadas con el sistema desarrollo/subdesarrollo de la anterior etapa de internacionalización. Probablemente, la mayor parte de las empresas de los países de inserción pasiva en el proceso de internacionalización actual han optado por recoger los beneficios y las ventajas inmediatas de la disminución de las antiguas protecciones laborales. Sin embargo, el hecho de que no todas las empresas y los actores sociales adopten esa estrategia muestra la complejidad de un problema por ahora muy poco estudiado. Tal como ocurre con la gran mayoría de los fenómenos sociales, también el de la globalización pasiva es un juego con muchas posibilidades para los actores que de él participan. Esto no significa que sus efectos negativos no se encuentren hoy en el centro de las dificultades de muchos países y que los debates sobre las alternativas para tratar de resolverlos ocupen un lugar bastante secundario.

UNO

Un punto central y, naturalmente, ineludible de los estudios sobre la globalización ha sido el que se ocupa de la nueva situación del Estado-nación y al respecto se formularon consideraciones y evaluaciones disímiles. Según el enfoque adoptado sobre los cambios en materia estatal se introdujeron y ponderaron los demás aspectos vinculados con las consecuencias políticas de los procesos de globalización. En muchos análisis que se propusieron establecer conceptualizaciones válidas para todas las realidades nacionales afectadas por los mencionados procesos mundiales, es fácil reconocer la enunciación de generalizaciones empíricas estrechamente signadas por las características de los países a los que pertenecían sus autores. Es decir, se trata de abordajes específicos y adecuados sobre los problemas de determinadas realidades nacionales o regionales, pero que desembocan en conclusiones teóricas que, detrás de su supuesto universalismo, reflejan cuestiones histórica y geográficamente acotadas. En especial, esto sucede con los autores europeos que realizan una rápida y poco crítica equivalencia entre la globalización de su continente y la registrada en el resto del mundo. La vigilancia epistemológica al respecto se torna más necesaria en la época actual, pues el punto de vista *dóxico*⁶ cree y pregona que con la globalización hemos pasado a pertenecer a un sistema mundial único en el que todos los países se encuentran frente a los mismos

⁶ Con este término se alude a la *doxa*, palabra de amplia tradición filosófica equivalente a "opinión" y que se oponía a *episteme*, con la que se hacía referencia al conocimiento "científico", esto es, debidamente fundado (aclaración del editor).

problemas y desafíos. Poner énfasis sobre el mal uso de ciertas conclusiones pseudouniversales no significa, de ningún modo, desconocer los aportes realizados y menos aún rechazar su utilidad para el análisis de realidades y contextos diferentes.

Cuando se estudian las relaciones entre los procesos de globalización y las relaciones políticas en una sociedad determinada, surge la pregunta sobre cómo distinguir los efectos atribuibles a dichos procesos de aquellos provenientes de otros orígenes o factores. La alternativa u opción teórico-metodológica adoptada en este texto se basa en la construcción de recortes analíticos centrados en los efectos de la globalización y que participan en una configuración compleja de pluralidad de causas cuya gravitación específica sería imposible diferenciar. Se trata, pues, de proponer una serie de imputaciones causales para contribuir a la explicación de algunas transformaciones recientes de la esfera política argentina, localizando la atención en los procesos de globalización sin convertir a estos en el *Deus ex machina*⁷ de todo lo ocurrido.

Más allá de las valoraciones y consecuencias que atribuyen a los procesos de globalización, múltiples analistas comparten un diagnóstico: el retroceso del Estado-nación en un mundo en el que muchas opciones de vital importancia para las respectivas sociedades ya no pasan por sus propias instancias de toma de decisiones. De lejos, la afirmación más terminante ha sido la de Keinichi Ohmae, cuyo libro *The end of the Nation State* ya anunciaba en su título la tesis que se proponía sostener. Desde un punto de vista que consideró empírica e históricamente fundamentado, Ohmae aseveraba que

*[...] en términos de flujos reales de actividad económica, los Estados-nación ya han perdido un papel como unidades significativas de participación en la economía global del mundo sin fronteras actual.*⁸

⁷ Literalmente, *Dios desde la máquina*. Locución latina que alude a la intervención "mágica" de un poder sobrenatural en la resolución de una dificultad grave (aclaración del editor).

⁸ Ohmae, Keinichi (1997:26-27).

En el planeta así definido, los gobiernos nacionales prácticamente sólo pueden, según este autor, aceptar las condiciones de globalización económica, en cuya lógica y dinámica no tienen medios para intervenir y deben esperar a partir de ese comportamiento los mayores efectos beneficiosos.

Los gobiernos más irrealistas y equivocados, dice, son aquellos que impulsados por proyectos de mejorar el bienestar de la población

Esas perspectivas, que coinciden en la imposibilidad de contradecir las imposiciones “naturales” de la economía internacional, conforman la base de los razonamientos de los partidos y gobiernos que adhieren a las políticas neoliberales.

[...] hacen esfuerzos por reforzar las formas tradicionales de soberanía económica sobre las regiones y las personas que se encuentran en el interior de sus fronteras [...]. Los espasmos reflejos de soberanía suelen hacer que el éxito económico que se persigue sea imposible de alcanzar, porque la economía mundial castiga a los países que sufren con esos espasmos, desviando las inversiones y la información hacia otros lugares.

El punto de vista sostenido por Ohmae resume, con su total determinismo, la tesis del retroceso y debilitamiento extremo del Estado-nación en condiciones de globalización económica. No sólo los gobiernos no tendrían otras opciones que las de plegarse a las imposiciones de la economía mundial, sino que todo intento de actuar en otro sentido traería consecuencias negativas para las sociedades que, aquí usamos el lenguaje de Ohmae, sufrieran “espasmos de soberanía”. La visión del mencionado autor, cuya labor profesional es la de consultor de empresas, no es muy distinta a la que se sostiene, a veces con otros matices, en muchos estudios de carácter académico y, también, en los textos y orientaciones de los organismos internacionales encargados de velar por el buen funcionamiento del libre mercado global. Esas perspectivas, que coinciden en la imposibilidad de contradecir las imposiciones “naturales” de la economía internacional,

conforman la base de los razonamientos de los partidos y gobiernos que adhieren a las políticas neoliberales.

El debilitamiento del Estado-nación es un punto en el que convergen muchos autores y, a la vez, una cuestión que suscita discusiones. En parte, esto ocurre por la relativa confusión asociada a la idea misma de Estado-nación. Jürgen Habermas planteó el problema de su debilitamiento en varios textos recientes, ligando la cuestión con otros temas importantes; en este sentido asevera que dicho debilitamiento se caracteriza por lo siguiente:

[...] que un Estado ya no puede contar con sus propias fuerzas para proporcionar a sus ciudadanos la protección adecuada frente a los efectos externos de decisiones tomadas por otros actores, o frente a efectos de cadenas de procesos surgidos más allá de las fronteras.⁹

En esta aseveración se capta el debilitamiento estatal en términos mucho más amplios que los meramente económicos, ya que las capacidades disminuidas de los Estados-nación abarcan dominios múltiples, como el control de la cultura, la preservación de la ecología, la prevención de la acción del crimen organizado, la creación o el mantenimiento de políticas sociales, etc.

Por su parte, John Gray, profesor de la *London School of Economics*, puso énfasis en la pérdida de capacidad de los Estados-nación para determinar con claridad sus estrategias en un mundo que se ha tornado excesivamente incierto:

Los Estados soberanos, obligados por el libre mercado global, están librando una guerra de desregulación competitiva. Ya está funcionando un mecanismo de armonización a las bajas de las economías de mercado. Todos los tipos de capitalismo existentes en la actualidad se están

⁹ Habermas, Jürgen (2000:124).

metiendo en un crisol. En esa competición, el socialmente dislocado libre mercado estadounidense cuenta con unas importantes ventajas.¹⁰

El mundo incierto en el que se desenvuelven los Estados-nación, entraña riesgos de retroceso en el plano interno de los derechos laborales y de las conquistas sociales en general pues, según el autor, los países siempre pueden retroceder perdiendo situaciones y ese ir hacia atrás no tiene límites previstos.

En la época actual, el retroceso del Estado-nación se registra de maneras disímiles según las características de los países. En América latina su creación se ubica en el siglo XIX y en África en el siglo XX y, en consecuencia, los niveles de consolidación son diferentes a los alcanzados en los países europeos. Por su parte, los Estados Unidos realizaron un ciclo completo que partió de la condición colonial, forjó el Estado-nación y se colocó en el lugar de potencia hegemónica a nivel mundial. En el contexto actual, la situación del Estado-nación norteamericano presenta un perfil que lo distingue y lo asemeja al resto de los países del concierto mundial.

Con respecto a la posición que ocupan los Estados Unidos en el sistema internacional, Zbigniew Brzezinski, uno de los más reconocidos analistas político-académicos del *stablishment* norteamericano, explica que:

[...] el poder "imperial" estadounidense se deriva en gran medida de la organización superior, de la habilidad para movilizar con rapidez vastos recursos económicos y tecnológicos con propósitos militares, del vago pero significativo atractivo cultural del American way of life y del franco dinamismo y la inherente competitividad de las elites sociales y políticas estadounidenses [...]. La dominación cultural ha sido una faceta infravalorada del poder global estadounidense. Piénsese lo

¹⁰ Gray, John (2000:103).

que se piense de sus valores estéticos, la cultura de masas estadounidense ejerce un atractivo magnético, especialmente sobre la juventud del planeta [...]. Además, también debe incluirse como parte del sistema estadounidense la red global de organizaciones especializadas, particularmente las instituciones financieras "internacionales". El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se consideran representantes de los intereses "globales" y de circunscripción global. En realidad, empero, son instituciones fuertemente dominadas por los Estados Unidos [...] El nuevo y complejo orden internacional, moldeado por la hegemonía estadounidense y en el cual "la amenaza de guerra no forma parte del juego" podría quedar limitado a aquellas partes del mundo en las que el poder estadounidense ha sido reforzado por sistemas sociopolíticos democráticos y por elaborados marcos multilaterales que, no obstante, también están dominados por los Estados Unidos.¹¹

El libro de Brzezinski, dedicado a "sus estudiantes para ayudarlos a construir el mundo de mañana", centra su atención en los desafíos que Estados Unidos deberá afrontar, especialmente en Eurasia. La prolongada cita que hemos reproducido muestra bien el estilo del autor, descarnado y carente de eufemismos. Verdadero informe a quienes dirigen la política mundial, en el texto no se dejan de lado los problemas domésticos y, en especial, aquellos que remiten a la creciente debilidad de los consensos internos. Tampoco el autor omite señalar que:

En el futuro previsible, los empobrecidos dos tercios de la humanidad podrían no sentirse obligados a actuar según las restricciones impuestas por los privilegiados.¹²

¹¹ Brzezinski, Zbigniew (1998:33, 36-37, 198-199).

¹² *Ibidem*.

Las consecuencias de los procesos de globalización sobre las relaciones sociopolíticas estadounidenses han sido abordadas desde diversos ángulos por autores interesados en los problemas internos y por analistas del nuevo sistema internacional. Los sectores privilegiados norteamericanos, según Christopher Lasch, tienden a integrar sus intereses en el mundo de la globalización y a despreocuparse de sus propias sociedades. Con un cierto dramatismo, Lasch afirma que

*[...] en la desorientada economía global, el dinero ha perdido sus vínculos con la nacionalidad [...]. Las clases privilegiadas de Los Angeles se sienten más cerca de las de Japón, Singapur y Corea que de la mayor parte de sus compatriotas.*¹³

El mapa americano que surge de la indagación del citado autor muestra una sociedad que suma los efectos de los procesos de globalización al complejo conjunto de factores que debilitan su tejido social. En ese sentido, Amitai Etzioni formula un interrogante muy adecuado sobre las implicaciones para el sistema político norteamericano:

*¿Cuánto puede una sociedad tolerar políticas públicas y empresariales que dan rienda suelta a los intereses económicos y que tratan de reforzar la competencia mundial, sin socavar la legitimidad moral del orden social?*¹⁴

La pregunta del conocido sociólogo norteamericano fue planteada en términos similares para otros países que registran procesos parecidos. Manuel Castells¹⁵, por su parte, ha analizado el surgimiento de formas de protesta contra las consecuencias de la globalización en los Estados Unidos y ha propuesto una serie de claves de interpretación

¹³ Lasch, Christopher (1996:47).

¹⁴ Etzioni, Amitai (1999:107).

¹⁵ Castells, Manuel (1999).

de las mismas, mostrando sus particularidades y puntos en común con lo que ocurre en otros contextos nacionales. La deslocalización de industrias que elimina puestos de trabajo o la flexibilización laboral que crea empleos precarizados fue en los últimos años uno de los habituales motivos de protesta del sindicalismo norteamericano contra la globalización. No sólo

los damnificados directos, sino también muchos políticos e intelectuales se expresaron contra lo que consideraban los peligros provenientes del debilitamiento de la cohesión social como resultado de los efectos que introducía la búsqueda de competitividad sacrificando condiciones de trabajo.

El fenómeno de la inestabilidad laboral, aun en quienes ocupaban responsabilidades altas en las empresas, ha sido presentado en algunas investigaciones como una vía hacia la creciente pérdida de compromiso con los objetivos de las grandes entidades económicas privadas. La menor identificación con el colectivo de trabajo no es el resultado, por cierto, sólo de los cambios provocados por el proceso de globalización, pero el imperativo de la competitividad opera fracturando anteriores solidaridades. En el mismo sentido actúan los efectos de las políticas fiscales que disminuyen impuestos para atraer o mantener inversiones y, por esa vía, se reducen los fondos públicos disponibles para políticas sociales. En fin, la disminución de las recaudaciones impositivas, fruto de las estrategias empresarias de declarar ganancias en “paraísos fiscales”, es otra fuente de preocupaciones y de merma de ingresos que suelen evocar las autoridades estadounidenses.

Escapa a los objetivos de este texto plantear la pregunta sobre cómo se combina en el caso de los Estados Unidos la doble situación de ser el centro del poder globalizado como lo sostiene

El fenómeno de la inestabilidad laboral, aun en quienes ocupaban responsabilidades altas en las empresas, ha sido presentado en algunas investigaciones como una vía hacia la creciente pérdida de compromiso con los objetivos de las grandes entidades económicas privadas.

Brzezinski y, a la vez, recibir los efectos negativos de la internacionalización del capital. Pero, en una época de debilitamiento de los Estados-nación, el clásico interrogante sobre “¿qué países ganan?” puede considerarse desactualizado. El poder hegemónico a nivel mundial que, según explica Brzezinski, tienen los Estados Unidos no es en absoluto contradictorio con el retroceso de las condiciones de vida de buena parte de su población. Los capitales globalizados se benefician independientemente de lo que sucede con el conjunto de la sociedad, pero en tanto nuestro foco de interés remite a lo que ocurre con las relaciones políticas, es notorio que la legitimidad de las instituciones gubernamentales se deteriora junto con el malestar social.

DOS

En un momento histórico no lejano, la alta dirigencia político-partidista gubernamental norteamericana era un componente fuerte de la articulación de lo que Ch. W. Mills caracterizó como *la elite del poder*. Castells ensaya una conceptualización sobre las transformaciones de los otrora destacados y permanentes actores de origen político y propone una interpretación que resulta útil no sólo para pensar el caso norteamericano:

*[...] ya no existen elites del poder estables. Sin embargo, sí hay elites desde el poder [el destacado es nuestro], es decir, elites formadas durante su mandato, usualmente breve, en el que aprovechan su posición política privilegiada para obtener un acceso más estable a los recursos materiales y a las conexiones sociales.*¹⁶

¹⁶ Castells, Manuel (1999:382).

Más adelante volveremos sobre esta estrategia conceptual para caracterizar a los personales políticos gubernamentales en la época de retroceso del Estado-nación.

El debilitamiento del mismo -entendido como la disminución de los poderes gubernamentales para manejar o decidir de manera autónoma en cuestiones directa o indirectamente influidas o determinadas por acciones políticas, económicas o culturales cuyo origen es exterior al espacio nacional-, dista de ser un fenómeno que afecte de manera homogénea a todos los países implicados en los procesos de globalización. Es evidente que la novedad no radica en la existencia de países con limitada independencia de decisiones en virtud de factores internacionales que no controlan, sino que lo verdaderamente distinto de la actual situación de globalización reside en el hecho de que en todos los Estados-nación los gobiernos cuentan con menos posibilidades de implementar políticas eficaces contrarias a los intereses de actores privados poderosos que operan internacionalmente. Quizás sea necesario aclarar que son muchos los gobiernos nacionales que adoptan la perspectiva de Ohmae, en el sentido de considerar óptimo y necesario dejar actuar libremente a las fuerzas internacionales -políticas, económicas o culturales-, pues esperan encontrar así máximos beneficios para sus sociedades. Esas opciones se fundamentan, en algunos casos, en convicciones ideológicas y, en otros, en el cálculo de la imposibilidad de intentar iniciativas contrarias a las tendencias y a los intereses que predominan en el plano internacional; así, por acción u omisión el Estado-nación revela el debilitamiento de las potestades que, en grados y formas diferentes, detentó en épocas anteriores.

Parece fundamental distinguir conceptualmente dos temas que en algunos autores no se deslindan con la debida claridad: que retroceda el Estado-nación nada dice sobre lo que ocurre con el Estado en tanto aparato que asegura el orden social vigente en el interior de la sociedad. Como agente institucional encargado de preservar estructuras sociales caracterizadas por las desiguales situaciones en que se encuentran sus integrantes, el Estado cumple funciones que, en términos generales, no se han modificado en los países que conocen

los procesos de globalización. Pero en la medida en que las desigualdades sociales han tendido a acrecentarse, su rol de garante de las asimetrías estructurales se ha hecho más importante, aun cuando formalmente los aparatos estatales sean los mismos. Por otra parte, para hacer frente a los “imperativos de la competitividad” los más diversos países hicieron retroceder algunas o muchas funciones *welfare* de sus Estados, lo que trajo como consecuencia que las actividades estatales dedicadas al control social crecieran en términos relativos. En aquellas sociedades en las que los efectos de la globalización fueron cuestionados por protestas sociales, mantener el orden supuso mayores acciones de los aparatos estatales encargados de la represión. Así, en situaciones en las que la gobernabilidad de los capitales más poderosos y móviles a nivel internacional se considera imposible, quienes así piensan terminan preguntándose cómo gobernar las consecuencias sociales de la globalización. Las respuestas oscilan entre las políticas asistenciales con pocos fondos o bien la clásica acción represiva del Estado.

La existencia plena del Estado-nación en los países centrales había sido una de las condiciones que favoreció la idea de la igualdad entre los ciudadanos y el valor del régimen democrático. Independientemente de la eventual existencia de sectores propietarios que buscaban la construcción de símbolos y temas emotivamente movilizantes para unir a toda la población por encima de sus opuestos intereses sectoriales, esa eventual “comunidad de destino” fue una de las bases de la idea de la igualdad de derechos en el plano político. Como sostiene Habermas,

[...] la integración política de los ciudadanos en una sociedad de gran formato, cuenta como uno de los logros históricos más indiscutibles del Estado-nación.¹⁷

Ahora bien, cuando ese cuerpo de pertenencia imaginaria se debilita, también se deteriora el interés por la integración, las reglas y

¹⁷ Habermas, Jürgen (2000:97).

los procedimientos que unían a todos los que creían en la existencia de una empresa colectiva. Si en numerosos países se observa el retroceso de la participación política, cabe considerar que en su dimensión más amplia ese fenómeno no es ajeno a la pérdida de eficacia, real y simbólica, de la entidad que

Si en numerosos países se observa el retroceso de la participación política, cabe considerar que en su dimensión más amplia ese fenómeno no es ajeno a la pérdida de eficacia, real y simbólica, de la entidad que los sujetos consideraban compartir.

los sujetos consideraban compartir. Por otra parte, las estrategias de lo que Otto Kirchheimer denominó partidos *atrapalotado*, muy difundidos en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, habían aunado las aspiraciones de personas pertenecientes a los más disímiles sectores sociales, que buscando conformar mayorías de sufragios reavivaban los sentimientos de pertenencia nacional.

En los países en los que las dirigencias políticas de los partidos más importantes en términos electorales aceptaron como una realidad muy poco discutible las imposiciones y las limitaciones que surgen de los procesos de globalización, el espacio de la confrontación política se redujo considerablemente. El consenso dirigente que se forjó en torno a los modelos económicos y las formas de inserción internacional, tuvo entre sus consecuencias dejar de lado antiguas discusiones sobre cómo representar mejor a los respectivos apoyos electorales y a los intereses del país en su conjunto y, con un lenguaje entre realista y técnico, hizo desaparecer buena parte de la lucha política y de su puesta en escena. Al respecto señala Alain Touraine:

La política parece incapaz de expresar o de organizar sus reivindicaciones, que no consiguen darse una forma autónoma. El sistema político se aísla de la sociedad donde, en los países más ricos, la cultura de los jóvenes, los mensajes de los medios, el atractivo del consumo dan expresiones no políticas a demandas sociales. Paralelamente, la influencia del Estado y, a través de éste, de la economía internacional sobre la vida de

cada uno no deja de aumentar. Que el retroceso necesario del Estado republicano no nos impida ver la gravedad de una despolitización que llega hasta el rechazo de la “clase política” y que quita todo contenido a la democracia. No podremos estar satisfechos durante mucho tiempo con la ilusión que identifica la democracia con la limitación de las intervenciones del Estado.¹⁸

Los candidatos con más posibilidad de éxito en casi todos los países más desarrollados coincidieron en adjudicar una valoración máxima a la conquista de la simpatía de los sectores económicos más poderosos, locales e internacionales, y así contribuyeron a alejar la política de los ciudadanos comunes, probablemente -como en una profecía autorrealizada- convencidos que a éstos la acción de los partidos no les despertaba interés. La distancia de buena parte de la población dio, a su vez, una menor representatividad a los gobernantes y más poder de negociación a los gestores del capital.

Frente al imaginario Estado-nación en crisis y a Estados con menos capacidades para tomar decisiones en cuestiones que afectan directamente la vida de las personas y el futuro de sus inserciones sociales, no es sorprendente que la participación ciudadana se retrotraiga o que en los extremos antidemocráticos surjan convocatorias de carácter chauvinista con consignas fascistas. Los partidos que en los países centrales han buscado defender la democracia y rechazar los efectos perjudiciales de los procesos de globalización no han conseguido presentarse como alternativas reales en las contiendas electorales. No es arriesgado suponer, entonces, que el descrédito actual de la política afecte a todos los actores, incluidos aquellos que critican las situaciones nacionales e internacionales imperantes. Sin embargo, la creciente presencia en la escena pública de movimientos sociales cuya acción se dirige contra diferentes consecuencias de la globalización, muestra que la unanimidad dista de ser un hecho. No

¹⁸ Touraine, Alain (1995:162).

obstante si, como hemos visto, la fragmentación de anteriores imaginarios unificadores, la crisis de los sistemas de solidaridad objetivos que resultaban del mundo del trabajo y la pérdida de interés en los debates públicos, son datos fácilmente observables, no cabe duda de que allí también se encuentran las tendencias que dificultan la eventual consolidación de nuevos movimientos sociales.

Sin intenciones de sacar conclusiones sobre todos los temas desarrollados, se puede afirmar que con el debilitamiento del Estado-nación entran en situaciones de cambio todas las instituciones y prácticas políticas. A los tanteos, por ensayo y error, y con la actividad reflexiva, las sociedades elaboran lo que, quizás, dentro de no mucho tiempo se convierta en la política de una nueva época. En esta etapa de transición, son los actores con más poder político, ideológico y económico quienes obtienen los dividendos de los cambios, pero sería apresurado argumentar que la desorientación y la fragmentación de los que resultan desfavorecidos constituye *un nuevo y definitivo modo de ser*.

UNIDAD 3

GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y ESTADO EN LA ARGENTINA

UNO

La debilidad del Estado-nación argentino era una característica cuyo origen se remontaba a mucho antes de la incorporación (“modelo” neoliberal mediante) al proceso de globalización. Las capacidades estatales para controlar aspectos internos del desenvolvimiento social eran frágiles y muy poco operativas en todo lo relacionado con las transgresiones legales de los sectores socioeconómicos predominantes. Si en muchos otros aspectos la acción estatal revelaba poca eficacia, parece importante destacar sus falencias en el campo de la economía y, en especial, para hacer cumplir las reglamentaciones y las obligaciones empresarias; éstos fueron ámbitos que, a su vez, se complejizaron con el neoliberalismo y la globalización. Las protestas que durante mucho tiempo habían impulsado los sectores socioeconómicos predominantes contra el Estado intervencionista realzaban sólo una de las facetas de la acción estatal, pero no hacían mención al complicado entramado de intereses económicos y corporativos alojados en la mayoría de los organismos públicos, distorsionando las finalidades para las que, en teoría, se habían creado. Ese Estado objetivamente fue el producto de (y contribuyó a formar a) un empresariado volcado a la especulación, de comportamientos prebendarios, y poco propenso a las innovaciones y a los riesgos propios de las actividades competitivas¹⁹. Las ideas y la propaganda liberal tenían para los grandes empresarios y para sus corporaciones el sentido de eslóganes para oponerse

¹⁹ Pucciarelli, Alfredo (1998).

a los gobiernos y rememoraban una supuesta época dorada previa a la creación de las instituciones encargadas del intervencionismo económico. Eran, puede decirse, demandas liberales desactualizadas con respecto a los cambios registrados en la nueva economía mundial.

Las críticas al Estado fueron muy frecuentes en la opinión pública en las últimas décadas y expresaron el des-

contento de muchas personas que en algún momento se sintieron mal atendidas en reparticiones estatales, sufrieron perjuicios por su deficiente funcionamiento o padecieron la frialdad, de lo que Max Weber²⁰ definía como “la dominación de la impersonalidad formalista: *sine ira et studio*, sin odio y sin pasión, o sea, sin amor y sin entusiasmo” de la burocracia. No es sorprendente que esos puntos de vista de los ciudadanos comunes se articulasen ideológicamente con las visiones y argumentaciones ideológicas más interesadas que predicaban la conveniencia de disminuir las esferas de intervención del Estado y defendían los intereses de los actores socioeconómicos predominantes. Las luchas ideológicas en torno al problema de la génesis del intervencionismo estatal y sobre las causas de su ineficiencia ocuparon una parte considerable de las discusiones políticas de las últimas décadas.

Por regla general, en los debates acerca de los problemas relacionados con el Estado se habla directa o indirectamente sobre otros dominios de la vida social. Las propuestas y los proyectos en discusión no son exclusivamente iniciativas de ingeniería institucional o de ciencias de la administración. En el plano estatal se cristalizan las anterio-

En el plano estatal se cristalizan las anteriores y presentes relaciones de fuerza entre los actores sociales existentes en una sociedad y cuando se proponen cambios de sus estructuras legales y administrativas se está planteando una lucha de poder para modificar sus orientaciones inmediatas y futuras.

²⁰ Weber, Max (1999: 179).

res y presentes relaciones de fuerza entre los actores sociales existentes en una sociedad y cuando se proponen cambios de sus estructuras legales y administrativas se está planteando una lucha de poder para modificar sus orientaciones inmediatas y futuras. Lo que pueden parecer debates técnicos sobre las instituciones son, en realidad, la expresión de conflictos de intereses que involucran muchos más aspectos que los explícitamente enunciados. Es decir, los diagnósticos sobre la situación estatal están asociados a concepciones sociales, políticas y económicas, e invariablemente aconsejan cambios en las legislaciones y de funcionamiento burocrático cuyas consecuencias no resultan socialmente neutras.

DOS

Los roles de árbitro asumidos por el Estado argentino le adjudicaron una permanente presencia en los conflictos entre los distintos actores sociales y la influencia de las corporaciones empresarias en las decisiones públicas fue igualmente importante durante los gobiernos civiles y militares. Las grandes empresas obtuvieron créditos subvencionados, preferencias en los contratos públicos y concesiones especiales, condonación de deudas, informaciones anticipadas sobre decisiones acerca de tasas de cambio o financieras, franquicias impositivas y todo otro tipo de recompensas de carácter particularista. Los favoritismos de los altos funcionarios con respecto a las grandes empresas proveedoras de los organismos públicos, fueron muchas veces denunciados. A modo de ejemplo de esos manejos, parece interesante citar un testimonio de un dirigente de la filial argentina de la empresa norteamericana IBM, quien narró en un libro que

[...] a fines de los años 60 con una licitación llamada por la Dirección General Impositiva, la relación con el cliente había llegado a un punto tal que, además de colaborar en la redacción

*del pliego de condiciones técnicas, el vendedor de IBM había logrado tener una oficina en la repartición desde la que, haciéndose pasar por empleado de la DGI, respondía las consultas telefónicas que hacían los otros oferentes.*²¹

En la mayor parte de los casos, las iniciativas para favorecer el desarrollo de un determinado sector de actividades chocaban con la oposición de otros intereses empresarios y provocaban sus resistencias. En términos muy resumidos, ninguno de los principales actores socioeconómicos consiguió en las dos décadas imponer de modo estable su proyecto; sin embargo, en los momentos en que cada uno de ellos tuvo mayor gravitación sobre las decisiones estatales logró medidas para acrecentar sus beneficios, ya fuese por la creación de protecciones o de privilegios perjudicando a otros sectores, por la adopción de estímulos a sus actividades alegando circunstancias excepcionales o por la sanción de moratorias impositivas, condonación de créditos adeudados o traspaso de empresas quebradas al sector público, para nombrar sólo algunos ejemplos que contribuyeron a "agrandar" el Estado y a desarticular su acción burocrática. Así, la falta de un actor socioeconómico capaz de hacer prevalecer de forma estable sus intereses provocó que las ventajas circunstanciales o temporarias de cada uno de ellos se convirtieran en un problema cuyos efectos objetivos se trasladaban a la estructura del Estado.

Las consecuencias de las frecuentes situaciones de crisis económicas, sociales y políticas dieron lugar a reglamentaciones de emergencia, luego convertidas en permanentes. La falta de una carrera administrativa con promociones por méritos condujo a la selección de los empleados públicos con criterios nepotistas o por afinidades partidarias o ideológicas y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios estatales llevó al desinterés por las labores realizadas. Los funcionarios políticos o militares con poca legitimidad y escasos conocimientos dejaron de sancionar los actos de corrupción

²¹ Soriani, Gustavo (1996: 38-39).

o de flagrante indolencia y establecieron sistemas objetivos de complicidades con las burocracias a su cargo, debilitando el ordenamiento jerárquico y la disciplina. Las licitaciones previamente negociadas y las malversaciones de los presupuestos (realizadas, en general, con acuerdos entre contratistas y proveedores), contribuyeron a degradar la legitimidad de las instituciones estatales ante la opinión pública.

Sobre incorporación de personal estatal, con términos descarados, un observador atento, Raúl E. Cuello, sostuvo oportunamente:

*Llegan los parientes y amigos, en ese orden. Y no necesariamente sólo del designante sino, lo que es peor, se nombran parientes de amigos y amigos de los amigos, con lo cual se eslabonan ineficiencias, porque el ejemplo que se brinda a los cuadros burocráticos estables desestimula el espíritu de cuerpo y la propensión al trabajo.*²²

El testimonio revela un aspecto de la crisis estatal que tendió a agudizarse a medida que la administración pública perdía reconocimiento social.

La crisis estatal argentina se agravó durante la dictadura militar instalada en el gobierno entre 1976 y 1983, que se propuso desarticular el intervencionismo económico y restablecer la libertad de mercado. El proyecto iba más allá de la economía y buscaba la reestructuración general de la sociedad, de la política y de la cultura. En coincidencia con sus objetivos, las principales entidades empresarias le brindaron su adhesión. La mayoría de los dirigentes de los partidos políticos no se opuso a la instauración del gobierno autoritario y no faltaron los que asumieron cargos públicos. Empleando conceptos de Barrington Moore, en investigaciones anteriores hemos caracterizado a la propuesta de la dictadura como un intento de realizar una “revolución desde arriba” o modernización conservadora que debía,

²² Cuello, Raúl (1998:75).

según esperaban los caudillos castrenses, culminar con la aparición de actores económicos y políticos capaces de asegurar una dominación social estable. Desde nuestra perspectiva analítica considerábamos que el proyecto de cambio social autoritario fracasó, entre otras causas, por la ausencia de las condiciones estatales necesarias para ponerlo en práctica. Una “revolución desde arriba” que no contaba con un Estado con capacidades burocráticas y cuya conducción la detentaba un poder tripartito integrado por los jefes de las tres armas preocupados por defender prerrogativas corporativas y personales, no podía alcanzar las ambiciosas metas anunciadas.²³

La desorganización estatal de los años de la dictadura multiplicaron las actividades especulativas y la consolidación de lo que en términos sociológicos weberianos se denomina el capitalismo aventurero. Los actores socioeconómicos más beneficiados y visibles fueron los denominados “grupos económicos concentrados” y el capital financiero nacional e internacional, que encontraron múltiples oportunidades para obtener ganancias. A esos actores más poderosos se sumó un amplio número de anónimos “minoristas”: banqueros emergentes, operadores de divisas, acaparadores de productos varios, administradores de “mesas de dinero”, técnicos en “lavado”, funcionarios bien informados, falsos influyentes, etc. La cantidad de personas involucradas en los negocios financieros fue lo suficientemente grande como para que se creara un diario cuyo nombre evitaba ambigüedades: *Ámbito Financiero*.²⁴

El régimen dictatorial introdujo un nuevo e importante actor socioeconómico en la vida política nacional: los acreedores internacionales. En condiciones mundiales de excepcional liquidez, los banqueros de los países centrales otorgaron préstamos de un modo totalmente laxo con la convicción de que el “respeto a la continuidad jurídica” aseguraba su cobro aun después de un eventual retorno a la

²³ Sidicaro, Ricardo (1996).

²⁴ Bonaldi, Pablo (1998).

democracia. Así, los militares encontraron en el endeudamiento externo una forma de fortalecer sus disponibilidades presupuestarias para renovar armamentos y mejorar sus privilegios. A la vez, las paridades cambiarias abarataban el valor interno de las divisas y mediante seguros se garantizaban las ganancias especulativas, al punto tal que cuando se llegó al límite de las posibilidades de mantener ese sistema se transfirieron al Estado las deudas de las grandes empresas, que en

no pocos casos eran el resultado de autopréstamos. Todas esas iniciativas tuvieron por efecto acrecentar el debilitamiento estatal frente a los actores socioeconómicos predominantes.

Además de los acreedores externos, la deuda multiplicada por siete durante la dictadura agregó otros poderosos interlocutores: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para nombrar sólo aquellas agencias con presencia más pública y persistente, que comenzaron a participar en la política doméstica con sus recomendaciones técnicas y “desinteresadas”. En términos del análisis de las relaciones internacionales, las deudas externas de los países suponen la asociación con los intereses de las naciones acreedoras y ese vínculo, contabilizado en dinero, implica conexiones económicas y políticas entre las sociedades. Como señaló Max Weber:

[...] los tributos a los “pueblos acreedores” se prestan actualmente en formas de pago de la deuda exterior o en la forma de dividendos y réditos cobrados por las capas poseedoras de tales pueblos. Si se pensara en algún momento en la cesación de esos ingresos, ello significaría para los países (acreedores)

*un sensible retroceso de la capacidad adquisitiva inclusive para los productos internos, lo cual influiría muy desfavorablemente en el mercado de trabajo.*²⁵

A partir de ese nexo entre las deudas externas y las sociedades acreedoras resulta evidente la utilización por parte de éstas de los préstamos como instrumentos de poder en el plano internacional, aspecto que acompaña a su preocupación por los cobros para preservar los beneficios de sus empresas. El incremento de la deuda externa significó para la Argentina una temprana entrada en el entonces incipiente proceso de globalización, cuyas consecuencias perjudicaron la autonomía de toma de decisiones de todos los gobiernos posteriores a la dictadura. La deuda dejó establecida en el plano externo una situación de merma de la soberanía nacional y en el interno un tipo de relación Estado - sociedad en la que las consecuencias de la globalización financiera afectaron prácticamente al conjunto de la vida social. El resultado del "proceso" fue una situación de crisis estatal mucho más profunda que la existente siete años antes.

Durante los años del gobierno del presidente Raúl Alfonsín se encararon pocas reformas para mejorar las capacidades estatales, reformas que se centraron, especialmente, en las áreas donde había más urgencia en suprimir conductas y procedimientos impuestos por la dictadura. Sin embargo, en términos generales, no se tomaron medidas significativas para intentar solucionar la crisis del funcionamiento estatal. Los cambios parecieron no adjudicar mayor importancia a la recuperación de la eficiencia estatal en el proceso de fortalecimiento de la democracia. El tema del restablecimiento del principio de autoridad debió, seguramente, despertar las resistencias de quienes lo asociaban con las actuaciones del gobierno militar. Así, las agendas gubernamentales no se separaron de la confusión reinante en buena parte de la opinión pública e incluyeron de modo marginal el problema del fortalecimiento del Estado.

²⁵ Weber, Max (1999: 677).

Durante la segunda parte del gobierno alfonsinista, la búsqueda de alianzas con los poderosos grupos económicos consolidados en la dictadura anuló el intento inicial de dotar al débil Estado de una relativa distancia con respecto a los intereses sectoriales. Ese acercamiento desembocó en una relación en la que los equipos económicos del gobierno radical pactaron la estabilidad de precios con los grandes empresarios ofreciéndoles a cambio de su buena conducta, o como recompensa, la posibilidad de (y la información para) obtener ganancias en la especulación financiera. Ese particular *modus operandi* fue un factor que incidió en la disolución del valor de la moneda, símbolo por excelencia del poder estatal.

Cabe, no obstante, destacar que en el plano doctrinario el gobierno del presidente Alfonsín se mantuvo en posiciones distantes de las ideas favorables a la reducción de las funciones estatales. Con palabras precisas, en el año 1987, Alfonsín se definía al respecto diciendo:

También se habla de achicar el Estado y se nos acusa de poca disposición a dar pasos en ese sentido. A mi entender, afirmar hoy que es necesario achicar el Estado y reducir el gasto público es, dicho así, una tontería ideológica. En definitiva, la crisis del Estado es la crisis de la sociedad, que carece de medios necesarios para satisfacer sus propios reclamos. La escasez de recursos convierte en contradictorios estos reclamos, porque la satisfacción de unos significa la postergación de otros.²⁶

En la reflexión del entonces primer mandatario se resumía una concepción que devolvía a la sociedad las falencias del Estado, pues la carencia de medios resultaba de la incapacidad de los organismos encargados de asegurar las recaudaciones tributarias y así satisfacer las expectativas de la población.

Desde mediados del período radical, la realización de algunas privatizaciones de empresas públicas y el anuncio de otras, despertaron

²⁶ Giussani, Pablo (1987: 295).

la oposición del peronismo que veía en esas iniciativas un atentado contra la soberanía nacional. Un observador atento de la marcha de las políticas económicas del radicalismo, Daniel Larriqueta, hizo una reflexión pertinente sobre las dificultades para privatizar al mostrar los intereses en juego:

Para los sindicatos estatales, los proveedores y contratistas del Estado y los grupos políticos que están cerca de ellos, la privatización es una amenaza. Y frente a esta realidad, el lenguaje vuelve a ser ambiguo, porque muchos grandes empresarios –incluyendo no pocas empresas extranjeras– proclaman un espíritu privatista que se esfuma rápidamente en el momento de pasar a los hechos.²⁷

Las capacidades estatales deterioradas no brindaban, por cierto, las mejores condiciones para resolver mínimamente los desafíos que planteaban las múltiples demandas acumuladas y asegurar al mismo tiempo la gobernabilidad de los aliados empresarios, sólo preocupados por la realización de negocios coyunturales y cuya influencia crecía junto con las dificultades económicas que condujeron a una moratoria de hecho de los pagos internacionales.²⁸

Con el caos de la hiperinflación, los precios de los productos perdieron referencias y, en el extremo, los denominados “saqueos” aparecieron como la respuesta de quienes no encontraban garantizado el compromiso que, en teoría, tenía el Estado de asegurar el valor de su papel moneda. Si bien no se produjeron de una manera generalizada, la violencia de los “saqueos” colocó a la sociedad ante actos de evidente violación del acuerdo social que funda la vigencia de la propiedad privada, la que debió ser preservada por los propios interesados, en no pocos casos, por medio del uso de armas y sin la intervención de fuerzas estatales. Tal como sostuvo Max Weber:

²⁷ Larriqueta, Daniel (1988:193).

²⁸ Rapoport, Mario (2000:921).

Los precios en dinero son producto de lucha y compromiso; por tanto, resultado de constelación de poder. El "dinero" no es un simple "indicador inofensivo de utilidades indeterminadas", que pudiera transformarse discrecionalmente sin acarrear con ello una eliminación fundamental del carácter que en el precio imprimen la lucha de los hombres entre sí, sino, primordialmente: medio de lucha y precio de lucha, y medio de cálculo tan sólo en la forma de una expresión cuantitativa de la estimación de las probabilidades en la lucha de intereses.²⁹

Sin la referencia estatal orientadora de la moneda, el conflicto en torno a los precios perdió al dinero como mediador simbólico y se plantearon luchas sin mediación recurriendo a la violencia. Como en una experiencia de laboratorio, la ausencia del Estado produjo efectos de disolución de los tejidos sociales: "me saqueó un vecino que venía siempre a hacer compras", fue una narración habitual cuyo sentido era: "desapareció la garantía estatal que aseguraba el intercambio pacífico con mi vecino".

La transición a la democracia aún no había cumplido su primera década cuando los efectos generales del proceso de globalización comenzaron a operar sobre el Estado, el sistema de representación política y la incipiente conformación de la ciudadanía. Lo que en los países centrales se presentó como un conjunto de factores que transforman las instituciones y las formas de comportamientos políticos prolongadas y ya consolidadas, se registró en la Argentina en una situación muy distinta. Los partidos políticos se desorganizaron durante los años de dictadura militar y su restablecimiento era aún incipiente. El ejercicio de la representación política por parte de la población distaba de haber alcanzado una sedimentación propia de las prácticas democráticas acumuladas en las experiencias colectivas e individuales. Como consecuencia de la gran cantidad de demandas postergadas bajo el régimen militar y por la creencia bastante difundida de que

²⁹ Weber, Max (1999:82).

con el fin del autoritarismo se repararían las injusticias sociales, el funcionamiento de la democracia provocó, durante la segunda mitad de la década de 1980, la frustración de las expectativas de una parte de la población. La desconfianza en los partidos y en su representatividad, así como en el valor del ejercicio de los recién readquiridos derechos ciudadanos, era evidente en el momento en que comenzaron a operar los efectos del proceso de globalización.

TRES

El programa neoliberal que la Argentina emprendió en el marco de su inserción en el libre mercado global supuso introducir una doble restricción a la acción estatal³⁰. Por una parte, a pesar de encontrarse en crisis, el Estado intervencionista tomaba decisiones sobre la marcha de un amplio conjunto de cuestiones económicas y sociales, y en torno a esas orientaciones se establecían debates políticos y acciones corporativas que interesaban a distintos sectores de la población. Aun cuando el entusiasmo participativo de comienzos de la democracia había menguado, en la arena política se presentaban opciones que, según se suponía, eran importantes para la sociedad en su conjunto. Éstas comprendían desde la distribución de ingresos hasta la administración de las fuentes de energía o de los transportes, pasando por todas las consecuencias directas o indirectas de esas medidas sobre problemas regionales, poblacionales o culturales. Las resoluciones adoptadas resultaban de inmediata incumbencia pública y generaban discusiones partidarias e interés de sectores de la ciudadanía. Con el neoliberalismo quedó establecido un macroyecto, que al transferir al mercado la gestión de cuestiones antes a cargo del Estado, diluyó casi totalmente esos debates entre partidos y sus rebotes de politización ciudadana.

³⁰ Sidicaro, Ricardo (1995).

Por otra parte, el debilitamiento del Estado-nación en el contexto del libre mercado global, provocó que una multiplicidad de agentes privados externos definieran, según sus conveniencias, aspectos fundamentales de las actividades productivas, de los servicios y de la vida cultural. La profundización del déficit de soberanía presentó extremos como el denominado de “las relaciones

carneles” en materia diplomática. Pero aun sin llegar a ese grado de explicitación, la ausencia de potestades estatales sobre dominios anteriormente resguardados se convirtió en un programa asumido y declarado de cesión de poder a actores e instancias internacionales. La menor capacidad del Estado-nación, que ya se encontraba en situación de crisis, repercutió de manera ampliada sobre los partidos políticos más importantes, que para aceptar la “soberanía limitada” debieron dejar de lado parte de sus respectivas historias asociadas a la construcción de una mayor autonomía nacional. Además, los “imperativos de la competitividad” empujaron, como sucedió en muchos otros países, a reformar regresivamente antiguas leyes de protección social y esas medidas también entraban en contradicción con las trayectorias partidarias precedentes.

Por otra parte, el debilitamiento del Estado-nación en el contexto del libre mercado global, provocó que una multiplicidad de agentes privados externos definieran, según sus conveniencias, aspectos fundamentales de las actividades productivas, de los servicios y de la vida cultural.

CUATRO

Los efectos de la hiperinflación de 1989 sobre la memoria social se convirtieron en referencias fuertes en las interpretaciones que vieron en el derrumbe monetario una de las explicaciones de la aceptación social (con temores de recaídas de por medio) del proyecto

neoliberal instaurado poco después.³¹ Dicha aceptación, sin embargo, no podría separarse de las luchas libradas para acordar significado al fenómeno inflacionario y transformarlo en un acontecimiento ideológicamente descifrado. En realidad, en los “saqueos” habían convergido múltiples efectos de la crisis estatal, pero por la naturaleza de sus antecedentes inmediatos, fueron los actores más entrenados y habituados en postular argumentos sobre la “última oportunidad” y el “borde del abismo” quienes consiguieron hacer ver en el desborde de los precios y en la caída del valor de la moneda, consecuencias de la debilidad estatal, como resultado del exceso de presencia del Estado en la economía y en la sociedad.

El agotamiento de un estilo de relación entre el Estado y la sociedad fue planteado en 1989 desde diferentes perspectivas que, si bien no coincidían totalmente, abrieron paso a las reformas estatales iniciadas por el sucesor de Alfonsín. El consenso logrado en la población obvió la discusión de las medidas a adoptar y los portavoces de los principales actores socioeconómicos celebraron el *vox populi, vox Dei*, al que siempre habían rechazado por irracional y populista. Los partidos políticos acompañaron ese clima de ideas sin expresar mayores convicciones, pues el intervencionismo del Estado en lo social y en lo económico era parte del sentido común de sus dirigentes y de sus adherentes más comprometidos que, demás está recordarlo, cultivaban expectativas de alcanzar puestos y salarios en algún nivel de las tan vilipendiadas administraciones públicas.

Además, muy pronto se hizo notorio que los pequeños partidos que durante años habían hecho de la crítica al Estado su principal propuesta doctrinaria tampoco tenían concepciones claras sobre cómo dar al mercado la primacía pregonada. Las principales corporaciones empresarias festejaron la victoria ideológica, pero en la medida en que sus demandas de menor intervención estatal sólo constituían un programa general y difuso de rechazo a las regulaciones, llegaron a la nueva etapa sin perspectivas definidas. El “milagro” de la conversión

³¹ Sigal, Silvia y Kessler, Gabriel (1997).

de Menem pareció sorprender a los antiguos pregoneros de las virtudes del mercado. Sin subterfugios, Juan Carlos de Pablo describió la tenue frontera entre la política y la economía:

*¿Por qué fuimos a la “híper”? Porque creíamos que venía Menem. En efecto, las finanzas públicas de comienzos de 1989 no eran muy diferentes de las de los años anteriores; pero a medida que las encuestas de opinión ratificaban más y más las chances del candidato justicialista, los argentinos huíamos en igual medida de los australes, lo cual deterioraba más la situación económica y aumentaba entonces las posibilidades de triunfo de Carlos Menem, generando nuevas vueltas de tuerca en el espiral acumulativo.*³²

El gobierno de Menem llevó adelante una gran ruptura con la tradición peronista. Para realizar el cambio de posiciones doctrinarias no existieron mayores discusiones públicas en su partido, pero tampoco se registraron en sus filas adhesiones al proyecto de desarticulación de las instituciones del intervencionismo estatal. Las prácticas de los altos funcionarios del gobierno menemista se ajustaron al programa neoliberal, que se encuadraba en lo que históricamente era la propuesta del “otro” social. Al respecto, Gerardo Aboy Carlés sostiene que

*[...] al romper con la política de reforma social e igualación que era uno de los componentes del peronismo, el menemismo acabó con el principio de unidad que había amalgamado a los sectores populares en solidaridades colectivas a través de un sistema de alteridades: el enfrentamiento peronismo- antiperonismo.*³³

³² de Pablo, Juan Carlos (1994:17).

³³ Aboy Carlés, Gerardo (2001: 307).

El abandono de las orientaciones tradicionales fue justificado de maneras distintas por los funcionarios menemistas más destacados, pero la ideología neoliberal, de hecho, careció de voceros con trayectoria partidaria reconocida. Los gobernadores peronistas provinciales no se mostraron, en general, propensos a cambiar las ideas económicas y sociales del movimiento político al que pertenecían. El sindicalismo se encontró frente a los dilemas que surgían del proyecto menemista. Por sus bases sociales, por su tradición, por los intereses de sus propias organizaciones, los dirigentes gremiales peronistas se hallaban asociados desde hacía décadas al intervencionismo estatal. La apertura de la economía con el aumento de los índices de desocupación, la desregulación de las relaciones laborales, la precarización del empleo, los denominados contratos “basura”, los retrocesos del poder adquisitivo de los salarios, las privatizaciones de empresas públicas, y, en general, todo el efecto simbólico que tenían las pérdidas de conquistas logradas durante anteriores gestiones peronistas, generaron creciente malestar social y el debilitamiento de los sindicatos.

La oposición gremial contribuyó a aplazar la sanción o el tratamiento de leyes cuya finalidad fuera profundizar la desregulación laboral o hacerles perder el manejo de las obras sociales.

La disminución del número de sindicalistas en las representaciones parlamentarias del peronismo fue uno de los indicadores más elocuentes de su retroceso y de la desconfianza con la que se seguía su evolución desde el gobierno³⁴. La oposición gremial contribuyó a aplazar la sanción o el tratamiento de leyes cuya finalidad fuera profundizar la desregulación laboral o hacerles perder el manejo de las obras sociales. En esas actitudes de rechazo a la política oficial debieron coincidir con muchos legisladores, cuyas orientaciones eran erráticas y que evitaban rupturas públicas y permanentes con el gobierno, manteniéndose en la disciplina de sus bloques parla-

La disminución del número de sindicalistas en las representaciones parlamentarias del peronismo fue uno de los indicadores más elocuentes de su retroceso y de la desconfianza con la que se seguía su evolución desde el gobierno³⁴. La oposición gremial contribuyó a aplazar la sanción o el tratamiento de leyes cuya finalidad fuera profundizar la desregulación laboral o hacerles perder el manejo de las obras sociales. En esas actitudes de rechazo a la política oficial debieron coincidir con muchos legisladores, cuyas orientaciones eran erráticas y que evitaban rupturas públicas y permanentes con el gobierno, manteniéndose en la disciplina de sus bloques parla-

³⁴ Gutiérrez, Ricardo (2001).

mentarios³⁵. Puede afirmarse que con muchos sindicalistas ocurrió algo similar y evitaron los costos de oponerse al neoliberalismo, postergando sus críticas públicas para futuras coyunturas.

Al terminar la década presidencial de Menem las críticas al denominado “modelo” eran más habituales y claras en el partido oficialista que en los candidatos de la coalición opositora. Luego de la derrota de 1999, se les abrió a todos los dirigentes peronistas la posibilidad de diferenciarse de modo público del proyecto de liberalización y de desregulación de la economía y de las relaciones laborales. Si la preocupación por la carrera política fue para muchos un factor clave para moderar las objeciones al gobierno de Menem, esa meta la debieron asegurar luego criticando las consecuencias del “modelo”.

De los distintos aspectos relacionados con la puesta en práctica del proyecto neoliberal sólo destacaremos algunos para ejemplificar efectos producidos por las falencias del Estado. La apertura importadora de la economía al comercio mundial, en apariencia la más simple de todas las iniciativas, se encontró muy pronto con las consecuencias de la crisis estatal. El deficiente funcionamiento del control aduanero impedía el cobro estricto de los impuestos y tasas que debían aplicarse a las importaciones que entraban en competencia con la producción nacional. Sin capacidades técnicas frente a las acciones de *dumping* internacional o las más prosaicas subfacturaciones, la globalización comercial quedó, en buena medida, librada a una dinámica burocrática ajena a los objetivos modernizadores. Los industriales perjudicados protestaron reiteradamente frente a las anomalías de la integración al comercio mundial sin las garantías mínimas de aparatos estatales eficientes³⁶. Denuncias realizadas en el período mostraron que el problema aduanero no era sólo de fallas en los aforos y tarifas sino que la desorganización estatal daba lugar a la violación sistemática de las leyes y a la generalización de prácticas de corrupción.

³⁵ Jones, Mark (2001).

³⁶ Rial, Osvaldo (2001: 89-99).

La desregulación de la economía fue el resultado de un proceso en el que operaron simultáneamente muchos actores y que no podría entenderse como el producto de las opciones tomadas exclusiva y libremente en el seno del gobierno. La lucha por la captura de decisiones públicas, componente siempre presente en las políticas de los estados modernos, fue el caso analizado más directa y abiertamente en virtud del escaso margen de negociación del gobierno, que confesaba su necesidad de desregular y privatizar aduciendo urgencias “de caja”, o para atraer más rápidamente la confianza de los inversores externos. La apertura de la economía conoció así excepciones a favor de determinadas actividades que contaban con actores en mejor posición para influir en defensa de sus intereses, ya fuesen grandes empresarios de la época anterior o bien nuevos inversionistas. El pragmatismo con el que se trató en algunas oportunidades de justificar las excepciones fue, en realidad, una manera de reconocer las consecuencias de la desigual relación de fuerzas entre un gobierno que manejaba un Estado cada vez más débil y actores socioeconómicos cuya fortalecida acumulación de capital les daba mayor capacidad de imponer decisiones. Esto no significa que se cristalizaron las posiciones de los poderes económicos anteriores al neoliberalismo y que no se registraron modificaciones; pero, para nuestro tema, es importante destacar que el aparato estatal en crisis que abrió la economía siguió atravesado, en un primer período, por los intereses a los que antes favorecía con contratos y compras, y que a partir del neoliberalismo adquirían las empresas públicas o conseguían re-regulaciones³⁷. Agreguemos que durante el curso de la década que nos ocupa la trama compleja de los intereses de los actores socioeconómicos predominantes conoció un desplazamiento en beneficio de los inversionistas extranjeros, situación que colocó al gobierno ante interlocutores con aun más poder de negociación.

Las privatizaciones de empresas públicas suprimieron mecanismos estatales para orientar actividades económicas y sociales, mien-

³⁷ Azpiazu; Gutman y Vispo, (1999). Etchemendy, Sebastián (2001).

tras que los nuevos propietarios o concesionarios, se convirtieron en poderosos interlocutores de un Estado que casi carecía de instrumentos burocráticos para hacer cumplir las disposiciones que debían regular sus acciones. El caso de Aerolíneas Argentinas fue una demostración clara de la impotencia estatal ante los actores que impusieron sus intereses en el marco del neoliberalismo. En general, la gestión de las empresas públicas había sido criticada por los excesivos costos de sus producciones o servicios, pero no se había debatido seriamente si un Estado que no conseguía hacerlas operar de manera adecuada se encontraría luego de privatizarlas en condiciones para supervisar sus desempeños. La imagen estatal, deteriorada frente a la opinión de buena parte de la sociedad, se encontró afectada en la etapa neoliberal por las múltiples denuncias sobre las irregularidades de los procedimientos que acompañaron su cesión al sector privado.

En la medida en que las empresas públicas realizaban más actividades que la producción de bienes o servicios, su privatización dejó al Estado con menos instrumentos para responder a demandas sociales cuyos perfiles no necesariamente eran nítidos. En la mayoría de los razonamientos sobre las mencionadas empresas públicas, se omitió destacar sus aportes a la integración regional, al poblamiento de zonas distantes de los centros urbanos y administrativos, a la promoción del desarrollo cultural, a la creación de empleos en ciudades que dependían básicamente de sus actividades, etc. Además, se desconoció la importancia de las tarifas o precios diferenciales, como mecanismos de estímulo o de equidad manejados para regular o impulsar aspectos económicos o sociales. Esas actividades conexas no se desplegaban de un modo planificado y, naturalmente, no eran evaluadas en términos contables o mercantiles por las empresas, por lo que las privatizaciones redujeron así más mecanismos de acción estatal.³⁸

Entre las manifestaciones de la crisis de las capacidades estatales, la evasión impositiva era considerada desde hacía mucho tiempo

³⁸ Márquez, Daniel y Palma Godoy, Daniel (1993). Paura, Vilma (1995). Peñalva, Susana (2000).

como uno de los problemas más graves del país. El tema suele ser materia de críticas éticas pero es una de las mejores ilustraciones de incapacidad estatal y de la debilidad para sancionar las transgresiones a las leyes. El subsecretario de finanzas públicas del gobierno nacional describió en noviembre de 1990 las dificultades operativas de la entidad encargada de las recaudaciones tributarias diciendo:

La crisis de las finanzas públicas se mantuvo, sin solución, durante toda la experiencia del gobierno menemista y se agudizó en la medida en que los importantes capitales extranjeros que llegaron al país manejaron mecanismos más complejos para evadir las obligaciones tributarias.

*Del total de los 1.200 agentes de la Dirección General Impositiva el 30% se encuentra permanentemente ausente, otro 30% es incapaz y un 20% más no es gente de confianza.*³⁹

La crisis de las finanzas públicas se mantuvo, sin solución, durante toda la experiencia del gobierno menemista y se agudizó en la medida en que los importantes capitales extranjeros que llegaron al país manejaron mecanismos más complejos para evadir las obligaciones tributarias.

A comienzos en 1991, con la designación del ministro Domingo Cavallo, la política económica neoliberal se completó con la convertibilidad en la relación uno a uno del peso con el dólar, mecanismo que resultó muy eficaz para detener la desvalorización ya crónica de la moneda nacional. En la base de lo que se conoció como "el modelo" se encontraba la continuación del endeudamiento externo, por la vía de la obtención de préstamos y la colocación de títulos emitidos por el Estado en los mercados financieros nacionales e internacionales. La privatización de empresas públicas sirvió, también, para atraer

³⁹ *Ámbito Financiero*, 8-11-1990, pág. 5.

inversiones extranjeras que se sumaron al flujo general de entrada de capitales que mejoraron algunos indicadores macroeconómicos, cuya ponderación positiva se acrecentó en comparación con los períodos precedentes. Para el gobierno menemista, recurrir al endeudamiento externo para emitir moneda nacional manteniendo el respaldo en dólares no pareció plantear un problema, pues se consideraba que con la estabilidad alcanzada se abriría un crecimiento sostenido de la economía y así la deuda y sus intereses perderían importancia en términos relativos.

CINCO

Los sistemas de convertibilidad como el adoptado en 1991 anulan, prácticamente, las capacidades de los Estados para contrarrestar con sus políticas monetarias las situaciones o las acciones perjudiciales para los equilibrios de sus economías. Detrás de sus aspectos técnicos simples y de su falta de teorías sofisticadas, la convertibilidad era un problema eminentemente político en el que se resumía la renuncia estatal en el plano de la regulación de la moneda y que, como ocurre con toda relación de fuerzas, inevitablemente implicó ceder potestades a otros actores. Lo que para el “hombre de la calle” representaba el alivio del fin de la inflación, con sus ventajas inmediatas del retorno del crédito para el consumo y la estabilidad de los ahorros, conllevaba un aspecto no percibido sin un abordaje situado en un nivel más abstracto y cuyas consecuencias escapaban a las visiones inmediatas y cotidianas.

La aceptación acrítica se justificaba, por cierto, en quienes pensaban desde el mundo de los negocios y de la obtención de ganancias privadas. El control del valor de la moneda fue exaltado como un éxito por el neoliberalismo y considerado como el comienzo de la inserción en el primer mundo. La gobernabilidad de la economía, incluso según una parte de la oposición, era un logro permanente que no se debía confundir en las confrontaciones electorales. Las

consecuencias de la convertibilidad se presentaron años más tarde, cuando se hizo notoria su fragilidad y su carácter de mecanismo coyuntural. Como sostiene Rubén Lo Vuolo:

La autoridad pública que va perdiendo su moneda no gobierna, sino que se vuelve un mero administrador que usa su fuerza legal para garantizar la "governabilidad" que exige el poder económico para expandirse. La ciudadanía que debe cancelar sus créditos y deudas recíprocos en una sociedad que no tiene moneda soberana, queda sometida al arbitrio de los poderes económicos.⁴⁰

La vulnerabilidad del régimen de convertibilidad de Menem-Cavallo fue observada desde una óptica práctica por quienes preveían los límites del endeudamiento externo sobre el que se basaba el "modelo". En el año 1993, en un estudio del Consejo Académico de la Unión Industrial Argentina se aseveraba que:

En las primeras etapas (que pueden durar años) de los planes de estabilización con el tipo de cambio fijo no se percibe la escasez sino la abundancia de divisas. Pero esta situación se mantiene únicamente mientras los capitales siguen ingresando, para lo cual la tasa de interés debe mantenerse más alta que la internacional. En otros términos, puede decirse que hay un estrangulamiento externo "encubierto" por las altas tasas de interés que se haría explícito si la tasa de interés descendiese a nivel internacional y el flujo de capitales se redujera o –en situación extrema– se revirtiera. A medida que avanza, un plan de estabilización del tipo del que estamos analizando suele entrar en una segunda etapa. Las dudas sobre la marcha de las cuentas fiscales y, ante todo, la distorsión de los precios relativos, con el creciente déficit comercial, hacen que se perciba un riesgo

⁴⁰ Lo Vuolo, Rubén (2001:88).

*cambiarlo cada vez mayor. Cuando se llega a esta situación, cualquier turbulencia económica o política, con independencia de su importancia real, puede llevar a una corrida o a una demanda repentina de dólares.*⁴¹

SEIS

Durante la década de 1990 el crecimiento de la deuda externa contribuyó a licuar aun más la capacidad del Estado para tomar decisiones distintas a las impuestas por los poderosos factores que operaban sobre la realidad nacional. La relación entre las políticas de endeudamiento externo y la pérdida de autonomía de las decisiones de los Estados nacionales es un tópico que ocupa numerosas páginas en los estudios del mundo de nuestros días. Lo mismo ocurre con las previsible crisis o colapsos derivados de esas situaciones de creciente dependencia de los capitales financieros, cuya volatilidad no es un accidente sino un rasgo de su naturaleza. De allí que variables tales como el desconocimiento o la ignorancia del tema de los movimientos de capitales y de sus consecuencias no pueden ser consideradas como relevantes para explicar las supuestas faltas de previsiones a la hora de reflexionar sobre un final lógico y empíricamente anunciado desde mucho antes que suceda.

La vinculación entre las capacidades estatales y las deudas externas fue sintetizada así por Guillermo de la Deheza:

Los Estados con deudas muy elevadas tienen, además, hipotecada una de sus funciones económicas esenciales: la de hacer frente a los ciclos económicos aumentando el gasto público en fases de recesión, para evitarla o reducirla, y gastando menos o

⁴¹ Unión Industrial Argentina (1999:98).

*recaudando más en épocas de expansión para evitar que el crecimiento sea excesivo y que su tasa supere la del crecimiento potencial generando inflación y pérdida de competitividad.*⁴²

El citado autor señala, también, que los servicios de las crecientes deudas públicas obligan a destinar en intereses sumas cada vez mayores que se han independizado de las necesidades de los ciclos económicos internos. Empleando conceptos de Max Weber sobre el lugar de los endeudamientos externos en las relaciones de fuerza entre naciones con desigual poder político y económico, puede afirmarse que las necesidades de los acreedores pasan a determinar los límites de las iniciativas de los países deudores y, en consecuencia, las decisiones de estos últimos deben “ajustarse” a los dictados y conveniencias de los primeros.

Con la deuda externa cobraron gran influencia en la dinámica política y económica argentina los juicios de las agencias de evaluación privadas que operan a nivel internacional y orientan las expectativas de ganancias de los inversores externos y locales. Tal como resume Saskia Sassen, socióloga de la Universidad de Chicago:

*El sistema regulador privado está representado por las agencias de garantía de solvencia y clasificación crediticia, que vienen desempeñando un papel cada vez más importante en la economía global. Dos agencias dominan este mercado y gestionan tres billones de dólares cada una: Moody's Investors Service Standard and Poor's Rating Group [...]. Al igual que ocurre con el derecho mercantil, las agencias de Estados Unidos han extendido su influencia en el extranjero; una influencia que, hasta cierto punto, puede ser considerada una función impulsora de la ortodoxia financiera estadounidense, especialmente en las perspectivas de corto plazo.*⁴³

⁴² de la Deheza, Guillermo (2000:116).

⁴³ Sassen, Saskia (2001:34).

El “riesgo país” pasó con el tiempo a convertirse en una popular referencia periodística y cotidiana de los argentinos que, en su gran mayoría, desconocían que detrás de la telegráfica expresión se encontraban las evaluaciones sobre el incumplimiento de las recetas de la ortodoxia financiera.

SIETE

Como ya lo señalamos, los intereses empresarios que impulsaron la instalación del modelo neoliberal lo hicieron como una prolongación de sus antiguas luchas contra el Estado intervencionista y en una situación en la que no eran claras las innovaciones que acompañarían a la nueva inserción internacional. La apertura y la desregulación de la economía crearon un escenario nuevo en el que quedaron sobrepasados los potenciales desempeños de buena parte de los grandes empresarios locales. Los mercados desprotegidos, las privatizaciones de los servicios públicos, el flujo no controlado de capital financiero y el retiro del aparato estatal, permitieron que actuaran directamente en el país poderosos inversionistas mundiales, respaldados por sus propios Estados, y esto redujo los antiguos y casi incuestionados poderes de los grandes propietarios argentinos. Las modificaciones se hallan todavía en curso, pero las ventas de empresas nacionales a capitales extranjeros y la implantación de nuevas filiales de ese origen, muestran la conformación de un novedoso mapa del poder económico cuyos efectos sobre las relaciones políticas son fácilmente perceptibles.⁴⁴

El “riesgo país” pasó con el tiempo a convertirse en una popular referencia periodística y cotidiana de los argentinos que, en su gran mayoría, desconocían que detrás de la telegráfica expresión se encontraban las evaluaciones sobre el incumplimiento de las recetas de la ortodoxia financiera.

⁴⁴ Basualdo, Eduardo (1999).

La demanda de acciones estatales para mejorar la situación y las posibilidades de desarrollo de la actividad industrial fue planteada en un estudio del Consejo Académico de la Fundación Unión Industrial Argentina:

El Estado debería incentivar a las empresas ofreciendo externalidades (por ejemplo, entrenamiento de la mano de obra, asistencia tecnológica, etc.) que reduzcan los costos relativos de las industrias más complejas desde el punto de vista tecnológico y organizativo, de manera que las exportaciones de alto valor agregado que hoy no son rentables lleguen a serlo, en el entendimiento de que cuanto más intensas sean esas externalidades menores tendrían que ser los [otros] estímulos mencionados antes. Por supuesto, en una primera etapa esta baja de costos privados tendría un costo para el sector público, pero éste sería compensado por los beneficios derivados de la exportación y el crecimiento [...]. El Estado también debería actuar coordinando las acciones del sector privado e incluso tomando parte activa en el proceso arbitrando en los conflictos mediante políticas públicas, cuando dentro de un sector existen desacuerdos que traban el aumento del valor agregado de la producción o de las exportaciones [...]. Entre las externalidades quizás más importantes son las que provee el sistema educativo, no sólo para aumentar la competitividad de los sectores de bienes muy diferenciados, sino también para mejorar la capacidad de gestión estatal, necesaria para las políticas industriales⁴⁵ [...]. El problema planteado por la existencia de fallas de mercado, a su vez, es que la "igualdad de oportunidades para competir" –subyacente en el punto anterior– no se cumple si en algunas ramas industriales hay externalidades negativas que hacen que las empresas deban internalizar en sus costos servicios que el

⁴⁵ Diamand, Marcelo y Notchteff, Hugo, eds. (1999:124).

*mercado no provee normalmente en ningún país ya que son considerados bienes públicos. Se trata en suma de una “falla del Estado”, si se quiere, que comprende a los servicios educativos, sanitarios, tecnológicos, de apertura de mercados externos, etc. Son precisamente estos servicios los que en todos los países que tienen una alta competitividad internacional y desean mantenerla, se consideran verdaderas claves de bóveda de las políticas industriales activas [...]. Si la Argentina va a integrarse a una economía globalizada, tanto el drástico mejoramiento de la calidad de los servicios antes mencionados, cuando ellos existen, como las decisiones de encararlos adecuadamente cuando no existen, requerirán seguramente de una íntima colaboración entre el sector privado y el Estado, ya que la manifestación de una demanda de los mismos como su administración eficiente difícilmente serían posibles sin ella.*⁴⁶

Los intercambios comerciales con los países del Mercosur se vieron, también, afectados por la manera en que el “modelo” produjo la sobrevaloración de la moneda local. En muchas oportunidades sectores industriales argentinos se manifestaron contra la competencia ruinosa que les hacían los productos de origen brasileño. Daniel Heymann, en un estudio sobre los comportamientos macroeconómicos durante la década del 90 afirmó:

Al estar rígidamente fijado el tipo de cambio, los instrumentos para influir más o menos directamente sobre los precios de los bienes transables internacionalmente quedaron concentrados en las políticas comerciales e impositivas. Las demandas para el empleo de estos instrumentos frente a una perturbación macroeconómica se manifestaron con intensidad luego de la devaluación brasileña a comienzos de 1999 [...].

⁴⁶ *Ibíd*em, pp. 120-121, 146.

*Se generaron visibles tensiones en el ámbito del Mercosur, si bien el gobierno reiteró que consideraba al proyecto de integración como un elemento central de sus políticas.*⁴⁷

En un análisis acerca de los efectos de los procesos de globalización sobre las relaciones políticas argentinas⁴⁸, desarrollamos una caracterización de las transformaciones producidas en la conformación de los actores socioeconómicos predominantes de la década del 90 que nos parece pertinente reproducir. En ese texto decíamos que Zygmunt Bauman propone una aproximación válida para pensar al capital que circula libremente por el mundo que, por otra parte, ilustra con referencias que resultan familiares con el pasado de nuestro país. Dice Bauman:

*La nueva libertad del capital evoca la de los terratenientes absentistas de antaño, tristemente célebres por descuidar las necesidades de las poblaciones que los alimentaban y por el rencor que ello causaba. El único interés que tenía el terrateniente absentista en su tierra era llevarse el "producto excedente". Sin duda, existe una similitud, pero la comparación no hace justicia a la liberación de preocupaciones y de responsabilidades de la que goza el capital móvil de fines del siglo XX y que el terrateniente absentista jamás pudo adquirir.*⁴⁹

La imagen histórica propuesta por Bauman es pertinente al mostrar la *exterioridad* de los nuevos actores internos/internacionales.

En el caso argentino es interesante destacar cómo esa exterioridad produce efectos sobre la estructura política:

- 1) los *empresarios absentistas* no tienen mayores razones para hacerse representar por las dirigencias políticas o corporativas vernáculas, puesto que sus vínculos con los embajadores-lobbistas

⁴⁷ Heymann, Daniel (2000:63).

⁴⁸ Sidicaro, Ricardo (2000).

⁴⁹ Bauman, Zygmunt (1999:18).

- o con los gobiernos extranjeros resultan más rápidos y eficaces para negociar con las autoridades del débil Estado local;
- 2) el libre mercado global permite que los *empresarios absentistas* jueguen con gran asimetría con las condiciones de permanencia en el país, puesto que han convertido su movilidad en un elemento de presión política y en la medida en que los gobiernos ceden a sus demandas y crean disconformidad en las poblaciones perjudicadas, se hallan en condiciones más débiles para la siguiente ronda de negociaciones;
 - 3) para los *empresarios absentistas* la continuidad jurídica es un factor importante para mantener los compromisos que consiguieron, en momentos favorables, de las autoridades estatales. Esos reclamos, junto con el pedido de eliminación de la corrupción administrativa (problemas que suelen poner en primer plano los textos neoinstitucionalistas del Banco Mundial), se encuentran, seguramente, fundados en la convicción de que los grandes empresarios de capital nacional tienen una experiencia prolongada en relacionarse con los manejos imprevistos, ajurídicos y “tangenciales” de los gobiernos argentinos. De todos modos, el caso IBM/Banco Nación o los desempeños de los embajadores-lobbistas revela que las ventajas diferenciales de los empresarios locales no tienen el *know-how* patentado.

Los terratenientes absentistas del pasado argentino eran, en comparación con los empresarios absentistas de la globalización, actores mucho mejor vinculados con el mundo político y con la producción de su legitimidad. Esto era así, no sólo por la condición obvia de su nacionalidad sino, además, por el carácter estable de sus inversiones y por los roles que desempeñaban en otras esferas de la vida social. Algunos partidos políticos buscaban, a nivel municipal y provincial, el apoyo de dichos terratenientes que deparaba fondos para las campañas proselitistas. Y, además, un cierto reconocimiento de honorabilidad social transferido desde su posición de elite aristocrática. En la medida en que integraban sistemas familia-

res extensos y con anclajes tradicionales, ellos y sus círculos de íntimos participaban de actividades filantrópicas, asociativas y culturales que permitían visualizarlos como mucho más que hombres de fortuna.

Con el tiempo algunos de sus apellidos dieron la denominación a pueblos, plazas, hospitales, museos, estaciones ferroviarias, colecciones pictóricas y, con la confusión propia de dinero y distinción social, siguen todavía presentes en quienes añoran el esplendor de un pasado argentino que, sin embargo, hoy ya es hasta criticado en los libros escolares.

Los empresarios absentistas que llegan con el libre mercado global se convierten en participantes precarios o inestables de las relaciones de poder argentinas. Salvando las diferencias de escala, al contrario de lo que ocurría con los terratenientes absentistas en sus relaciones con las autoridades municipales o provinciales, el vínculo de estos empresarios con quienes ocupan posiciones de poder político está cargado de sospechas y presunciones de que procuran conseguir negocios de dudosa legalidad. Los terratenientes mejoraban la legitimidad política y social de los dirigentes locales; en cambio, los empresarios absentistas deterioran objetivamente ante la opinión pública a los gobernantes, a los partidos mayoritarios y a las instituciones representativas.

También con la apertura económica neoliberal llegaron los capitales financieros que buscaban altos rendimientos e introducían la incertidumbre propia de su volatilidad. Esos capitales, mucho más que los empresarios absentistas que realizan inversiones directas comparativamente más estables en actividades productivas o de servicios, se convierten en el barómetro de la confianza de los mercados en la acción de las autoridades nacionales. El “voto de los mercados” ha convertido a los capitales especulativos, en la mayor parte de los casos manejados desde el exterior, en poderosos interlocutores de las dirigencias gubernamentales. De

También con la apertura económica neoliberal llegaron los capitales financieros que buscaban altos rendimientos e introducían la incertidumbre propia de su volatilidad.

una manera mucho más directa e inmediata que los organismos como el FMI o el Banco Mundial, esos capitales especulativos realizan un seguimiento diario de la política nacional: los riesgos de ceder a los reclamos sociales, de los déficit fiscales, de las medidas que podrían contradecir las orientaciones neoliberales, etc., son “castigados con el voto de los mercados”. Las altas dirigencias políticas, al atender esas señales consagran y oficializan la existencia de un oscuro parlamento, ajeno a todas las normas constitucionales. Pero la convicción compartida por dichas dirigencias es que desoír a esos “votantes” desemboca en el caos económico. La legitimidad de la clase política en su conjunto y de las instituciones democráticas se debilita ante tal reconocimiento casi explícito de la existencia de poderes ajenos al orden legal formal.

OCHO

El modo de inserción en la economía mundial que hemos denominado de globalización pasiva, instrumentado mediante el “modelo” neoliberal, no fue alterado con la instalación del gobierno de la Alianza durante el bienio de la presidencia de Fernando de la Rúa; más aún: no sólo se optó por la continuidad del “modelo” sino, también, por profundizar aspectos en los que su antecesor no había tenido éxito, cuyo caso más notorio fue el de la reforma laboral. Las condiciones heredadas fueron reiteradamente mencionadas por las nuevas autoridades para justificar muchas de sus limitaciones en el plano social. Pero la realidad de la “herencia” no se nombraba: el mayor debilitamiento de las capacidades estatales frente a grandes actores socioeconómicos, cuya influencia en los procesos de toma de decisiones públicas se había incrementado junto con sus negocios y ganancias en las más disímiles áreas de actividades. Al aceptar el proyecto neoliberal, el gobierno de la Alianza se hizo cargo de sus diez años de desgaste y se adentró en el mismo camino que había llevado a su predecesor a perder popularidad.

Queda abierta la pregunta sobre las causas de la decisión del gobierno de la Alianza de mantener la estrategia neoliberal. Si se parte del análisis de las relaciones de fuerza entre los actores con poder sobre las orientaciones de las políticas públicas, se debe considerar que la coalición gobernante aceptó la situación de asimetría favorable a los intereses de los principales actores socioeconómicos nacionales y extranjeros, estimando que carecía de recursos políticos y sociales para oponerse a sus demandas y exigencias, y que disponía sólo de su legitimidad electoral. Bajo múltiples aspectos, la aceptación ideológica y cultural del neoliberalismo ya se encontraba presente en las cumbres de la Alianza antes de su éxito electoral de 1999.

Una interpretación de las causas de la opción gubernamental, y más específicamente de la política del ministro Machinea, fue ofrecida de una manera muy clara por José Ignacio de Mendiguren, presidente de la Unión Industrial Argentina, quien en respuesta a esta pregunta formulada por un periodista: “*José Luis Machinea salió de la UIA para convertirse en Ministro de Economía. ¿Qué pasó con él?*”, respondió lo siguiente:

La verdad es que no pudimos aplicar con Machinea las cosas que pensábamos antes. Se vio muy comprometido, muy presionado por este sector financiero que nos plantea siempre todo en términos de catástrofe, de abismo, pero mientras tanto sigue prestando al 13, al 14, al 25 por ciento.⁵⁰

Es interesante destacar que en las apreciaciones del presidente de la UIA se resumían cuestiones menos visibles de las luchas por la determinación de las decisiones estatales. La entidad a la que pertenecía había contribuido a la “colocación” del Ministro de Economía, pero en las correlaciones de fuerzas había sido vencida por el capital financiero. El Estado en crisis era el *locus* de las confrontaciones entre proyectos empresarios y la presencia de los partidos resultaba, en todo caso, secundaria.

⁵⁰ *La Nación*, 11 de noviembre de 2001.

El deterioro de la soberanía de los estados nacionales, característica que se acentúa en los países que ocupan posiciones subordinadas en la estructura económica mundial, se ha manifestado en verdaderas competencias por la oferta de mejores y más rentables condiciones de inversión a los inversionistas extranjeros y locales. En el caso argentino, los retrocesos en materia de protecciones a los asalariados se derivaron de esa preocupación por la atracción de inversiones. Esos cambios en la legislación social suponen retrocesos de capacidades estatales en el ámbito de la regulación de los mercados laborales o de las políticas sociales. Las presiones de los organismos internacionales de crédito, sustentando la tesis de que las conquistas laborales de otras épocas operan como freno a la mayor productividad del trabajo, al desarrollo empresarial y al aumento de las exportaciones, encontró especial aceptación en el gobierno de Menem y la Alianza, que se dispuso a realizar las reformas no logradas por su predecesor.

Durante los dos años en los que el gobierno fue presidido por Fernando de la Rúa, se profundizó la crisis económica y se agudizaron las pérdidas de capacidades del Estado como resultado de las mismas tendencias que operaban desde hacía mucho tiempo, a las que se habían sumado los efectos del neoliberalismo. Con los límites alcanzados en el proceso de endeudamiento externo combinados con la recesión económica, la falta de recursos presupuestarios llevó a una mayor desorganización de la administración pública y al colapso de muchas de sus funciones fundamentales. El núcleo central del "modelo", la convertibilidad con el incremento de la deuda externa, se quebró tal como lo habían previsto los analistas que resaltaban la gran vulnerabilidad de una estrategia de estabilización del valor del signo monetario fundada en las expectativas de ganancias rápidas y a tasas elevadas de los prestamistas internacionales y locales, que sólo se preocupaban por acrecentar los beneficios de sus negocios.

Las medidas gubernamentales adoptadas en el año 2001 para poner en práctica la política de equilibrio presupuestario pueden tomarse como una ejemplificación extrema del tipo de acciones que destruyen la confianza en el Estado y que, además, vulneran los requisitos fundamentales para asegurar el funcionamiento de la libertad de

mercado pregonada por el neoliberalismo. Franz Neumann en su célebre obra *Behemoth*, colocándose desde una perspectiva analítica weberiana sostenía:

*La libre competencia exige un derecho general porque éste representa el grado más alto de racionalidad formal. La libre competencia se apoya en la existencia de un gran número de competidores más o menos iguales que se encuentran en un mercado libre. La libertad del mercado de trabajo, del de mercancías, del de selección dentro del grupo de empresarios, del de contratación y, sobre todo, la calculabilidad de la administración de justicia, son exigencias esenciales. La labor primordial del Estado consiste en crear un sistema jurídico que garantice el cumplimiento de los contratos. Debe poderse predecir la expectativa de que se cumplirán los contratos [...]. La intromisión del Estado no debe ser retroactiva, pues entonces anularía las expectativas ya existentes. El Estado no debe entrometerse sino en virtud de una norma, porque en otro caso su intromisión no sería predecible.*⁵¹

El Estado que, teóricamente, debía garantizar los contratos privados, incumplió los propios disminuyendo las remuneraciones de su personal, de las jubilaciones y de los pagos a sus proveedores. Poco después, para evitar el colapso del sistema financiero que se había enriquecido como parte de la estrategia del “modelo”, la decisión estatal fue congelar los depósitos bancarios vulnerando la vigencia de los contratos y de los derechos establecidos. Los dos casos mencionados son suficientes para ilustrar algunas de las más graves modalidades de destrucción de las bases de la confianza en el Estado, elemento central para preservar la racionalidad y el cálculo de los actores de la sociedad civil.

El colapso de las finanzas públicas que llevó a la ruptura de los contratos estatales y que se conoció con el nombre de política de

⁵¹ Neumann, Franz (1983:488).

“déficit cero” fue la consecuencia, entre otros factores, de la incapacidad del Estado para recaudar los impuestos legalmente establecidos y de la suma de los efectos de las medidas que favorecían a los grandes intereses económicos acordándoles privilegios impositivos. En la medida en que la crisis se encontró precipitada por la imposibilidad de obtener nuevos préstamos en los mercados financieros, eso contribuyó a que la incapacidad estatal en materia de recaudación y las ventajas y transferencias cedidas a los grandes negocios privados pasara a segundo plano en la visión de la sociedad.

Para evitar el colapso del sistema financiero que se había enriquecido como parte de la estrategia del “modelo”, la decisión estatal fue congelar los depósitos bancarios vulnerando la vigencia de los contratos y de los derechos establecidos.

CONCLUSIÓN

UNO

Las orientaciones económicas neoliberales, adoptadas desde comienzos de la década de 1990, insertaron a la Argentina de un modo pasivo en el proceso mundial de globalización. Las decisiones que condujeron a las autoridades nacionales a modificar de manera radical los vínculos entre el Estado y la sociedad fueron el resultado de una trama compleja de condiciones estructurales y de relaciones sociopolíticas. El neoliberalismo, como propuesta de política económica, contó con el apoyo de los principales sectores propietarios del país que desde hacía muchos años criticaban el dirigismo estatal. Las ideas favorables a la libre regulación de la economía no llegaron, pues, sólo como resultado del atractivo de un proyecto en boga a nivel mundial.

En los gobiernos de los años 1989-2001, el neoliberalismo significaba una renuncia a los símbolos y a las trayectorias de las fuerzas políticas cuyos candidatos habían alcanzado las altas magistraturas. Para los partidos formalmente oficialistas, el rumbo de "sus" gobiernos produjo como consecuencia un mayor deterioro de sus ya débiles identidades. El pragmatismo que primó entre los dirigentes dispuestos a preservar sus carreras antes que a manifestar sus disidencias con los proyectos gubernamentales produjo como resultado objetivo el vaciamiento de sus discursos. Sin buscarlo, fueron coherentes con el espíritu utilitario predicado por el neoliberalismo. Además, en la medida en que se desarticulaba el intervencionismo estatal y se privatizaban las empresas públicas desaparecían muchos de los empleos para colocar a los séquitos y así decaían las redes partidarias fundadas en intercambios materiales.

La desconexión entre gobiernos y partidos amplió la brecha entre ambos y la sociedad. En este sentido, de acuerdo con la perspectiva teórica de Weber los partidos políticos contemporáneos pueden caracterizarse como asociaciones en cuyos fines principales se encuentra la promoción de sus jefes a las posiciones estatales de dominio y de reconocimiento social y que cuentan con séquitos que combinan la adhesión a principios doctrinarios con las preocupaciones por recompensas materiales y por ocupar cargos públicos. Pero sólo en condiciones excepcionales esas realidades son percibidas por la ciudadanía que, en general, vive las distintas dimensiones de la vida política de una forma relativamente ilusoria. Los efectos negativos del neoliberalismo en el plano de los ingresos y de la ocupación, sumados a los provenientes de la crisis del Estado, deterioraron la legitimidad de la vida política ante buena parte de la ciudadanía, que pasó a sospechar la existencia de venalidad y corrupción. Así, los partidos perdieron reconocimiento y sus dirigentes fueron objeto de un enorme caudal de críticas que los colocó en el descrédito público.

DOS

La labor de los propagandistas de la antipolítica o de los críticos de la clase política se incrementó notablemente a partir del momento en que se hicieron notorias, para buena parte de la sociedad, las consecuencias perjudiciales del “modelo”. La lucha ideológica sobre los denominados “costos de la política” fue impulsada por una articulación informal de personas e instituciones que, por su naturaleza, no tiene un nombre oficial pero que cumple las funciones de un verdadero partido político, cuyos miembros alternan las actividades empresarias con la influencia sobre la opinión pública, sin desdeñar las posibilidades de acceder a altos cargos y a los beneficios de las *elites desde el poder*. Ese actor etéreo, pero para nada desinteresado ha constituido, en los años recientes, un singular Partido

de los Negocios con estrechas conexiones con los actores socioeconómicos predominantes.

En las filas del *sui generis* Partido de los Negocios se encuentran desde ex operadores de mesas de dinero hasta antiguos lobbistas; son pocos los que portan apellidos patricios y más los que adjuntan el materno como estrategia de distinción; la pericia técnica la aportan algunos modernos Ph.D. de escuelas norteamericanas de negocios, junto con más tradicionales egresados de academias españolas de administración; la prensa la hacen los especialistas en explicar “cómo evitar la caída en el abismo” y la opinión pública la auscultan técnicos en encuestas inconsistentes y tendenciosas; participan, también, los especialistas en contactos con embajadas, organismos internacionales y ex embajadores lobbistas. No faltan los especialistas en ingeniería financiera y en artilugios de evasión impositiva; de la actividad política llegaron ex fundadores de partidos conservadores frustrados; las actualizaciones doctrinarias se realizan en las convenciones empresarias, escuchando a célebres gurúes internacionales, encuentros donde se amplían los capitales sociales para continuar la búsqueda de nuevos *businesses*; en fin, un rasgo compartido es el economicismo vulgar de sus ideas que los hace más proclives a los regímenes autoritarios que a los democráticos.

Los titulares y los altos ejecutivos de los grupos económicos concentrados nacionales y extranjeros, así como los empresarios absentistas, encuentran en el Partido de los Negocios un personal político siempre disponible para representarlos y un semillero de potenciales funcionarios para sugerir a los gobiernos.

Las políticas estatales del período intervencionista se fundaban teóricamente en la preservación del “interés general” y si bien la mayoría de las acciones concretas respondía a demandas sectoriales de actores que disponían de más poder para imponerse, ese formato de relaciones Estado-sociedad producía muchas decisiones que tenían efectivo alcance universal. Los aparatos estatales que arbitraban conflictos, con disímiles sesgos y grados de parcialidad según las presiones, nunca podían desentenderse totalmente de los reclamos de quienes efectivamente se movilizaban en defensa de los intereses más

generales de la población. Las corporaciones empresarias que trataban de influir sobre el Estado lo hacían para obtener beneficios sectoriales, pero creaban una dinámica que contemplaba la incorporación de otros intereses. El liberalismo empresario tradicional pedía menos intervención estatal, pero no podía desentenderse de la sociedad argentina y de sus problemas, ya que en ella tenía localizadas sus fuentes permanentes y únicas de ganancias. El anterior *modus operandi* de las corporaciones empresarias impulsaba objetivamente la desorganización estatal, pero no dejaba de necesitar la existencia de un Estado.

Del Estado neoliberal en crisis se obtienen prerrogativas, ganancias y “salvatajes” puntuales, pero la vía para conseguirlas no supone la inclusión de otros intereses. En ese sentido, el Estado del neoliberalismo provoca efectos excluyentes que se asemejan a los del mercado.

Los actores socioeconómicos predominantes del período del neoliberalismo imponen y capturan decisiones estatales en un contexto institucional muy distinto al de la época intervencionista. Del Estado neoliberal en crisis se obtienen prerrogativas, ganancias y “salvatajes” puntuales, pero la vía para conseguirlas no supone la inclusión de otros intereses. En ese sentido, el Estado del neoliberalismo provoca efectos excluyentes que se asemejan a los del mercado. Las políticas impulsadas por los “hombres de negocios”, el partido *sui generis* o los actores económicos predominantes, no se pueden articular con el “interés general”, sea porque sus beneficios pasan por la remercantilización de anteriores funciones estatales, por la regresión de protecciones sociales de sectores importantes de la población, por la apropiación de las rentas monopólicas de la privatización de actividades y de servicios públicos, etc. En el extremo, en el horizonte utópico del neoliberalismo vernáculo no se encuentra el Estado minimal sino la desaparición del Estado, ya que a pesar de sus crisis y sus debilidades sigue existiendo la posibilidad de su reconstrucción. Siempre se halla latente la amenaza de que viejos y nuevos actores hagan de la exigencia del cumplimiento de la Constitución Nacional de 1994

su programa político y se movilizan pidiendo que “lo legal sea real” y que el Estado retorne a la escena. Por otra parte, las protestas del sindicalismo argentino contra la primacía del mercado y el restablecimiento de pactos de reconciliación entre el “capital y el trabajo”, suponen la reconstrucción de un Estado intervencionista y de políticas activas. Esas demandas coinciden con las de muchos dirigentes del sector industrial que luego de haber impulsado las transformaciones neoliberales, terminaron haciendo balances negativos. En fin, agreguemos que los partidos mayoritarios, preocupados por obtener o por conservar electorados significativos, tienen razones, materiales y simbólicas, para volver a una relación de los aparatos estatales con la sociedad que asuma la defensa del “interés general”.

TRES

El fin del “modelo” fue, indudablemente, un hito ante el cual cabe preguntarse sobre el desenvolvimiento de las relaciones de dominación que lo originaron y lo agotaron. A partir de 1983, la vigencia del Estado de Derecho tuvo entre sus factores decisivos la asimilación a la arena política democrática de dichos actores socioeconómicos, en el marco de los aparatos estatales intervencionistas en crisis. Con el paso a las orientaciones estatales neoliberales, esos actores obtuvieron un triunfo y en la toma de decisiones aumentó la influencia de las empresas extranjeras y el poder del capital financiero nacional e internacional. Los organismos mundiales de supervisión y de crédito, controlados por el gobierno norteamericano, ocuparon roles de tutores en la nueva economía. La merma de soberanía propia de la época de la globalización, se potenció en el caso argentino y la aceptación de la posición internacionalmente subordinada adquirió el carácter de discurso oficial. Sin embargo, esos juegos de relaciones de fuerza tan asimétricos a favor de los actores económicamente más poderosos, llevaron el país a una recesión y a una crisis social más profunda que todas las anteriores.

La explicación debe buscarse, según nuestro análisis, en el hecho de que esos actores no conforman una unidad o un bloque social, sino que sólo los asemeja su interés por las ganancias y los negocios, objetivos para los que no necesitan instituciones, economía o sistemas culturales proyectables en el largo plazo, históricamente viables o sustentables. Es decir, carecen de las condiciones que son propias de los sectores o clases sociales capaces de asumir lo que, empleando la matriz teórica de Alain Touraine⁵², se define como la *historicidad* de una sociedad. Por eso, es coherente con sus prácticas pensar, como lo sostienen sus intelectuales y voceros, que el Estado es un gasto, que la política es un costo y que la educación, la ciencia y la cultura no son rentables. Esas perspectivas, favorables a la desestructuración de los sistemas de relaciones sociales y políticos integradores, supone proyectos fundados en acciones que se benefician expropiando a la sociedad y al Estado de la acumulación de riqueza realizada en otras épocas y que, al mismo tiempo, quiebran los tejidos de flexibilidad social productores de sujetos colectivos.

CUATRO

El Estado-nación debilitado, las capacidades estatales en crisis, el desencanto de amplios sectores de la población con respecto a los partidos, la situación de distancia de los grandes intereses económicos que tienen menos que pedir a las autoridades nacionales puesto que gozan de una asimetría nunca conocida en otras épocas, los estallidos de protesta sin prácticamente escenas institucionales consistentes de negociación, son cuestiones que, en algunos casos, podían preexistir pero que se vieron agudizadas con los efectos de los procesos de globalización. Para nuestro análisis resulta importante considerar cómo la articulación de esas cuestiones, contribuyó a

⁵² Touraine, Alain (1973).

umentar la distancia de los gobiernos con respecto a la sociedad. Cuando en su estudio de alcance general Castells introduce la idea de *elites desde el poder*, focaliza acertadamente la atención sobre esa notable autonomía que han logrado los personales políticos gubernamentales con respecto a sus sociedades y a las demandas y problemas de la mayoría de la población.

El clima de política sin ilusión que acompaña inevitablemente la desestructuración de los anteriores colectivos sociales, no ha dejado fuera a las *elites desde el poder*. El Estado-nación era el más elaborado de los modos de construir pertenencia colectiva no sólo de los ciudadanos sino, también, de los gobernantes. La vinculación de la sociedad con los representantes gubernamentales registró, pues, los avatares de las realidades y de los símbolos estatales-nacionales. No es entonces contradictorio que con la mayor debilidad del Estado-nación haya aumentado la autonomía de los gobernantes. Las *elites desde el poder* de la época de la globalización viven con fruición sus mandatos usualmente breves, como aclara Castells, y aprovechan su posición privilegiada para mejorar su capital social y, algunos de sus miembros, su patrimonio económico. La corrupción que las sociedades critican en la época de la globalización tiene mucho que ver con la quiebra de los referentes morales que se encontraban asociados al ejercicio de la función pública, en un Estado que se suponía soberano y dotado de fines que trascendían los intereses personales.

Sobre el fondo del accidentado desarrollo político argentino anterior a la década de 1990, los efectos de la globalización se sumaron a las condiciones de crisis preexistentes y puede afirmarse que de todo ello resultaron múltiples consecuencias negativas para el establecimiento de la democracia. El problema de la representación política de los intereses de los sectores sociales que resultaron perjudicados por el modelo neoliberal y por la inserción en el libre mercado global mostró, también, algunas particularidades del caso argentino. En aquellos países en los que existían organizaciones políticas y sindicales que tenían mayores y mejores vínculos de representación de los sectores populares, las protestas y negociaciones impidieron que dichos sectores se vieran tan inmediata y profunda-

mente afectados por las transformaciones ocurridas. En cambio, en la Argentina se conocieron sobre todo respuestas inorgánicas, que alcanzaron picos altos de violencia pero que carecieron de continuidad en términos de búsqueda de soluciones a los acuciantes problemas que vivían sus protagonistas. La falta de representación entró de este modo en un verdadero círculo de retroalimentación, ya que las movilizaciones adquirían un carácter violento y terminaban encontrando como respuesta la

La falta de representación entró de este modo en un verdadero círculo de retroalimentación, ya que las movilizaciones adquirían un carácter violento y terminaban encontrando como respuesta la acción represiva del Estado o bien el otorgamiento de soluciones precarias y paupérrimas en términos económicos, que objetivamente mantenían y agravaban las tendencias a la disgregación de quienes protestaban.

acción represiva del Estado o bien el otorgamiento de soluciones precarias y paupérrimas en términos económicos, que objetivamente mantenían y agravaban las tendencias a la disgregación de quienes protestaban. Así, como efecto del proceso de globalización se desestructuraban, a la vez, el poder estatal y los reclamos colectivos que ya no tenían enfrente a un adversario social claro ni, tampoco, al antiguo Estado para recibir y procesar demandas consistentes. Touraine⁵³ formula un planteo interesante cuando sostiene frente a las formas de protesta en respuesta a la globalización, que el mayor problema que tienen esas acciones es que no pueden constituirse en movimientos sociales dado que no es suficiente reaccionar contra una dominación y que allí faltan las reivindicaciones en nombre de atributos positivos.

Probablemente una de las manifestaciones de los procesos de neoliberalización y globalización que tiene mayor atractivo para el

⁵³ Touraine, Alain (1999).

análisis, remite a la fuerza que tomaron las ideologías que construyeron un “gran relato” sobre el movimiento inevitable de la historia y de la economía mundial. Las mismas alertan sobre el supuesto riesgo de perder la última y, quizás, definitiva posibilidad de acceder al rango de los países más desarrollados. Renglón seguido, en las versiones extremistas de ese discurso ideológico se interpolan datos de realidades distintas y se evocan hechos puntuales y procesos que llevaron a logros extraordinarios a otros países, mientras la Argentina se extraviaba en los laberintos del aislamiento, del estatismo populista y del facilismo de la sustitución de importaciones. Al respecto afirmó Domingo F. Cavallo:

El período más brillante de la economía argentina, a comienzos del siglo XX, coincidió con una política de plena inserción del país en la economía mundial. Desde la crisis de 1930, el mercado local se fue cerrando, hasta configurar, con el paso del tiempo, un régimen de economía regulada y proteccionista sumamente ineficiente, induciendo una antieconómica asignación de recursos hasta terminar en la hiperinflación y la fuga de capitales.⁵⁴

Empíricamente no demostrada, la aceptación de esas perspectivas se amplió en la medida en que dotaba a muchos sujetos de una matriz simplificada para pensar hechos del pasado desde el punto de su presente de individuos aislados; en esta situación en buena medida los había colocado el proceso que se les proponía interpretar y las políticas económicas destinadas, supuestamente, a abrirles las puertas del nuevo mundo feliz.

Uno de los mecanismos clásicos de las interpelaciones ideológicas se encuentra en la propuesta de alternativas únicas, e inexorables, ante las cuales se debe hacer desaparecer toda posición intermedia. Con transparencia, las posturas neoliberales cierran el te-

⁵⁴ Cavallo, Domingo (1993).

rreno de la reflexión y detrás de una interpretación sesgada e interesada del pasado consiguen anular las preguntas, endilgándoles sospechas de nostalgias e inclinaciones populistas. El salto hacia el futuro, en cambio, se sitúa ideológicamente en la fascinación tecnológica asociada a los procesos de globalización e Internet es la palabra abracadabrante que anuncia la sociedad del conocimiento y el acceso a todo el saber mundial disponible. Aquí también el punto de vista de la soledad del sujeto se convierte en una de las condiciones de eficacia del discurso que lo interpela *de a uno* y le propone reunirse muy pronto con toda la humanidad o, al menos, con la fracción más moderna del mundo. En una época en que la comunicación política se hace banal, el *mix* entre la simplificación del pasado y la invocación mágica del porvenir ha dado como resultado narraciones neoliberales despolitizadas que toman como *target* a las mismas personas a cuya despolitización contribuyen.

El tema del debilitamiento del Estado-nación es, de lejos, uno de los más ideologizados por los partidarios a ultranza de la globalización. Una de sus claves se encuentra en naturalizar esa situación de debilitamiento, postular una realidad definitiva y anular cualquier pregunta sobre el modo en que se pueden recuperar potestades estatales-nacionales. Un artefacto eficaz de esa narración, consiste en crear la dicotomía entre globalización o Estado-nación fundamentalista. La supresión de las posibilidades intermedias logra uno de sus éxitos más notables cuando los miembros de la clase política terminan convencidos de que cualquier cuestionamiento del retroceso de la autonomía del Estado-nación se sitúa en el dilema, igualmente simplificador, entre independencia absoluta o descomposición total de la economía y de la sociedad por haber tenido, les diría Ohmae, inadmisibles “espasmos de soberanía”.

Juan José Llach, primero alto funcionario de la cartera económica del período de Menem y luego ministro de su sucesor, sintetizó los riesgos de desoír las reglas de la época de la globalización, empleando términos que debió considerar pedagógicos:

[La globalización] así como trae los capitales se los puede llevar si ve flaquear las cuentas fiscales, si el déficit fiscal le parece excesivo o, también, si advierte problemas de gobernabilidad o de malestar social. Las “sanciones disciplinarias” pueden también ser exageradas, como pasó con el “tequila”, y por eso es conveniente no sólo cumplir, sino también sobrecumplir con las exigencias de la globalización.⁵⁵

Cabe destacar el estilo de Llach como un buen ejemplo del llamado “pensamiento único” que introduce en sus enunciados la parálisis de la reflexión al cerrar toda posible opción a la receta que pregona. Para Llach, la globalización parece ser un “hombrecito feroz y vigilante”, que castiga no sólo las acciones de los gobiernos que se “desvían del recto camino”, sino también los efectos de las iniciativas que el mismo propone. Así, el “malestar social” que se deriva de la aplicación de la ortodoxia neoliberal podría sacar de sus casillas al “hombrecito” que en represalia aumentaría el “riesgo país” y que luego, para calmar sus sensibles nervios, se consolaría incrementando la tasa de interés.

EN SÍNTESIS

En este módulo hemos establecido un recorte analítico sobre los efectos de los procesos de globalización en las relaciones políticas argentinas y seleccionado aquellos aspectos que consideramos más significativos. Nuestro ejercicio explicativo implicó dejar fuera del foco de atención muchas cuestiones igualmente importantes y mantener abiertos una serie de interrogantes dado el carácter pluricausado de dichos fenómenos. Las trazas dejadas en las estructuras sociales y en los comportamientos políticos argentinos por los efectos de la globalización articuladas con otros factores de distinto

⁵⁵ Llach, Juan José (1997:393).

origen son, sin duda, profundas. La discusión sobre su irreversibilidad carece de sentido si se la plantea al margen de las acciones de los actores políticos y sociales que busquen modificar o mantener las situaciones generadas durante los últimos doce años.

Las recomposiciones políticas, económicas y culturales que se produjeron como consecuencia de la aplicación del proyecto neoliberal y de la inserción en el libre mercado global cambiaron no sólo condiciones centrales del funcionamiento de la sociedad y del Estado sino, también, las situaciones y los escenarios donde se desenvolvían los viejos actores sociales y políticos. La tarea principal de los discursos favorables al neoliberalismo y a la globalización ha sido invitar a razonar con estrechos criterios utilitaristas. El mayor éxito logrado desde esa perspectiva pseudoexplicativa es hacer creer que las sociedades están constituidas por individuos preocupados sólo por acrecentar sus intereses materiales. Esa clave de interpretación de las conductas sociales resulta instrumental y útil a quienes justifican ideológicamente las transformaciones ocurridas en la década pasada, pero carece de pertinencia para plantear explicaciones. El neoliberalismo y la globalización fueron principios activos de desestructuración de muchos aspectos de la sociedad argentina y no sólo de los referidos a la economía. Los perdedores, para llamarlos de algún modo, no son un bloque formado por quienes vieron caer ingresos u ocupaciones, aun cuando esas dimensiones sean empíricamente registrables y los datos más accesibles que en otros dominios. Del mismo modo, los ganadores no podrían tampoco ser considerados un bloque.

La etapa que se inició después del fin del “modelo” pondrá a prueba las transformaciones argentinas de los doce años anteriores. Probablemente todo intento de cambio de la modalidad de globalización pasiva seguida desde 1989 se encuentre con las dificultades propias de la profunda situación de crisis del Estado que difícilmente pueda superarse en el corto y mediano plazo. Más aún, las ideas sobre la crisis estatal no han sido nunca un tema verdaderamente incorporado al debate argentino. Las quejas contra el intervencionismo estatal de unos y la defensa de la acción del Estado de otros se suelen desenvolver en un clima hiperideologizado que no

ha permitido nunca plantear la cuestión de cómo deberían transformarse los aparatos estatales para convertirlos en instrumentos idóneos para asegurar la preservación del “interés general”. Los organismos internacionales que proponen las llamadas reformas del Estado se preocupan por los déficit presupuestarios a los efectos de que se vea facilitado el pago de la deuda externa y, en general, sugieren planes que, como muchas veces se ha señalado, no tienen en cuenta las características del problema tal como se presenta en cada país en particular.

No resulta arriesgado afirmar que la Argentina no podrá tener empresarios más dinámicos y productivos, con creciente capacidad para competir internacionalmente y en el contexto del Mercosur, hasta que no construya un moderno Estado capitalista que otorgue garantías a las reglas del juego económico y previsibilidad racional a los actores que desenvuelven sus actividades en las diferentes esferas de la producción y los servicios.

El vínculo entre las dimensiones estatales y el desarrollo de un empresariado moderno fue caracterizado con conceptos precisos por Max Weber:

[...] históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y

*una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina.*⁵⁶

Weber ligó en esa relación ideal típica al Estado con la formación de empresarios modernos sin ignorar que las realidades históricas se apartaban de esa matriz conceptual. Así, la previsibilidad racional de la acción estatal aparece como la condición para la estructuración de conductas empresarias igualmente racionales. Sin esas modalidades de Estado, sostiene Weber, nos encontramos con otras formas de capitalismo:

*[...] el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas modalidades del capitalismo prerracional conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración.*⁵⁷

La perspectiva weberiana permite definir a los empresarios modernos como sujetos interesados en lograr el mayor nivel de ganancias posible pero cuyos métodos y las estrategias se encuentran condicionados por los límites impuestos por la racionalidad de las instituciones estatales. En consecuencia, el debilitamiento de la previsibilidad racional del Estado favorece la aparición generalizada de las conductas propias del "capitalismo aventurero enraizado en la política".

En términos generales, puede afirmarse que el reconocimiento social del Estado y de la idoneidad de las burocracias públicas es un factor decisivo para ejecutar con éxito cualquier tipo de iniciativa gubernamental. Dicho de otro modo, los proyectos gubernamentales

⁵⁶ Weber, Max (1992:1061-2).

⁵⁷ *Ibidem*, p. 1062.

se llevan a la práctica incorporando, o reflejando, las condiciones objetivas correspondientes a las capacidades estatales disponibles. Los recursos burocráticos, presupuestarios y técnicos de los estados imponen límites a los actores a cargo de la dirección política de los gobiernos. Estos límites no son captados habitualmente por dichos actores y al respecto cabe observar que la relación un tanto fetichista que los partidos políticos o los candidatos tienen con sus aspiraciones de poder tiende a evitar la referencia a las debilidades de los aparatos estatales que pretenden alcanzar.



ALGUNOS TEMAS Y CUESTIONES RELEVANTES DEL MÓDULO I PARA LA COMPRENSIÓN Y AUTOEVALUACIÓN

1. Características de la época de la globalización en los niveles políticos, sociales y de las disposiciones subjetivas.
2. El problema del debilitamiento del Estado y sus consecuencias para las sociedades nacionales de los países emergentes en general.
3. Los efectos de la globalización y de la aplicación de políticas neoliberales en el proceso de debilitamiento del Estado en la Argentina.
4. La globalización pasiva y las derivaciones de la deuda externa sobre la estructura social argentina.
5. Los nuevos intereses empresarios extranjeros o absentistas y su relación con la crisis económica, política y social de la Argentina de 2001.
6. Luego de la lectura del Anexo Documental que se encuentra al final de este libro, relacione los contenidos expuestos en el Módulo I con las perspectivas expuestas por los diferentes sectores empresarios respecto del Mercosur.

- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina*. Homo Sapiens, Rosario.
- Azpiazu, Daniel y otros (1999). *La desregulación de los mercados*. Norma-Flacso, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (1999). "Tendencias y transformaciones de la cúpula empresaria argentina durante la década de los noventa", en *Realidad Económica*, nov.- dic., Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (2001). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la época de la globalización*. Paidós, Madrid.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Paidós, Madrid.
- Birle, Peter (1997). *Los empresarios y la democracia en la Argentina*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Birnbaum, Pierre (1982). *La logique de l'État*. París, Fayard.
- Bonaldi, Pablo. "Ámbito Financiero y la dictadura de los mercados", en Blaustein, Eduardo y Zubieta, Martín (1998). *Decíamos ayer*. Colihue, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Sobre la televisión*. Anagrama, Barcelona.
- Brzezinski, Zbigniew (1998). *El gran tablero. La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*. Paidós, Barcelona.
- Cavallo, Domingo (1993). "Nueva cultura para un nuevo país", en *Cuadernos de Economía Política*. Universidad Nacional de Luján.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*, vol. II y III. Siglo XXI, México.
- Consejo Académico de la Fundación de la Unión Industrial Argentina. Diamand, Marcelo y Nochteff, Hugo, eds. (1999). *La economía*

- argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos.* Norma, Buenos Aires.
- Cuello, Raúl (1999). *Política económica y exclusión social.*, Macchi, Buenos Aires.
- de la Dehesa, Guillermo (2000). *Comprender la globalización.* Alianza, Madrid.
- de Leonardis, Ota (1998). *In un diverso welfare. Sogni e incubi.* Feltrinelli, Milano.
- de Pablo, Juan Carlos (1994). *Quién hubiera dicho.* Planeta, Buenos Aires.
- Diamand, Marcelo y Notchteff, Hugo, eds. (1999). *La economía argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos.* Norma, Buenos Aires.
- Echemendy, Sebastián (2001). "Construir coaliciones reformistas: la política de compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", en *Desarrollo Económico*, N° 60, enero- marzo, Buenos Aires.
- Etzioni, Amitai (1999). *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática.* Paidós, Barcelona.
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (1985). *Bringing the State Back In.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, N° 140, enero – marzo, Buenos Aires.
- Giussani, Pablo(1987). *¿Por qué, doctor Alfonsín?* . Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- Godio, Julio (1995). *Los caminos al poder.* Corregidor, Buenos Aires.
- Godio, Julio (1998). *La Alianza.* Corregidor, Buenos Aires.
- Gray, J. (2000). *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global.* Paidós, Barcelona.
- Gutiérrez, Ricardo (2001). "La desindicalización del peronismo", en *Política y gestión*, noviembre.
- Habermas, Jürgen (2000). "El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización", en *New Left Review*, N°1. Ediciones Akal, Madrid.

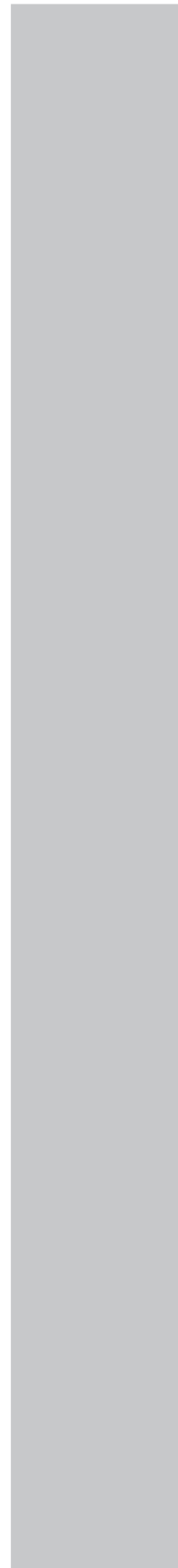
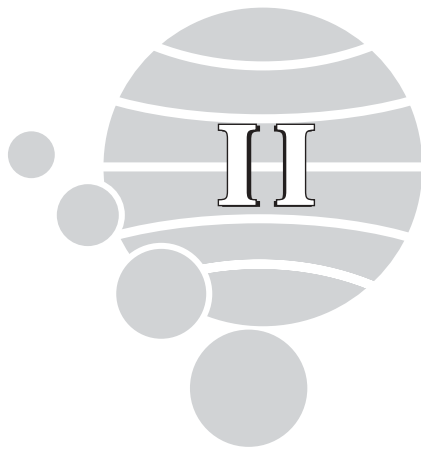
- Habermas, Jürgen (2000). *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Paidós, Barcelona.
- Heyman, Daniel. "Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico", en Heymann, Daniel y Kosacoff, Bernardo eds. (2000). *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*. Eudeba/Cepal, Buenos Aires.
- Inglehart, Ronald (2000). *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Jones, Mark (2001). "Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados argentina", en *Postdata*, N° 7, mayo, Buenos Aires.
- Larriqueta, Daniel (1988). *La economía radical en la tempestad. Sudamericana*, Buenos Aires.
- Lasch, Christopher (1996). *La rebelión de las elites y la traición a la democracia*. Paidós, Barcelona.
- Llach, Juan José (1997). *Otro siglo, otra Argentina*. Ariel, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira, Buenos Aires.
- Márquez, Daniel y Palma Godoy, Daniel (1993). *Comodoro Rivadavia en tiempos de cambio*. Proyección, Comodoro Rivadavia.
- Neumann, Franz (1983). *Behemoth*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ohmae, Keinichi (1997). *El fin del Estado Nación*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y Felder, Ruth. "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. *Quis custodiet custodes?*", en Isuani, Aldo y Filmus, Daniel, comp. (1998). *La Argentina que viene*. Norma, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1999). "Quemar las naves o cómo lograr reformas estatales irreversibles", en *Aportes*, primavera de 1999, Buenos Aires.

- Paura, Vilma (1995). "Ajuste y desocupación: el caso de Comodoro Rivadavia, 1975-1993", en *Ciclos*, segundo semestre, Buenos Aires.
- Peñalva, Susana (2000). "Retirada del Estado, flexibilidad neoliberal y desintegración a la luz de un enfoque institucionalista. Efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de una revisión del caso Somisa", en Baiman de Borri, Marta y Rofman, Alejandro, comp. *Privatizaciones e impactos en los sectores populares*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Pucciarelli, Alfredo (1998). "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina", en *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rapoport, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Recalde, Héctor (2000). *Crónica de una ley negociada*. Depalma, Buenos Aires.
- Rial, Osvaldo (2001). *La dictadura económica*. Galerna, Buenos Aires.
- Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*. Siglo XXI, Madrid.
- Sassen, Saskia (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Bellaterra, Barcelona.
- Schvarzer, Jorge (1998). *Implantación de un modelo económico*. AZ, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (1993). *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario "La Nación 1909-1989"*. Sudamericana, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (1996). "El régimen autoritario de 1976: refundación frustrada y contrarrevolución exitosa", en Quiroga, Hugo y Tcach, Cesar, eds. *A veinte años del golpe*. Homo Sapiens, Rosario.
- Sidicaro, Ricardo (1996). "Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)", en Ansaldi, Waldo y otros, eds. *Representaciones inconclusas*. Biblos, Buenos Aires.

- Sidicaro, Ricardo (2000). "Procesos de globalización y relaciones políticas en la Argentina", en *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Sigal, Silvia y Kessler, Gabriel. "La hiperinflación en la Argentina: comportamientos y representaciones sociales", en Cantón, Darío y Jorrot, Jorge (1997). *La investigación social hoy*. Eudeba, Buenos Aires.
- Soriani, Gustavo (1996). *La corporación*. Planeta, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1973). *Production de la société*. Seuil, París.
- Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1999). *Comment sortir du libéralisme?* Fayard, París.
- Wallerstein, Immanuel (1992). "America and the World: Today, Yesterday and Tomorrow", en *Theory and Society*, Volumen 2.
- Weber, Max (1999). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Weir, Margaret y Skocpol, Theda (1993). "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", en *Zona Abierta* 63-64, Madrid.

MÓDULO II

LA ECONOMÍA ARGENTINA EN LA ÉPOCA
DE LA GLOBALIZACIÓN
(Ricardo Aronskind)



ALGUNOS PROBLEMAS DE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

UNO

Desde su conformación, el sistema capitalista mundial ha atravesado sucesivas etapas, combinando períodos expansivos y crisis severas, y esto sucedió junto con la tendencia a convertir a todos los rincones del planeta en una única e interconectada estructura de producción y de intercambios. Ese proceso dio un salto en las recientes décadas, provocando importantes mutaciones y nuevos desequilibrios. Entre los problemas que despertaron más preocupaciones, merecen señalarse los desórdenes y crisis financieras y la debilidad de la demanda mundial, frente a una crecimiento notable de la oferta potencial de riqueza. Las necesidades de reproducción del actual orden económico mundial presionan sobre el conjunto de las economías nacionales, y se han convertido, a la vez, en fuentes de posibilidades y de amenazas para la mayoría de los países cuyos gobiernos quieren impulsar un desarrollo económico sustentable.

En el ciclo económico actual, caracterizado por el bajo crecimiento global y una demanda insuficiente, se establece una puja creciente por captar fracciones de la demanda de otras economías. Por otra parte, los gigantescos excedentes de capital financiero buscan colocaciones en nuevos mercados, que son “descubiertos” por los operadores financieros y “abiertos” por las presiones de los organismos internacionales que exigen la liberalización de los controles de capitales y la desregulación de los sistemas financieros. En un mundo con tensiones crecientes, los roces entre los países centrales, motivados por políticas comerciales y monetarias proteccionistas se acentúan, mientras que en la periferia, las presiones del sistema internacional se transforman en políticas públicas de acomodamiento a las “nuevas

circunstancias” internacionales. De un modo especial en el último cuarto de siglo, la sobreabundancia de capital financiero derivó en la sobredemanda de préstamos de los países periféricos.

Octavio Rodríguez ha definido con términos elocuentes el proceso de globalización económica:

El término “globalización” concierne en parte a la diseminación a escala mundial de nuevos patrones productivos y organizacionales, así como a ciertas pautas de consumo que vienen difundándose de forma concomitante. Materialmente, la globalización consiste en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques, y en un incremento paralelo de los intercambios de mercancías. En otras palabras, desde el ángulo de la economía real, la globalización suscita un aumento de la división internacional del trabajo liderado por las empresas transnacionales, que a su vez sostienen el aumento del comercio internacional y particularmente del comercio intraindustrial. Desde el ángulo financiero, la globalización entraña el incremento de los flujos de capital productivo –ya se trate de la inversión extranjera directa en activos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos preexistentes y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.¹

DOS

Los países periféricos reciben presiones contradictorias del sistema económico mundial: se requiere que sean una fuente de demanda de mercancías y servicios y que, al mismo tiempo, se transformen en receptores de capital financiero y eventualmente de inversiones

¹ Rodríguez, Octavio (1998:771-772).

productivas. Las empresas transnacionales necesitan expandirse, dada la fuerte situación competitiva, y avanzar sobre mercados nuevos, aprovechando recursos naturales y laborales baratos, mercados con capacidad de consumo o localizaciones estratégicamente ventajosas. Muchas experiencias nacionales demostraron que lo que pareció compatible y beneficioso en un

comienzo, derivó luego en severas e insostenibles crisis de endeudamiento. La aceptación de dichas presiones en forma simultánea por parte de estrategias económicas pasivas genera una situación sin salida, como veremos que sucedió en el caso argentino.

Es habitual observar cómo las prácticas proteccionistas y neo-proteccionistas del mundo desarrollado limitan las posibilidades exportadoras de los países periféricos. Sobre estos comportamientos, Alieto Guadagni, ex Secretario de Industria de la Nación, escribió un ilustrativo artículo titulado "No es tan así, señor O' Neill", que fue publicado en el diario *La Nación* del 27 de julio de 2001:

"No tienen ninguna industria de exportación que valga la pena. Y les gustan las cosas así. Nadie los obligó a ser lo que son". Estas declaraciones de Paul O' Neill, secretario del Tesoro de los Estados Unidos, corresponden a un ministro de la primera economía y el primer importador del mundo, un país cuya política comercial afecta a todos los países, incluso a la Argentina. Es verdad que necesitamos expandir las exportaciones, ya que nuestra presencia en los mercados globales es escasa. Pero también es verdad que la política comercial de los Estados Unidos desde hace ya muchas décadas viene trabando las exportaciones argentinas.

Nuestros principales productos exportables están trabados en los Estados Unidos por barreras no arancelarias, un

Los países periféricos reciben presiones contradictorias del sistema económico mundial: se requiere que sean una fuente de demanda de mercancías y servicios y que, al mismo tiempo, se transformen en receptores de capital financiero y eventualmente de inversiones productivas.

repertorio que incluye: antidumping en versión de la ley 301, derechos compensatorios más allá de las reglas de la Organización Mundial del Comercio, cuotas, licencias no automáticas de importación y controles “estacionales” de importaciones.

Más de la mitad de las exportaciones argentinas al gran mercado norteamericano están afectadas por barreras no arancelarias claramente restrictivas. Son 2.105 restricciones que en general no se aplican al petróleo y derivados sino que se concentran en rubros agroindustriales, donde radica nuestra principal ventaja competitiva en el comercio internacional: más del 80 por ciento de nuestras exportaciones agroindustriales enfrentan rígidas barreras no arancelarias. Estas trabas afectan importantes exportaciones, como lácteos, carnes, azúcar, frutos, pescado, legumbres, molinería, maní, cueros y acero. Para peor, cuando una nueva industria exportadora, competitiva y de alta calidad como la miel, comienza a ingresar en el mercado norteamericano, el proteccionismo se expresa con la aplicación de aranceles absurdamente elevados (60 por ciento).

Es pertinente también señalar que los países industrializados dedican anualmente 360.000 millones de dólares a subsidios agrícolas que conspiran contra el comercio libre. Los campeones son los miembros de la Unión Europea (140.000 millones), pero en segundo lugar están los Estados Unidos, con 100.000 millones. Si los Estados Unidos hubieran adoptado una abierta y clara política de comercio libre con respecto a la canasta exportadora argentina, y además no hubieran contribuido activamente a distorsionar los mercados agrícolas mundiales, hoy la Argentina podría “tener una industria de exportación que valiera la pena”. Todo esto, sin desconocer nuestros propios errores de política exterior comercial.²

² Guadagni, Alieto (2001).

TRES

A diferencia de la escasez de fondos vivida por los países de la periferia en los años 80, los comienzos de los 90 se mostraron promisorios. Los factores que contribuyeron a un mejoramiento de la oferta de crédito internacional fueron básicamente los cambios en la política monetaria norteamericana, orientada en ese momento a estimular el crecimiento económico, y la expansión de nuevos actores financieros a nivel mundial, como los fondos de pensión y otros capitales que comenzaron a operar en términos planetarios, arbitrando entre diversos activos financieros, aprovechando las nuevas posibilidades creadas por los cambios tecnológicos (revolución en la informática y las telecomunicaciones) e institucionales (apertura de los mercados, desregulación, coordinación operativa entre Nueva York, Londres y Tokyo).

Al mismo tiempo, la intensificación de la competencia entre las firmas multinacionales llevó a un amplio proceso de fusiones y adquisiciones a nivel planetario, con el objetivo de posicionar estratégicamente a dichas empresas para afrontar la competencia global. En el siguiente cuadro se observan la importancia que adquirió esta modalidad y el peso creciente que tuvieron los países subdesarrollados en la captación de estos flujos, bajo la forma de inversión extranjera directa (IED).

Evolución de la Inversión Extranjera Directa según destinos (1990-99)

Años	En millones de dólares				En porcentajes		
	Países desarrollados	Economías en transición	Países en desarrollo	Mundo	Países desarrollados	Economías en transición	Países en desarrollo
1990	176436	300	34689	211425	0,83	0,00	0,16
1991	114792	2448	41761	159001	0,72	0,02	0,26
1992	119692	4444	51139	175275	0,68	0,03	0,29
1993	133850	6757	78813	219421	0,61	0,03	0,36
1994	146379	5932	101196	253506	0,58	0,02	0,40
1995	208372	14266	106224	328862	0,63	0,04	0,32
1996	211120	12406	135343	358869	0,59	0,03	0,38
1997	275229	19034	178789	473052	0,58	0,04	0,38
1998	480638	19963	179481	680082	0,71	0,03	0,26
1999	636449	21420	207619	865487	0,74	0,02	0,24

Fuente: CEPAL, CEI y cálculos propios.

Si bien el destino principal de la IED continúan siendo los países desarrollados, se advierte una expansión considerable en la recepción de fondos por parte de los países en transición (ex socialistas) y de los subdesarrollados, aun cuando este impulso se reduce hacia el final del período. Cabe señalar que una fracción significativa del total de IED que se orienta hacia los subdesarrollados se destinó a la dinámica economía china.

La rápida expansión mundial de la oferta de fondos fue acompañada por una caída en la tasa de interés, del 7 al 3% entre 1990 y 1992. La búsqueda de destinos para la masa de capital financiero excedente que se desplegó por el planeta tuvo como resultado la expansión de una serie de mercados bursátiles periféricos, denominados "mercados emergentes", que mostraron impresionantes alzas y

que recibieron importantes flujos de inversión extranjera. El ingreso masivo de capitales en mercados relativamente reducidos produjo un conjunto muy amplio de desórdenes, tales como distorsiones en los precios relativos y sobrevalorización de los activos bursátiles e inmobiliarios. El efecto sobre la balan-

za de pagos de los países receptores fue un fuerte incremento del déficit en cuenta corriente –que computa el comercio exterior de bienes y servicios–, compensado por los ingresos de flujos financieros a través de la cuenta que registra el movimiento de capitales. En general, en las primeras etapas se verificaron importantes expansiones económicas, que parecían confirmar las bondades de la liberalización cambiaria y financiera. Fue más tarde que se registraron los costos asociados a estos “atajos hacia el bienestar”, a esa suerte de entrada súbita y mágica “al primer mundo”.

Los organismos financieros internacionales favorecieron estos movimientos, presionando a los países de desarrollo intermedio a llevar adelante:

1. políticas liberalizadoras del movimiento de capitales;
2. privatizaciones, para poner a disposición del capital financiero excedente en los países centrales los “nuevos activos” provenientes del sector público de la periferia;
3. cambios regulatorios tendientes a la liberalización y privatización bancaria, en aquellos países en los que se verificaba una elevada intervención pública en el control y orientación de los fondos prestables.

Un ex vicepresidente del Banco Mundial y reciente premio Nobel, Joseph E. Stiglitz, ha reflexionado críticamente sobre las mencionadas políticas auspiciadas por los organismos financieros internacionales:

El ingreso masivo de capitales en mercados relativamente reducidos produjo un conjunto muy amplio de desórdenes, tales como distorsiones en los precios relativos y sobrevalorización de los activos bursátiles e inmobiliarios.

Los monopolios estatales en algunos países han obstaculizado la innovación. Pero el énfasis en la privatización durante la pasada década tiene menos que ver con la preocupación por la falta de competencia que con la preocupación por los incentivos constituidos por las ganancias. En cierto sentido, era natural que el Consenso de Washington se centrara más en la privatización que en la competencia. No sólo eran ineficientes las empresas estatales; sus pérdidas contribuían además al déficit del presupuesto del gobierno, reforzando la inestabilidad macroeconómica. La privatización vendría a matar dos pájaros de un tiro al mejorar la eficiencia económica y reducir a la vez el déficit fiscal [...].

La experiencia de las economías rusa y china demuestra vívidamente que la importancia de la competencia es mayor que la de la propiedad. China extendió la competencia sin privatizar las empresas del estado. Las empresas públicas presentan, desde luego, un gran número de problemas, pero ellos pueden ser tratados en posteriores etapas de la reforma. Rusia, por su parte, ha privatizado la mayor parte de su economía sin haber promovido la competencia. La disparidad de resultados de ambas economías no podría haber sido mayor, como lo demuestra el hecho de que el producto ruso se encuentra por debajo del conseguido diez años atrás, mientras que China ha logrado mantener un crecimiento de dos dígitos durante casi dos décadas... El contraste entre China y Rusia constituye una de las lecciones importantes para la economía política de la competencia y la privatización. Es verdad que ha resultado difícil prevenir la corrupción y otros problemas en la privatización de los monopolios. Las grandes rentas creadas por la privatización animarán a los empresarios a asegurarse el control de las firmas privatizadas más que a invertir en la creación de empresas propias. Por el contrario, la política de competencia a menudo socava las rentas

*y genera incentivos para la creación de riqueza. La secuencia de la privatización y la regulación es también muy importante. Privatizar un monopolio puede crear un poderoso entramado de intereses que obstaculiza la posibilidad de regulación o competencia en el futuro.*³

Hacia mediados de la década de los 90, el mercado financiero internacional comenzó a mostrar graves fallas producto de la ausencia de controles y regulaciones efectivas. A los grandes auges especulativos, expresados en el surgimiento repentino de “oportunidades” de altos beneficios en los “mercados emergentes”, siguieron pánicos bursátiles, financieros y cambiarios, producto de súbitas desconfianzas en las capacidades de los países receptores para poder afrontar puntualmente los pagos asociados a los préstamos recibidos.

La volatilidad de los capitales se transformó en volatilidad cambiaria, forzando, en varios casos, a bruscas devaluaciones que derivaron en graves alteraciones macroeconómicas en los países sometidos a la fuga de capitales. En relación a las serias crisis precipitadas por el movimiento incontrolado de capitales, Dani Rodrik escribió:

Para entender por qué el capitalismo global es una noción utópica, ayuda volver a un libro del antropólogo Karl Polanyi, publicado por primera vez en 1944, llamado La gran transformación (The Great Transformation, Boston: Beacon Press, 1957). Polanyi se opone a la idea de un mercado que se autorregula, una idea que se había puesto de moda bajo el liberalismo clásico del siglo diecinueve. Polanyi sostuvo que los mercados no podrían existir sin consecuencias trágicas por largo tiempo, sin una red de relaciones sociales. En realidad él explicaba el desorden del período de entreguerras y sus consecuencias –el colapso del patrón oro, la caída en el

³ Stiglitz, Joseph (1998:708-710).

proteccionismo y el bilateralismo, el ascenso del fascismo y del socialismo nacional y, finalmente, la segunda guerra mundial— como resultado de sociedades que se levantaban para protegerse del asalto del mercado.

La tesis perdurable de Polanyi es que los mercados sólo son sustentables en la medida en que estén enmarcados en instituciones sociales y políticas. Estas instituciones más amplias cumplen tres funciones sin las cuales los mercados no pueden sobrevivir: regulan, estabilizan y legitiman los resultados del mercado. Como el mismo Adam Smith lo reconoció, en ausencia de regulación, las prácticas anticompetitivas y artificiosas pueden desorganizar fácilmente los mercados. Como John Maynard Keynes nos hizo conscientes, en ausencia de un estabilizador los mercados sufren de ciclos de prosperidad y depresión, y de períodos de desempleo. Como todo político conoce, el clamor por controles y restricciones se impone a los mercados cuando éstos generan efectos que no tienen legitimidad popular. Los mercados no se autorregulan, no se autoestabilizan ni se autolegitiman. Por eso, toda sociedad en funcionamiento tiene cuerpos reguladores que establecen las reglas de la competencia, instituciones monetarias y fiscales que cumplen funciones estabilizadoras, esquemas de seguridad social, políticas de transferencia y otros dispositivos sociales que hacen que los resultados del mercado estén en sintonía con las preferencias de la sociedad respecto de la distribución de riesgos y premios.

Es trillado pero cierto decir que ninguna de estas instituciones existe en el plano global. Si hubieran existido, las ramificaciones de las crisis financieras asiática y rusa no hubieran sido tan serias: un prestamista global de última instancia habría provisto la liquidez necesaria para impedir el pánico financiero que siguió, y un sistema global de seguro de desempleo habría tomado el cuidado de los millones de indonesios y de otros que fueron despedidos de sus trabajos. El argumento contrafáctico clarifica el punto central: el capitalismo global no puede existir a menos

*que haya alguna forma de gobierno global o federalismo global.*⁴

La disociación entre los altos beneficios financieros y los más modestos logros en materia de crecimiento de la riqueza real, tuvo múltiples y costosas expresiones.

La forma en que las empresas especializadas clasifican y evalúan los riesgos financieros en los mercados lleva en muchos casos a tratamientos uniformes o por “grupos” reunidos en torno a semejanzas formales o geográficas, que no siempre responden a la realidad económica. Este conocimiento superficial llevó, en varias experiencias nacionales, a extender los efectos de la fuga de capitales hacia otras plazas visualizadas como riesgosas, produciéndose verdaderos contagios internacionales. Así, el mundo conoció, a comienzos de 1995, la crisis mexicana; a mediados de 1997 –con una prolongada cadena de efectos posteriores–, la crisis del sudeste asiático; en 1998, el “default” de Rusia; a comienzos de 1999, la crisis del esquema cambiario de Brasil. En el año 2000, Turquía y la Argentina debieron ser asistidas por el FMI.

La especialista norteamericana Susan Strange, en su libro *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, reflexiona en torno a las características que ha tomado la economía mundial desde los años 80:

Actualmente, dos graves amenazas ponen en peligro la civilización y las posibilidades de vida de nuestros hijos y nietos, y ambas son “amenazas sin enemigos” [...]. (La) amenaza mucho más inmediata sería que la confianza en el sistema finan-

⁴ Rodrik, Dani (2000: 103-104).

ciero se viniese abajo, lo que provocaría la contracción del crédito y un parate en el crecimiento económico mundial [...]

Mi preocupación no es técnica (por la eficiencia del sistema), sino social y política, por la gente de a pie a la que nunca se le ha preguntado si quería apostar sus trabajos, sus ahorros y sus rentas en este sistema capitalista que funciona como un casino. El hecho de que algunos obtuviesen beneficios inesperados no alivia el dolor y la perplejidad de aquellos afligidos por inmerecidas pérdidas. Hoy día, al acabar el siglo, la semejanza del sistema financiero con un casino ha sido ampliamente reconocida. Y lo que hoy tenemos es mucho más de lo mismo: más volatilidad, más incertidumbre y más inquietud. Mientras muchos de los implicados en los mercados financieros contemplan lo que ocurre como algo normal, necesario y por tanto aceptable, son muchos más los que piensan que todo es una locura. A éstos les parece que no tiene sentido jugarse de este modo el futuro de la economía de mercado mundial.⁵

Las respuestas a la sucesión de crisis internacionales, con sus repercusiones en cascada, tuvieron serios efectos sobre las economías receptoras de capitales volátiles. Varios países que debieron ajustar su tipo de cambio, si bien sufrieron un importante impacto contractivo y de desempleo, en el mediano plazo tendieron a recuperar su nivel de actividad y mejorar la tasa de crecimiento. La Argentina fue, al respecto, un caso raro a nivel internacional en materia de política cambiaria, ya que optó por defender el tipo de cambio fijo, aceptando que los *shocks* externos impactaran plenamente sobre el nivel de actividad económica. Por otra parte, la crisis asiática implicó una contracción en la demanda internacional que impulsó la caída de los precios de las *commodities* o bienes estandarizados cuyos precios están sometidos a fuerte competencia, que constituyen una buena parte de las exportaciones argentinas. Al mismo tiempo, los reiterados so-

⁵ Strange, Susan (1999:14-15).

bresaltos en los “mercados emergentes” llevaron a los grandes inversores institucionales a una política más prudente, reduciendo, luego de 1998, su nivel de exposición en aquellos países considerados riesgosos.

Frente a las situaciones de crisis, los organismos financieros internacionales optaron por poner a disposición de los países afectados voluminosos paquetes de ayuda, para apuntalar las situaciones de emergencia y evitar una generalización del pánico. El conjunto de rescates económicos realizados por dichos organismos por los grandes países industriales acumuló 250.000 millones de dólares hacia el año 2001. La acción de estos organismos se vio sometida a una fuerte crítica, tanto de parte de quienes entienden que contribuyeron a aumentar la vulnerabilidad externa de países pequeños a través de sus recomendaciones y presiones para desregular los mercados de capitales, como de aquellos que consideraron que no realizaron con suficiente profesionalismo sus tareas, al no haber logrado reformas estructurales que impidieran la mala asignación de los recursos por los gobiernos receptores.

Los cambios en el funcionamiento del sistema financiero internacional han impactado marcadamente en el desempeño de la economía latinoamericana. Algunos de los principales indicadores macroeconómicos muestran comportamientos similares en la mayoría de los países, lo que marca la importancia de los factores que inciden en el subcontinente desde el marco global.

Jorge Katz y Giovanni Stumpo⁶ organizaron un cuadro comparativo sumamente elocuente, en el que sistematizaron algunas variables relevantes periodizadas en función de los cambios locales e internacionales:

⁶ Katz, Jorge y Stumpo, Giovanni (2001:152).

**Desempeño global latinoamericano durante la
industrialización sustitutiva de importaciones
y en la década de los años noventa
(en porcentajes)**

Concepto	1945-1980	1980-1990	1990-2000
Tasa anual de inflación	20	400	170
Tasa de crecimiento de las exportaciones	2,1	4,4	9,4
Tasa de crecimiento de las importaciones	5,9	-0,8	12,8
Tasa de crecimiento del PBN	5,6	1,2	3,3
Tasa de crecimiento del producto <i>per capita</i>	3,1	-1,8	1,6
Porcentaje de hogares pobres	35	41	38

Fuente: CEPAL, 2000.

El período 1945-1980 coincide con la llamada industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La década siguiente, conocida en la literatura especializada como “la década perdida” por el bajísimo crecimiento logrado, muestra el impacto de las políticas de ajuste implementadas para garantizar el pago de los compromisos externos de los países altamente endeudados de América latina. La década de

los 90, en la que se implementaron con mayor intensidad las orientaciones emanadas de los organismos financieros internacionales, la década de la “globalización”, presenta indicadores de alto dinamismo en el comercio internacional, pero resulta pobre en cuanto al crecimiento y otros indicadores sociales. El cuadro permite observar, adicionalmente, cómo sólo en la década del 80 el crecimiento de las exportaciones supera al de las importaciones. En ese sentido, América latina parece continuar con un patrón de crecimiento que no resuelve su problemático balance comercial.

Alfredo T. García propone una interesante reflexión sobre este comportamiento de las economías latinoamericanas:

El papel del ahorro externo debe ser reexaminado, a fin de observar el verdadero impacto que tiene en las economías domésticas. Para la economía ortodoxa, ese ahorro externo es exaltado como vehículo de la inversión en los países en desarrollo, aunque esa definición encubre la sangría de recursos que salen de los países deudores en concepto de intereses por el pago de la deuda externa y de remisión de utilidades.

De hecho, para los países en desarrollo, la formación bruta de capital podría estar financiada totalmente por la economía doméstica, de no existir cuantiosos pagos por intereses y rentas al exterior.

Este ahorro externo, que es pequeño en relación con el ahorro nacional, está financiado por flujos de capitales altamente volátiles como la inversión de cartera, o más estables como la IED, pero que no siempre generan nueva formación de capital, y además acrecientan los pagos por rentas al exterior.

La deficiencia estructural de las cuentas corrientes de la región también es un elemento desestabilizante. En períodos de crisis, la falta de financiamiento impacta directamente en las economías internas, ante la imposibilidad de financiar las compras de insumos y de bienes de capital importados que ya no se fabrican en el país.

Gran parte del problema apunta a las liberalizaciones prematuras y apresuradas de la Cuenta de Capitales en muchos países en desarrollo, como el foco principal de la inestabilidad.

Esta liberalización ha sido fomentada por los países industrializados, lo cual "contrasta con la evolución histórica de la mayoría de esos mismos países, que incluye extensos períodos de control de capitales y una liberalización muy gradual de dicha cuenta (la cuenta de capitales) en las últimas décadas", según reconoce el informe del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.⁷

⁷ García, Alfredo (2000: 39).

LAS REFORMAS NEOLIBERALES DE LA DÉCADA DEL 90

UNO

Las dificultades irresueltas del desarrollo económico argentino se vieron agudizadas a partir de 1976. Durante el régimen militar, mediante la apertura financiera y comercial, se perjudicaron la mayoría de los sectores productivos, al tiempo que se generó una deuda externa pública y privada que multiplicó por siete la existente al comienzo de la dictadura. En el año 1982, se decidió que la deuda externa privada acumulada hasta ese momento fuera absorbida por el Estado. También en ese año, la crisis financiera provocada por las grandes dificultades de México para sostener los servicios de su deuda externa, condujo a un drástico corte en el crédito internacional hacia América latina, iniciándose en el subcontinente lo que dio en llamarse la “década perdida”.

En los años ochenta, la contracción del mercado interno permitió mejorar la *performance* comercial argentina, aunque ésta se reveló insuficiente para satisfacer los compromisos externos, que crecieron al ritmo dictado por las tasas internacionales de interés que acompañaban a las fijadas en los Estados Unidos. El retorno a la democracia se dio, pues, en un marco general de condicionamientos objetivos que limitaron las opciones iniciales del gobierno del presidente Raúl Alfonsín. Las graves restricciones presupuestarias llevaron a una caída de la inversión pública y privada, y al estancamiento de la producción. La inestabilidad macroeconómica (inflación creciente, devaluaciones reiteradas, indexación de contratos) no pudo ser controlada, en tanto las estrategias exportadoras no lograron –en el corto plazo– mejorar el posicionamiento externo. Contribuyó a agravar la situación la caída de los precios de las

exportaciones locales en 1986-87, que perjudicaron aun más los frágiles equilibrios externo y fiscal, de por sí debilitados por el peso de los servicios de deuda y de la insuficiente recaudación tributaria.

El estallido hiperinflacionario de 1989 fue la ocasión propicia para que el nuevo gobierno encabezado por el presidente Carlos Menem planteara la apertura y la desregulación de la economía. Sin duda, las demandas de los bancos acreedores externos y los grupos económicos locales más importantes pesaron en la decisión de transformar la organización económica nacional, y se inició así el ciclo de neoliberalismo que se prolongó, incluso, luego del ascenso de la coalición opositora al menemismo a la conducción del Estado.

Las nuevas políticas económicas no necesariamente fueron compatibles con el equilibrio externo, si bien en una primera etapa contribuyeron a reducir el peso de los servicios de la deuda externa, a través de las privatizaciones de las empresas públicas y del denominado Plan Brady. Por otra parte, el conjunto de precios relativos determinados al consolidarse la estabilización y el rígido esquema cambiario utilizado para anclar dichos precios, pusieron a la economía argentina en un rumbo de desequilibrio acumulativo. Una tendencia permanente al déficit comercial expresada en el resultado negativo de la cuenta corriente del balance de pagos, junto con el crecimiento sistemático de los servicios de la deuda externa, requirieron, para su compensación, el ingreso creciente de fondos externos. Éstos fueron provistos en un primer momento por las privatizaciones, y luego por la inversión extranjera directa y financiera que se agregaba al creciente endeudamiento público. El contexto financiero internacional, sumamente volátil desde mediados de

Las nuevas políticas económicas no necesariamente fueron compatibles con el equilibrio externo, si bien en una primera etapa contribuyeron a reducir el peso de los servicios de la deuda externa, a través de las privatizaciones de las empresas públicas y del denominado Plan Brady.

los noventa, contribuyó a encarecer el crédito y a estancar el valor de las exportaciones argentinas. Además, las elevadas rentas asociadas al conjunto de actividades concesionadas y privatizadas comenzaron a perjudicar la capacidad competitiva del sector productor de bienes transables internacionalmente, en tanto que la capacidad fiscal del Estado no mostró la mejoría anunciada. La carencia relativa de recursos y la falta de políticas activas determinaron que no se impulsaran cambios significativos en los niveles de competitividad de los productos argentinos. Si la meta que había justificado los cambios implicaba la necesidad de incorporarse a los procesos de globalización que permitirían la diversificación y aumento de las exportaciones, los resultados alcanzados mostraron que la Argentina se había convertido en un mercado receptor de mercancías fabricadas en los países centrales y en las economías emergentes, sin alterar, salvo en el contexto del Mercosur, su perfil exportador tradicional. La posición deudora a nivel internacional y frente al capital financiero local se continuó profundizando, y así se desembocó en la declaración de la cesación de pagos a fines de 2001.

Contribuyeron al deterioro de la situación argentina los diversos *shocks* externos que se produjeron a partir de 1995. Los efectos negativos repercutieron sobre la tasa de crecimiento, sobre la tasa de inversión, sobre el nivel y las perspectivas de la actividad económica, sobre el tipo de inserción internacional, y sobre el nivel de vida de la población. Sin embargo, sería incorrecto atribuir las dificultades exclusivamente al mal funcionamiento del sistema financiero internacional, aun cuando sea este un factor explicativo importante en la evolución de las sucesivas crisis. Las reformas estructurales emprendidas a partir de 1989, el esquema cambiario y su pasividad extrema frente a los cambios en el escenario internacional configuraron un patrón de funcionamiento macroeconómico particularmente sensible al movimiento global de capitales externos, a la tasa de interés internacional y a los cambios de expectativas generados por el incierto horizonte de la economía mundial.

DOS

Durante la década del 90, se implementaron en la Argentina un conjunto de transformaciones profundas en las relaciones entre el Estado y el sector privado, al mismo tiempo que se buscó modificar la inserción de la economía nacional en los mercados mundiales. Las medidas tenían como inspiración general al llamado Consenso de Washington, que era un conjunto de ideas desarrolladas en organismos internacionales y sectores empresarios y financieros estadounidenses sobre cómo reorganizar las economías latinoamericanas, que en los años 80 habían registrado estancamiento económico, tendencias hiperinflacionarias y creciente dificultad para afrontar los pagos de intereses de la deuda externa. Los ejes principales de la propuesta estaban orientados a abrir las economías en crisis a los flujos de inversión internacional, reducir fuertemente la presencia estatal en la economía y su capacidad de regulación, y liberar los mercados a las fuerzas de la iniciativa privada.

Esas medidas fueron aplicadas en la Argentina con una velocidad y profundidad considerables, y afectaron drásticamente el funcionamiento tradicional de la economía del país. El Estado argentino vendió la mayor parte de sus empresas durante los primeros años de la década del 90. La medida tuvo por finalidad reducir los compromisos externos, mejorar la situación fiscal del Estado y reposicionar al país en los mercados financieros mundiales. Las empresas públicas fueron adquiridas por tenedores de títulos de la deuda argentina (principalmente bancos), asociados con empresas internacionales capaces de operar las actividades privatizadas y con grupos económicos locales. Las privatizaciones supusieron un considerable aumento de la presencia en el país de los grandes actores de la economía mundial.

Luego de iniciar el proceso de privatizaciones, se adoptó el Plan Brady, que era un esquema de reprogramación de deuda diseñado por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. De esa manera, se reemplazó una fracción de la vieja deuda externa (aproximadamente 27.000 millones de dólares) por nuevos bonos con plazos más largos

de vencimiento, respaldados por títulos del Tesoro norteamericano, lográndose una quita adicional. El alivio en el corto plazo incidió en la mejora de la situación económica argentina en 1993 y 1994.

Con respecto al sector externo, las reformas realizadas fueron igualmente profundas:

- 1) Se optó por eliminar todas las restricciones y registros del movimiento de capitales, incluida la obligación de liquidar en un plazo determinado las operaciones de exportación. De esta forma, se estableció una ilimitada posibilidad de ingresar y egresar capitales sin información fidedigna sobre su magnitud y características. Esta nueva relación institucional se ajustaba totalmente al paradigma teórico de “libre movilidad de capitales”.
- 2) La política arancelaria conoció una serie de modificaciones que abarcaron desde el arancel único (20%), implantado durante la gestión de Erman González, pasando por los tres niveles arancelarios de Domingo Cavallo (0,11 y 22%), hasta la estructura más compleja planteada en torno al Arancel Externo Común del Mercosur (con sus múltiples excepciones extra e intra bloque). A esto debe sumársele los diferentes momentos en cuanto a la aplicación de medidas *antidumping* y de salvaguarda de mercados, y a la morosidad del Estado para acudir en defensa de los sectores productores agredidos por competencia desleal. También deben considerarse las variaciones sufridas por la Tasa Estadística, utilizada en diversos momentos a partir de 1993 como un sobrearancel generalizado. Si bien la Argentina se comprometió ante la Organización Mundial de Comercio a respetar una estructura arancelaria con un tope máximo del 35%, no ha utilizado todos los márgenes que esta estructura deja para proteger a la producción local.
- 3) El establecimiento de una Caja de Conversión, y la autorización para efectuar un amplio conjunto de actividades económicas en pesos o dólares estadounidenses, generó de hecho un régimen bimonetario. El impedimento de modificar la paridad cambiaria en forma ágil (como se realizaba anteriormente a través de circu-

lares del Banco Central) y la obligación legal de someter cualquier cambio en materia de paridad monetaria al debate parlamentario, actuaron como un reaseguro que ofrecía una seguridad adicional a los inversores en el mercado local. Desde este punto de vista, la convertibilidad creó una institucionalidad tendiente a la minimización del riesgo cambiario de los inversores.

- 4) Como forma de detener la inflación, se combinó una política de apertura amplia a las importaciones, con un tipo de cambio fijo que actuaría como un “ancla” para el resto de los precios de la economía. Sin embargo, la inercia inflacionaria posterior a la fijación de la nueva paridad produjo una fuerte erosión del tipo de cambio real. Este deterioro cambiario reforzó el evidente retraso cambiario previo a la “convertibilidad”, situación reconocida por las autoridades económicas del momento, que intentaron con escaso éxito retrotraer los precios de algunos insumos clave a los niveles alcanzados de mediados del año anterior (1990).
- 5) Los problemas de competitividad generados a partir del tipo de cambio serían atacados sucesivamente con diversas medidas: fuertes estímulos al aumento de la productividad vía el abaratamiento de los bienes de capital locales e importados; aumento de la tasa de estadística para frenar importaciones; medidas de flexibilización laboral; reducción de diversos costos impositivos y previsionales; desregulación de diversas actividades e intentos de introducción de mecanismos competitivos en la provisión de algunos servicios públicos. Sin embargo, la respuesta empresaria parece indicar la insuficiencia de tales medidas: en tanto las grandes empresas nacionales y extranjeras mostraron sus preferencias por las actividades no sometidas a competencia externa (servicios), o sujetas a condiciones especiales garantizadas por el Estado (concesiones, régimen automotor), el sector de pequeñas y medianas empresas no logró, mayoritariamente, encarar una reconversión competitiva exitosa.
- 6) La puesta en marcha de un proceso de unión aduanera con Brasil, Uruguay y Paraguay aumentó considerablemente las

posibilidades comerciales argentinas y despertó expectativas en el empresariado tanto local como de capital extranjero. El proceso de integración regional desató diversas polémicas, que se hicieron especialmente intensas cuando la situación económica se deterioró. Arturo O´Connell comparó las ventajas de diferentes sistemas de integración regional y trazó el siguiente panorama que destaca las ventajas del Mercosur:

El Mercosur ha sido una experiencia de enorme éxito, a saber, el comercio entre los países del Mercosur creció de manera fortísima desde comienzos de la década de los 90. Y aún el año pasado, el 2000, volvió a crecer 18%. Que en el período 97-98 haya caído como está ocurriendo este año 2001 se debe a una crisis mundial, de la cual quizás en algún momento nos demos cuenta, y no a un problema con el Brasil o a la devaluación brasileña.

Con el Mercosur, la Argentina ganó un mercado que es tres veces más grande que el propio, bajo el arancel externo común que genera una preferencia a la Argentina en competencia con Europa, con Estados Unidos o con otros países. Y esto se ha revelado en el conjunto de negocios que han logrado efectuarse y en el hecho de que tengamos un superávit comercial con el Brasil mientras tenemos un déficit comercial con el resto del mundo. Si tuviéramos un superávit comercial con todo el mundo y además con el Brasil, bien. Pero como tenemos déficit comercial con casi todo el mundo, esa circunstancia nos debería decir algo acerca del efecto favorable del Mercosur.

El comercio con el Mercosur tiene, además, una característica muy importante: no sólo un gran dinamismo, sino que la pauta de exportación argentina al Brasil y al Mercosur es marcadamente diferente que su pauta de comercio exterior al resto del mundo. Es una pauta en la que productos manufacturados entran en una proporción muchísimo más alta.⁸

⁸ O´Connell, Arturo (2001:127).

TRES

A continuación, presentaremos una serie de indicadores que resumen la evolución de la economía argentina durante la década de 1990.

Año	Crecimiento del PBI	Tasa de inflación	Evolución del tipo de cambio	Resultado de la cuenta corriente (% del PBI)
1992	10,3	17,5	0	-3,1
1993	6,3	7,4	0	-3,8
1994	5,8	3,4	0	-4,4
1995	-2,8	1,6	0	-1,9
1996	5,5	0,1	0	-2,4
1997	8,1	0,3	0	-4,1
1998	3,9	0,7	0	-4,8
1999	-3,0	-1,8	0	-4,3
2000	-0,5	0,3	0	-4,2

Fuente: Ministerio de Economía

En el cuadro se observan con claridad los dos momentos expansivos del período: 1991-1994 y 1996-1998. Las dos contracciones (1995 y 1999-2001) pueden ser asociadas, originariamente, con episodios financieros internacionales. En 1995, el llamado “efecto Tequila”, y desde 1997, la crisis asiática y luego la de Rusia. Pocas economías periféricas presentan un grado de sensibilidad tan alto a los desórdenes financieros internacionales.

La reducción de la tasa de inflación fue contundente y tendió a transformarse en deflación en los últimos años del decenio. La cuenta corriente del balance de pagos, que incluye tanto los movimientos de

bienes y servicios reales, como los servicios financieros (principalmente los servicios pagados y cobrados de deuda externa), fue notoriamente deficitaria durante todo el período, y es el elemento central que genera desconfianza internacional en la sustentabilidad de la forma de funcionamiento de la economía argentina.

La persistencia en el tiempo de un conjunto de políticas centradas en ganar la “confianza” de los “inversores externos” descuidó algunos elementos decisivos para hacer sostenible el esquema: la existencia de una estructura de precios relativos que castigaba la competitividad local, un esquema insuficiente de financiamiento del Estado, y la falta de políticas vigorosas de reconversión productiva y tecnológica.

Los efectos del esquema macroeconómico puesto en marcha en los 90 fueron los siguientes:

- a. **Consumo:** la reaparición del crédito se orientó básicamente a la financiación del consumo. Éste tuvo un importante componente importado. El sector financiero contrajo deuda externa para financiar a altas tasas el consumo local. El endeudamiento masivo en moneda extranjera generó una presión adicional para no abandonar el tipo de cambio fijo.
- b. **Producción:** el impacto de la introducción masiva de producción importada desmoronó varias ramas y sectores productivos, por lo cual la propensión a importar creció en vastos sectores de la industria, el agro y los servicios, debido a los requerimientos de insumos, repuestos y equipos importados. Este proceso

La persistencia en el tiempo de un conjunto de políticas centradas en ganar la “confianza” de los “inversores externos” descuidó algunos elementos decisivos para hacer sostenible el esquema: la existencia de una estructura de precios relativos que castigaba la competitividad local, un esquema insuficiente de financiamiento del Estado, y la falta de políticas vigorosas de reconversión productiva y tecnológica.

de debilitamiento del tejido productivo local se puede ejemplificar con el caso de la industria automotriz, en lo que respecta a la participación de piezas de origen local, que pasó del 90% en 1989 al 20% en 1999.

- c. **Inversión:** se orientó fundamentalmente hacia los servicios públicos privatizados, los servicios no sometidos a la competencia internacional y las actividades vinculadas a los estratos poblacionales de ingresos medios altos. También se canalizó hacia actividades productivas en las cuales la Argentina ha tenido ventajas comparativas tradicionales (producción de alimentos), y actividades extractivas como la minería y el petróleo. El ahorro interno, que mostró niveles sumamente deprimidos en los años 80, se recuperó progresivamente, pero sin retomar las dimensiones logradas en el período sustitutivo de importaciones. En el siguiente cuadro se observa la evolución:

Ahorro interno como porcentaje del PBI

Año	% del PBI
1992	14,3
1993	14,7
1994	15,2
1995	15,9
1996	15,7
1997	15,3
1998	15,0
1999	13,5
2000	13,4

Fuente: Fundación Capital en base a CEPAL.

- d. Balanza Comercial:** se tornó deficitaria, salvo cuando la economía se precipitó en recesiones. La fuerte dinámica importadora no fue acompañada por un impulso exportador semejante. Uno de los elementos que contribuyó a este sesgo marcadamente importador y deficitario fue la evolución del tipo de cambio. Esta variable se constituyó en una señal favorable a la importación, y en una fuerte presión para la reducción de costos en los sectores productores de bienes “transables”, es decir, que deben competir en el mercado local e internacional con productos similares. Dicha presión obligó, en ciertos casos, a mejorar la estructura productiva y organizacional de las empresas, pero en muchas ocasiones no pudo ser soportada por las firmas, que se redujeron o simplemente cerraron. Los bienes y equipos importados tuvieron en su mayor parte una orientación de producción hacia el mercado interno, en el que se encontraban las oportunidades de negocio más rentables. La ligazón de la moneda doméstica al dólar trajo un problema adicional, a partir de la revaluación del dólar en relación a otras zonas monetarias con las cuales Argentina mantiene importantes vínculos comerciales. La fortaleza de la divisa norteamericana acrecentó las dificultades de la competitividad argentina. Por otra parte, la alta concentración de las exportaciones argentinas en una gama reducida de productos incrementó la vulnerabilidad a los *shocks* de precios.
- e. Balanza de pagos:** el ingreso de capitales a comienzos de los 90 sirvió para evitar una crisis del esquema macroeconómico vigente, incrementar artificialmente el consumo, alimentar la especulación bursátil e inmobiliaria, y proporcionar soporte político a las reformas en curso. La inversión extranjera directa (IED) aportó nuevos fondos para compensar los desequilibrios de la balanza comercial y de servicios. Finalmente, el Estado nacional debió endeudarse más allá de sus necesidades para aportar divisas que sostuvieran al esquema cambiario vigente.

Sin embargo, la venta de parte del aparato productivo argentino a empresas del exterior, que fue una de las formas más importantes que asumió la IED, comenzó a repercutir en la balanza de pagos, incrementándose fuertemente el rubro de remisión de utilidades, *royalties* y otros servicios.

- f. Sector financiero:** la libertad cambiaria y la vulnerabilidad de la economía frente a los bruscos movimientos de capitales líquidos colocaron al sistema financiero local en una situación sumamente precaria, agravada por la ausencia de un “prestamista de última instancia”, papel que desempeña el Banco Central en la mayor parte de los países. Las reformas institucionales y el nuevo esquema cambiario fueron puestos a prueba en 1995, a raíz del impacto de la crisis mexicana. Con grave riesgo, el sistema soportó la crisis, pero las autoridades percibieron la fragilidad del esquema implementado. El Banco Central adoptó entonces un conjunto de medidas preventivas de una nueva crisis: incrementó significativamente los requisitos mínimos de liquidez y estructuró un programa contingente de pases con un grupo de bancos internacionales. Se obligó a las entidades financieras a mantener un porcentaje de sus pasivos en activos líquidos internacionales. El endurecimiento de los requisitos en materia de encajes y capitales mínimos llevado adelante por el Banco Central (más estrictos que las recomendaciones que realiza el Comité de Basilea), apuntó a dotar de solvencia al sistema financiero, para evitar el riesgo que se corrió en el primer semestre de 1995. La relación liquidez-depósitos pasó, para el conjunto del sistema financiero, del 12% a comienzos de 1995 al 20% en enero de 1996. Hacia fines de ese mismo año, la relación subió al 32%, manteniéndose en dicho nivel con escasas variaciones. La alta inmovilización de recursos obligó al sistema a cargar altos *spreads*, lo que incrementó el costo de los préstamos otorgados, perjudicando la inversión y el consumo. Al mismo tiempo, las exigencias crecientes establecidas por el Banco Central

impulsaron una acelerada concentración y extranjerización del sistema bancario.

- g. Empleo:** La tendencia al crecimiento del desempleo, que se había manifestado moderadamente a fines de los 80, adquirió un impulso decisivo en los 90. Vinculado estrechamente con la escasa reconversión productiva de la Argentina, el desempleo y subempleo adquirieron dimensiones alarmantes a partir de 1995, aunque ya a partir de 1992 mostraban tendencias crecientes. En 1995 se registraron las peores tasas de desempleo y subempleo desde que se elaboran estadísticas sobre esta variable. No sólo tendió a sostenerse posteriormente en torno al 15% anual, sino que el desempleo creció significativamente, pasando del 8,1% al 15,2% a fines de la década.

La profunda reforma que encaró el sector público, previa a la privatización y como requisito de las empresas adjudicatarias implicó realizar tareas de saneamiento que consistieron en absorber las deudas, terminar con litigios pendientes y reducir personal. El objetivo era entregar empresas en condiciones de ser inmediatamente rentables para sus nuevos dueños. Es decir, el proceso privatizador supuso la pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo.

Al mismo tiempo, los inmediatos efectos de la apertura en cuanto a crisis y achicamiento empresarios no fueron neutralizados, por una reconversión que diera lugar al surgimiento de una masa de nuevos emprendimientos capaces de reemplazar y superar el tejido productivo eliminado. Surgieron nuevas actividades económicas producto de la introducción

La profunda reforma que encaró el sector público, previa a la privatización y como requisito de las empresas adjudicatarias implicó realizar tareas de saneamiento que consistieron en absorber las deudas, terminar con litigios pendientes y reducir personal.

de formas de consumo más modernas y del cambio tecnológico proveniente de la economía global. La creación de puestos de trabajo en estas actividades, fundamentalmente de servicios, tuvo matices muy diferenciados. Resultó ser minoritario el tipo de trabajo calificado y bien remunerado, en tanto el grueso del nuevo empleo consistió en tareas descalificadas, bajo la forma de contratos eventuales, y con baja remuneración.

Por otra parte, producto de las modificaciones legislativas y del debilitamiento de la capacidad sindical, se produjo un serio deterioro en las condiciones de trabajo y de contratación. La precariedad laboral, medida según la cantidad de asalariados que trabajan sin tener descuentos jubilatorios, pasó de 22,1% en 1990 al 29,9% en 1999.

El desempleo y subempleo afectaron especialmente a la población de menor formación profesional, a los jóvenes que deseaban insertarse en el mercado laboral por primera vez, a las mujeres, y a los mayores de 40 años. Luego de tocar casi el 18% la tasa de desempleo se redujo hasta el 14%. Posteriormente comenzó nuevamente a crecer, a partir del estancamiento económico iniciado en 1998.

La baja dinámica del mercado local, y el complejo escenario internacional, con reducida demanda, generalizadas prácticas proteccionistas, y oferta creciente de países competidores con la Argentina, limitan las posibilidades de expansión económica y consiguiente creación de puestos de trabajo.

Mención aparte merecen las débiles políticas implementadas por el Estado para aliviar la situación de una masa de población que supera los 4 millones de personas. La implementación de seguros de desempleo o subsidios para sectores gravemente afectados por esta situación parece orientada por criterios fiscalistas, desvinculados de toda consideración por la suerte de personas a las que no puede atribuirseles responsabilidad individual por su situación laboral.

Anualmente se incorporan al mercado de trabajo local aproximadamente 200.000 jóvenes. Debido al contexto de estanca-

miento económico, sólo un porcentaje reducido obtendrá empleo, probablemente desplazando a otros trabajadores que perciben remuneraciones mayores. Además, la mayor parte de los empleos ofrecidos por la economía en los últimos años son de baja calidad, requieren calificaciones mínimas y están pobremente remunerados.

Todas estas transformaciones han afectado las dimensiones del mercado interno, ya que la capacidad de consumo se ha concentrado en un segmento crecientemente reducido de la población, en tanto una fracción significativa ha restringido sus gastos a los elementos imprescindibles para la supervivencia.

- h. El salario:** El panorama salarial fue muy diverso en la década, si bien la tendencia general fue a la reducción de los niveles reales. La cobertura de la canasta familiar por parte del salario nominal medio pasó del 63% en 1991 al 51% en 1999.

En la industria, donde la productividad media del trabajo creció en un 70%, los salarios cayeron casi un 20% durante este período. En otras actividades, con menores requerimientos de capacitación, las remuneraciones cayeron en una proporción mayor. Las sucesivas crisis económicas dieron el marco para la reducción sucesiva de los salarios en la administración pública y en el sector privado.

La presencia de una enorme masa de desocupados y la inexistencia de redes de contención provistas por el Estado incrementaron la amenaza potencial del desempleo, contribuyendo a fortalecer el poder negociador de las empresas frente a los trabajadores. Esta disparidad, reforzada por el desentendimiento estatal, e incluso sindical, por la suerte de los asalariados, se reflejó tanto en el nivel de las remuneraciones, como en el de las condiciones de trabajo, estabilidad y seguridad laborales.

El cambio en el régimen de indemnizaciones por accidentes de trabajo no redundó en un incremento de la seguridad laboral,

debido a la precaria situación de los trabajadores y a la negligencia pública al momento de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia.

i. Distribución del ingreso: Los sectores sociales de menores ingresos fueron severamente afectados por los cambios económicos. El desempleo y subempleo, que llegaron a afectar a más de cuatro millones de personas, se combinaron con la reducción continua de las prestaciones gratuitas a la población, la caída salarial desde 1995 y el empeoramiento de las condiciones laborales en casi todos los sectores productivos. Como consecuencia de los procesos mencionados anteriormente, la distribución del ingreso mostró una fuerte desmejora. El 10% de la población de ingresos más altos logró capturar el 36% de la riqueza. El 20% se apropia del 55%, que equivale a 16 veces el ingreso del 20% más pobre.

El deterioro de los ingresos de los sectores más desprotegidos se expresó en una serie de indicadores sociales que muestran una fuerte declinación en las condiciones de vida: aumento del analfabetismo, reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas, desnutrición, franjas de población joven sin acceso a la educación y al trabajo, incremento de diversas formas de violencia social y personal.

Importantes fracciones de las clases medias descendieron socialmente, producto de la reducción de los ingresos familiares y del incremento de los costos de la canasta de consumos de dicho sector. Los científicos sociales acuñaron la expresión “nuevos pobres” para referirse a las capas medias cuyos ingresos casi desapa-

Sin embargo, el mayor ingreso percibido por los sectores altos durante la década no impulsó un fuerte incremento en el ahorro y la inversión, dado que en parte estos recursos fueron canalizados hacia el consumo suntuario y la fuga de capitales de la economía.

recieron durante el período, restándoles sólo el capital acumulado previamente para afrontar su supervivencia.

Sin embargo, el mayor ingreso percibido por los sectores altos durante la década no impulsó un fuerte incremento en el ahorro y la inversión, dado que en parte estos recursos fueron canalizados hacia el consumo suntuario y la fuga de capitales de la economía. Al mismo tiempo, la distribución regresiva del ingreso achicó el mercado disponible para las empresas locales, sin que hayan aparecido alternativas significativas para canalizar productos hacia la exportación.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

UNO

El amplio programa de privatizaciones ejecutado a partir de los 90 implicó un notable aumento de la presencia del capital extranjero en la economía nacional. Por otra parte, durante toda la década, y de modo acentuado en los años inmediatamente posteriores al “efecto Tequila”, el proceso de adquisición de empresas privadas locales por firmas multinacionales o por fondos de inversión fue otro aspecto que llevó al cambio del mapa de los actores propietarios que operaban en el país.

El sector privado argentino pasó por un extenso proceso de absorción por parte de empresas del exterior, tanto europeas como norte y sudamericanas. Este fenómeno –de escasos antecedentes internacionales– puede explicarse por las atractivas ofertas de compra provenientes del exterior (favorecidas por la abundancia de crédito internacional) y por la percepción del empresariado local de su debilidad frente a los desafíos del proceso de globalización. Las exigencias competitivas del mismo requieren no sólo de una gestión empresaria moderna y eficiente, sino de un amplio respaldo estatal en materia crediticia, tecnológica y comercial, con el cual no se contó durante la pasada década.

El crecimiento de la IED en los noventa fue impactante en comparación con la década precedente: en el período 1983-1988, el promedio fue de 512 millones de dólares; en el período 1990-1998, fueron 4.800 millones. Los partidarios de la política implementada en los 90 vieron en este incremento una demostración de lo acertado de las reformas estructurales, ya que le permitían al país aprovechar el momento de abundante oferta de

capitales para cimentar un proceso de crecimiento sostenido de largo aliento.⁹

Sin embargo, cuando se procede a analizar en forma pormenorizada el fenómeno, se observa que un porcentaje significativo de la IED es explicado por el proceso de venta de grandes empresas públicas, en general al capital extranjero público y privado. Según información presentada en un estudio de Mario Damill, el 58% de la IED entre 1992 y 1999 consistió en un cambio de manos de empresas ya existentes.

En relación a estos cambios, señaló Bernardo Kosakoff, especialista de la CEPAL:

A partir de 1991, la capitalización se articuló con el proceso de privatización de empresas estatales, adquiriendo una nueva dimensión con un impacto altamente significativo. Este fenómeno es uno de los ejes de las transformaciones que se están gestando en la sociedad argentina, destacándose las modificaciones en el área de telecomunicaciones, petróleo, energía eléctrica, transporte, caminos, y en el área industrial en los sectores de siderurgia, petroquímica y astilleros. En relación con la participación de las transnacionales, debe destacarse su alto nivel de participación en este proceso... así como el elemento novedoso que significa la aparición en el ámbito local de asociaciones entre estas firmas y un núcleo selecto de grupos económicos nacionales en la articulación para negocios específicos. Estas alianzas se caracterizan en general por el rol de "operadores técnicos" que asumen las empresas transnacionales, mientras que los responsables de la gestión administrativa e institucional son las empresas locales. A su vez, a estos consorcios se suman entidades bancarias locales y extranjeras para la conformación de "paquetes financieros"... Dos rasgos distintivos de estas empresas

⁹ Ver *Argentina en crecimiento*, MEyOSP, 1993-1994.

transnacionales son, por un lado, que en su gran mayoría no tenían presencia previa en el país, y por otro, el hecho de que varias de ellas son en realidad empresas estatales [...].

En relación con el marco regulatorio del capital extranjero, a diferencia del fuerte carácter restrictivo que caracterizó al tratamiento legal hacia el capital extranjero durante la sustitución de importaciones, en la actualidad la legislación tiende hacia un filosofía de liberalización e incentivo para la radicación del inversor extranjero. La legislación vigente en materia de inversiones extranjeras es la ley 21382 (de 1976, con su texto ordenado en 1980) con las modificaciones introducidas por la ley 23697 (de Emergencia Económica de 1989) y el Decreto Reglamentario 1225/89. La ley de inversiones extranjeras (21382) supuso una liberalización sustancial en torno a la incorporación de IDE así como en lo relativo a las actividades de las ET en el país. La eliminación de todo tipo de prohibición en cuanto a sectores de destino, la igualdad de derechos y obligaciones respecto a los inversores nacionales y la supresión de todo tratamiento diferencial (acceso al crédito interno, recurrencia a regímenes de promoción, etc.), la posibilidad de invertir en bienes de capital usados y de capitalizar bienes inmateriales, la libre remisión de utilidades y de repatriar capitales, la consideración como relaciones entre “entes independientes” de aquellas que se establecen entre las casas matrices y sus subsidiarias locales son, entre otros, los rasgos más destacados de esta legislación que modifica totalmente la filosofía regulatoria y restrictiva predominante en los regímenes legales anteriores.¹⁰

El saldo provisorio de dicho proceso muestra que mientras que, en 1993, el 44% de las 500 grandes empresas que operan en el mercado local tenían participación accionaria extranjera, en 1997

¹⁰ Kosacoff, Bernardo y Porta, Fernando (2000:256-257).

ese porcentaje alcanzó el 60% (excluyendo a los bancos y empresas agropecuarias). Una parte significativa de la producción, la inversión, las exportaciones y las utilidades generadas en la Argentina, quedó en manos de firmas multinacionales. El INDEC había estimado en 1997, para una muestra de las 500 mayores empresas locales, que 299 empresas que eran de capital extranjero, poseían el 71% de los activos, efectuaban el 71,5% de las ventas, exportaban el 76% de los envíos al exterior, recibían el 74,9% de las utilidades y generaban el 55,9% del empleo.

La posterior venta de la participación estatal en YPF (1999) y la continuación del proceso de venta de empresas privadas acrecentó los porcentajes. En el año 2000, según la revista Mercado, de las 100 empresas que más vendieron en la Argentina, las empresas extranjeras realizaron el 72,3% de las ventas.

La posterior venta de la participación estatal en YPF (1999) y la continuación del proceso de venta de empresas privadas acrecentó dichos porcentajes. En el año 2000, según la revista Mercado, de las 100 empresas que más vendieron en la Argentina, las empresas extranjeras realizaron el 72,3% de las ventas.

DOS

Indudablemente, la década del 90 representó, a nivel local –en paralelo con fenómenos similares en todo el mundo subdesarrollado–, un incremento significativo de la IED. Ésta fue inicialmente traccionada por el proceso de privatizaciones, y luego adquirió una dinámica propia a través de la venta generalizada de grandes empresas de capital local. En el siguiente cuadro se puede apreciar la importancia del fenómeno:

Relación entre el stock de IED y el PBI doméstico, entre 1980 y 1998

Año	Porcentaje
1980	6,9
1985	7,4
1990	5,3
1995	10,8
1998	15,9

Fuente: Chudnovsky y López (2001)

El ingreso de capital extranjero se verificó en diversas ramas de la producción de bienes y servicios, pasando de un volumen de 16000 millones en 1992 a 73000 en el año 2000. En el siguiente cuadro, se puede observar la evolución desagregada de la IED por sector económico, y su presencia en un amplio espectro de actividades económicas.

**IED en Argentina por sector económico
(en millones de dólares)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾
Petróleo	3080	3099	3518	3949	4483	4746	6294	14813	17300
Minería	83	60	80	113	757	997	1091	1083	1092
Industria manufacturera	5984	6668	8266	10554	12859	16235	17345	18610	21014
Alimentos, bebidas y tabaco	1545	1874	2588	3552	3999	4377	4574	5277	5877
Textil y curtidos	-	29	13	84	131	186	256	226	245
Papel	329	386	420	567	995	1319	1358	1271	1850
Química, caucho y plástico	1781	2012	2282	3186	3573	4368	4642	5302	5840
Cemento y cerámicos	305	338	382	463	467	519	837	774	776
Metales comunes y elab. de metales	314	382	693	650	772	1.250	1404	1336	1466
Maquinarias y equipos	555	508	598	638	827	980	1016	1415	1359
Industria automotriz y eq. de transporte	1155	1139	1291	1414	2094	3235	3259	3010	3601
Electricidad, gas y agua	2291	3229	3692	4875	5286	6549	7346	8306	8667
Comercio	483	519	838	1161	1717	1838	1970	3002	3149
Transporte y comunicaciones	1998	2081	2530	2887	3333	4117	4062	5196	8935
Bancos	1393	1748	1955	2528	3001	4507	5671	6403	7205
Otros	991	1117	1549	1924	2154	3098	4126	4623	5725
TOTAL	16303	18520	22428	27991	33589	42087	47905	62037	73087

⁽¹⁾ Datos provisionarios
Fuente: DNCI – MEyOSP

**Valor agregado de las 500 grandes empresas según origen del capital
Empresas con participación extranjera de más del 50 del capital
(en porcentajes)**

Sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Minas y canteras	19,6	17,7	76,4	81,7	82,8	77,3
Industria manufacturera	49,3	51,2	60,7	65,4	69,0	69,5
Alimentos, bebidas y tabaco	55,3	60,3	62,7	68,3	65,8	65,2
Combustibles, químicos y plásticos	54,4	54,6	76,9	79,5	85,0	86,1
Maquinarias, equipos y vehículos	68,9	66,0	77,4	76,7	82,5	83,5
Electricidad, gas y agua	12,0	25,4	35,0	47,7	61,0	63,6
Comunicaciones						27,6
Construcciones	29,1	21,5	17,5	7,5	7,2	
Servicios	12,6	16,2	18,4	19,2	24,0	37,4
TOTAL	32,1	35,5	47,2	51,5	56,5	57,2

Fuente: INDEC

Los capitales de origen extranjero han incrementado su presencia en todas las áreas de la actividad económica, salvo en el sector de la construcción, tal como lo muestra el siguiente cuadro. Es importante destacar que en la información del cuadro no se incluyen las empresas con participación de capital extranjero menor al 50%.

TRES

Entre los beneficios que algunos especialistas le asignan a la captación de IED, aparecen:

- 1) las mayores capacidades tecnológicas de las firmas multinacionales;
- 2) sus mejores accesos al financiamiento internacional;
- 3) la alta calificación de su capa gerencial;
- 4) su acceso a las redes comerciales internacionales, y por lo tanto su facilidad para ingresar en mercados alejados del ámbito local.

Se señalan, por otra parte, algunos inconvenientes:

- 1) el proceso decisional de estas empresas responde a estrategias globales;
- 2) el aporte en materia de comercio exterior puede ser nulo, o negativo, dadas las prioridades empresarias;
- 3) el elemento de aporte tecnológico puede presentarse sólo bajo la forma de compra de tecnología incorporada, y no en desarrollo local de conocimientos en la materia;
- 4) en materia productiva, estas empresas tienden a preferir abastecerse con proveedores de su territorio de origen en detrimento de los productores locales de bienes similares;
- 5) la remisión de utilidades y beneficios pueden resultar gravosas para la economía, especialmente cuando las divisas son limitadas o insuficientes.

En relación a este último punto, es interesante observar la magnitud de las utilidades de las firmas multinacionales establecidas en Argentina, la importancia de los fondos girados al exterior y su comparación con el monto total de las mismas, según fuentes oficiales.

Destino de las utilidades de las empresas multinacionales

Año	Utilidades totales	Reinvertidas	Giradas al exterior	Porcentaje de las utilidades girado al exterior
1992	1133	813	320	28,3
1993	1678	870	808	48,2
1994	1820	840	980	43,9
1995	1893	609	1284	67,8
1996	1762	355	1407	79,9
1997	2353	815	1538	65,4
1998	2570	697	1873	72,9
1999	2148	687	1461	68,0

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

El cuadro precedente muestra que las utilidades remitidas al exterior en el período 1992-99 suman 9700 millones de dólares y constituyen el 63% del total.

Según el Centro de Estudios de la Producción de la Secretaría de Industria de la Nación, la inversión directa entre 1990 y 1999 –que incluye fusiones y adquisiciones de empresas, ampliación de establecimientos existentes e inversión en nuevas plantas–, ascendió a 183.400 millones de dólares.

La inversión directa que se concretó en *nuevas plantas* alcanzó 32.000 millones, lo que equivale a un promedio de 3200 millones al año, una cifra notablemente baja en relación al tamaño de la economía argentina. De las nuevas plantas, dos tercios fueron creados con capital extranjero, es decir que el capital local participó anualmente, en promedio, con poco más de mil millones de dólares. El otro dato significativo es que los restantes 151400 millones se gastaron en la adquisición o en la ampliación de empresas ya existentes.

Cuando se establece una distinción, necesariamente gruesa por razones de información, entre inversión en sectores productores de *bienes comercializables internacionalmente* (agro, industria, minería y petróleo) y en aquellos que no lo son, se observa que aproximadamente 1300 millones anualmente fueron a los primeros, y 1900 a los segundos. Esto permite observar que los mayores flujos de inversión se orientaron hacia actividades no exportadoras.

A los 1300 millones de inversión nueva orientada a actividades con capacidad exportadora, se pueden agregar casi 4000 millones más que fueron aplicados a la *ampliación de actividades ya existentes*: esto significa 5300 millones anuales dedicados a incrementar la capacidad exportadora, lo que equivale, para el período, a 2 o 3 puntos del PBI por año.

En materia de importación de *bienes de capital* –otro rubro con aparentes resultados espectaculares en relación a la década anterior–, la desagregación permite observar que sólo una fracción menor, aproximadamente un tercio, contribuyó directa o indirectamente a mejorar la competitividad de la producción doméstica.

Esto explica por qué, a pesar del abultado monto de IED

Otro de los problemas que suelen plantearse es que prácticamente no existen controles públicos sobre las partidas que representan las transacciones entre las filiales de empresas extranjeras y sus casas matrices, que, como es reconocido en la literatura internacional sobre el tema, son frecuentemente utilizadas para enviar utilidades ocultas y eludir compromisos contractuales o impositivos.

y de importaciones de bienes de capital, el desempeño exportador argentino no muestra una dinámica sostenida de crecimiento.

La magnitud del cambio de propiedad ha implicado un incremento tendencial en el envío de utilidades al exterior, así como pago por patentes y regalías. En cuanto a las utilidades remitidas, estas han superado en promedio los 1500 millones de dólares anuales durante el segundo quinquenio de los 90. Este proceso aún no se ha desplegado plenamente, ya que el traspaso de las titularidades empresarias no parece haberse completado. Otro de los problemas que suelen plantearse es que prácticamente no existen controles públicos sobre las partidas que representan las transacciones entre las filiales de empresas extranjeras y sus casas matrices, que, como es reconocido en la literatura internacional sobre el tema, son frecuentemente utilizadas para enviar utilidades ocultas y eludir compromisos contractuales o impositivos.

CUATRO

Una presencia tan marcada de capital extranjero en la economía presenta diversos problemas:

- a) El comportamiento productivo e inversor de las empresas no está determinado desde el país, sino desde la casa matriz, que toma sus decisiones basándose en una estrategia global.
- b) Una parte de las utilidades es remitida al exterior, para repartir beneficios entre los inversores extranjeros y reforzar la rentabilidad de la empresa madre.
- c) Las compras de insumos, repuestos, tecnología, asesoramiento, y las contrataciones del personal de dirección se realizan en los países de origen, desplazando habitualmente a los anteriores proveedores locales. Esto reduce el impacto positivo que el desempeño de la empresa podría tener sobre otros sectores eco-

- nómicos locales, a través de sus proveedores o empleados. Ahora, la capacidad de compra de la empresa está direccionada hacia el exterior, debilitando el mercado interno.
- d) Se corre el riesgo de que se realicen transferencias ocultas de utilidades desde la sucursal a la casa matriz, presentadas bajo la forma de compras o pago de servicios. Si esto ocurre, se reducen las ganancias locales y, por lo tanto, los impuestos que debieran ser pagados localmente, a favor de la casa central que paga mayores impuestos en su país de origen. El Estado argentino no ha hecho ningún intento de controlar la razonabilidad de este tipo de transacciones, a pesar del significativo aumento registrado en los egresos por estos rubros.
- e) La relación entre el Estado y el sector privado se tornó más compleja, dado el respaldo que brindan los respectivos gobiernos, a través de embajadas y otras gestiones oficiales, a las empresas radicadas en la Argentina. Ya se ha observado que en diversos conflictos de intereses, importantes estados han intercedido a favor de sus empresas, empeñando todo el peso de su poderío económico y diplomático.

Bernardo Kosacoff y Fernando Porta han realizado la siguiente evaluación de las estrategias de las empresas transnacionales y su impacto económico:

La IED actuó y se canalizó preponderantemente en este período en aquellos sectores más estimulados por el dinamismo del mercado doméstico o más cercanos a una ventaja natural decisiva ...

El proceso de transferencia tecnológica por la vía de desarrollo de proveedores locales, asociado a la nueva IED radicada en la industria manufacturera, tiene cierta intensidad solamente en el caso del complejo automotriz. Ahora bien, el proceso de reestructuración de este sector tiene un impacto complejo sobre la industria local, si se considera que el segmento autopartista recorre, junto con una trayectoria de modernización,

un proceso de concentración del que emergen como líderes las nuevas filiales autopartistas controladas patrimonialmente por las terminales y otros grandes productores internacionales independientes [...]

El equipamiento incorporado en todos los sectores, tanto en los proyectos de modernización y ampliación como en los de instalación de plantas nuevas, es de origen importado, con la solitaria excepción de algunas líneas de envasado en la industria alimenticia y de bebidas. En este sentido, el impacto de los nuevos proyectos de IED sobre la industria local de maquinaria y equipo ha sido prácticamente nulo. Esta situación ha sido favorecida por la política de libre importación de bienes de capital y, muy especialmente para los proyectos nuevos, por las facilidades fiscales otorgadas a la importación de plantas "llave en mano" [...]

No dejan de ser significativas las mejoras derivadas de la incorporación de nuevos procesos productivos y métodos modernos de gestión, en particular por la transferencia tecnológica implícita en la capacitación y entrenamiento del personal involucrado. En estos últimos aspectos, parece ser decisivamente mayor el aporte de aquellos proyectos que instalan una planta nueva [...]

En general, las filiales extranjeras se cuentan entre un lote de empresas que integran el parque instalado más moderno y operado con mayor eficiencia. Sin embargo, su aporte a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades –por ejemplo, a través del desarrollo de proveedores o de la radicación de actividades de investigación y desarrollo u otras funciones estratégicas de la corporación– y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional es débil o directamente inexistente, según los casos.¹¹

¹¹ Kosacoff, Bernardo y Porta, Fernando (2000: 121-123).

El sector financiero sufrió un doble proceso de concentración y extranjerización: las entidades financieras pasaron de 213 en 1991 a 119 en 1999. El capital extranjero, que en 1991 manejaba el 17 % de los depósitos del sistema, pasó en 1999 a captar el 45%; en materia de activos, el crecimiento fue del 14% de 1991 al 51% en 1999; y en cuanto a los préstamos, las carteras de los bancos extranjeros que en 1991 otorgaban el 12% pasaron, en 1999, al 46%. Al finalizar el período al que nos referimos, existían sólo dos grandes bancos estatales y un banco privado local de importancia.

El proceso de concentración y desnacionalización fue alentado por el gobierno, con el supuesto de que dicha transformación daría más fortaleza al sistema financiero ante una eventual crisis internacional. Los especialistas brasileños Marcos Antonio Macedo Cintra y Elza Moreira Marcelino de Castro han señalado sobre este punto:

Se puede afirmar que la experiencia histórica fragilizó la tesis de que las filiales de bancos extranjeros son refinanciadas de forma automática por las casas matrices. De acuerdo con un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI), las actitudes de los bancos extranjeros en situaciones de crisis en los países emergentes en que actúan sus filiales fueron múltiples. Hubo la cobertura de pérdidas, la ampliación de la oferta de recursos, pero también el corte de crédito y el retiro abrupto de capitales. Por lo tanto, las soluciones se han hecho caso por caso y dependerán de factores específicos y variados, tales como la evaluación de los riesgos inmediatos para la casa matriz y sus intereses de largo plazo en el país en crisis. Frente a eso, el estudio del FMI concluyó que: "Hasta el momento, hay evidencias muy limitadas sobre si la mayor participación de bancos extranjeros contribuye a ampliar la estabilidad del sistema bancario y la oferta de crédito en los países emergentes" Mathieson, Schinasi et al. (2000).¹²

¹² Macedo Cintra, Marcos y Marcelino de Castro, Elza (2001).

También es oportuno recordar que el manejo de los ahorros de la población es uno de los instrumentos que los países desarrollados preservan celosamente para sus connacionales, ya que se considera al crédito un recurso estratégico. La evolución del sector bancario ha acentuado los peligros de conductas oligopólicas, aumentando la capacidad de negociación del sector frente al Estado y a las empresas productivas.

La evolución del sector financiero no sólo fue significativa en términos cuantitativos, sino que implicó un enorme poder para incidir en las políticas públicas, especialmente debido a la fragilidad financiera del Estado. El manejo de la mitad de los depósitos locales, y de los importantes fondos de pensión, a partir de una reforma impulsada desde el propio Estado, dio al sistema financiero una capacidad de presión mayor que la del resto de los *lobbies* empresarios, sesgando marcadamente las decisiones gubernamentales.

CINCO

Luego del proceso de extranjerización, Argentina continúa teniendo dificultades serias para crecer (porque la inversión netamente productiva es muy baja en términos del tamaño de la economía) y exporta relativamente poco, a pesar de la aparentemente importante suma de inversiones locales y extranjeras y de la modernización parcial de las empresas. La extranjerización de la economía no fortaleció la capacidad exportadora en forma relevante, y en cambio incrementó la demanda de importaciones, así como los gastos en patentes, asesoramiento y remisión de utilidades al exterior. Por otra parte, las empresas extranjeras, con posibilidades de acceso al mercado internacional de crédito, han incrementado el endeudamiento con el resto del mundo. En este aspecto, el sistema bancario extranjerizado ha desempeñado un papel importante.

El comportamiento de estas empresas en relación al sector externo es motivo de reflexión del economista Roberto Frenkel:

Así como los repagos de intereses son el resultado del financiamiento vía deuda, las remesas de utilidades son la consecuencia del financiamiento vía inversión extranjera directa. La inversión extranjera directa siempre se consideraba mejor porque es

menos volátil, lo cual es verdad. El que compró YPF lo hizo para extraer petróleo, no la va a vender porque haya una crisis; en cambio, el que entró a 30 días en títulos públicos o el que compró acciones las puede vender rápidamente. La virtud es que es menos volátil. Pero hay un punto importante: que es más cara. Porque estos inversores adoptan una inversión de riesgo sobre la base de que la rentabilidad sea mayor que comprar otros activos argentinos que les den un interés seguro. Puede haber decisiones particulares a corto plazo, pero en general a largo plazo la inversión extranjera directa tiende a ser más cara en términos de transferencia de fondos a no residentes en el país que la deuda financiera.¹³

La extranjerización de la economía no fortaleció la capacidad exportadora en forma relevante, y en cambio incrementó la demanda de importaciones, así como los gastos en patentes, asesoramiento y remisión de utilidades al exterior.

SEIS

La venta de las empresas públicas, realizada básicamente para reducir el endeudamiento externo del país, ha tenido efectos contradictorios con sus objetivos iniciales. Según datos oficiales proporcionados por la Secretaría de Programación Económica y

¹³ *Página 12, 21 de enero de 2001.*

Regional, tomados a fin de 1999, el total de deuda externa privada ascendía a 42.710 millones de dólares. De este importe, 17.600 millones correspondían a deuda de las empresas privatizadas. Es decir que este sector representaba el 40% del endeudamiento privado total. En el mismo período, abonaron intereses por 5.830 millones de dólares al exterior.

Los dividendos obtenidos en el período 1992-1999 por las empresas privatizadas sumaron 7536 millones de dólares. Dado que se estima que el giro de utilidades al exterior para el período 1992-1999 equivale al 80% de las utilidades totales de las firmas privatizadas, éste ascendería a 6.000 millones de dólares. Por servicios de gerenciamiento, se agregan 1.550 millones de dólares adicionales. Cabe recordar que el importe total en divisas recibido por el Estado debido a las privatizaciones realizadas fue de 18.400 millones de dólares.

En relación a este punto, es interesante considerar el análisis de Bernardo Kosacoff:

Las privatizadas tienen tasas de rentabilidad mucho más altas que el resto de las empresas extranjeras que operan en el país. Y como el proceso de reinversión ha disminuido, claramente hay cada vez mayores transferencias de utilidades al exterior [...]. Todos los años, hay una especie de sistema de licitación interna en la corporación. Se presentan los proyectos de inversión de todas las filiales y los que tienen mejor tasa de rentabilidad son los elegidos. A nivel internacional, el caso argentino se destaca por la escasa reinversión de utilidades. Esto no es un producto de que sean malos y no quieran reinvertir acá, sino que no es lógico hacerlo. Cuando están discutiendo dónde van a poner la nueva inversión, si en Brasil o Argentina, el análisis de rentabilidad da mejor en Brasil, porque tienen costos más adecuados, porque el mercado es mayor, porque crece.

A veces se plantea que hay una inversión buena y una mala. La buena sería la inversión directa, porque trae trabajo, y la mala es la financiera porque es volátil, de corto plazo. El

*tema está mal planteado: lo ideal sería que hubiera excelentes condiciones de financiamiento para que empresas nacionales generen capacidades productivas propias. Porque la empresa nacional va a tener una propensión a reinvertir en el país mayor.*¹⁴

Una manifestación del debilitamiento estatal durante la década del 90 está presente en las características que asumió la extranjerización de las empresas y servicios públicos. Existe cierto consenso sobre algunas características salientes del proceso de privatizaciones y constitución de entes reguladores:

- los contratos de privatización o concesión de servicios públicos han sido, en general, sumamente ventajosos para los adjudicatarios, a costa de los usuarios y demás sectores de la economía;
- las acciones de los entes reguladores no estuvieron a la altura de las circunstancias, desprotegiendo a los usuarios y descuidando la calidad del servicio, debido a sus falencias en materia de control del cumplimiento de las estipulaciones contractuales;
- los diversos incumplimientos por parte de los prestadores privados no encontraron actitudes firmes del Estado para hacer cumplir la ley, lo que derivó en un proceso de renegociación permanente, que degradó las metas más positivas del proceso privatizador (ritmo de las inversiones, calidad del servicio, transferencia de ganancias de productividad a los usuarios), al tiempo que volvió difuso el ordenamiento legal originariamente convenido.

¹⁴ *Página 12*, 21 de enero de 2001.

SIETE

La magnitud del proceso de venta de empresas privadas al capital extranjero ha llamado la atención. Si bien aún no existe un diagnóstico consensuado en relación al tema, múltiples opiniones se han intercambiado, permitiendo construir un buen punto de partida para reflexionar sobre este complejo fenómeno. Veamos algunas de ellas

Por qué se vendieron las empresas argentinas

Periódico *El Economista*, mayo de 1996:

Las razones de este fenómeno deben buscarse en los condicionantes que imponen factores tales como la globalización de los mercados, la falta de acceso al crédito, la brecha tecnológica y la valorización de las empresas locales [...]. En el marco de un mundo globalizado, muchos empresarios argentinos se encontraron ante la disyuntiva de generar alianzas estratégicas con los grandes players internacionales, o invertir para enfrentarlos, o desaparecer[...]

En las empresas familiares, como es el caso argentino, si el empresario fundador no tiene descendencia o, aunque la tenga, no cuenta con la capacidad para mantener controlada la organización, se plantea la conveniencia de vender, que es menos riesgoso que invertir en un negocio que no controla u ofrece demasiados riesgos.

Diario *Clarín*, octubre de 1996:

A algunas empresas les iba mal, estaban financieramente ahogadas. Y otras menos comprometidas (como las grandes alimenticias) no tenían, pese a su fortaleza, espalda tan ancha como las multinacionales que las compraron [...]

Cinco rubros han concentrado el 65% de los fondos invertidos: alimentos, automotores, bebidas, papel y productos de limpieza.

¿Qué hicieron los empresarios argentinos con la plata que recaudaron? Algunos siguieron al frente de la empresa, como directivos, y otros cobraron buena parte de lo suyo en acciones de la empresa compradora, de manera que siguieron ligados. Pero hay que ver las compras como un neto: entró dinero en sectores muy atractivos de la economía argentina. En especial en los sectores automotor, alimenticio y petroquímico.

Diario *Página 12*, mayo de 1997:

Ricardo López Murphy: "La carencia de un fuerte mercado de capitales, esencial para ser competitivo a nivel internacional, es otro de los motivos del actual repliegue empresario" [...]. "Tiendo a pensar que los que venden lo hacen en general para reestructurarse, colocar más recursos en otras actividades o reforzar áreas donde sienten que sus ventajas son mayores" [...]. "Básicamente creo que están buscando sectores donde incide mucho la información y los conocimientos idiosincrásicos, o sea, lugares donde tienen más aptitud competitiva que en otros. Todos tratan de invertir allí y eso me parece lógico."

Jorge Aguado, vicepresidente de Socma (Grupo Macri):
"El desembarco de capitales extranjeros no me asusta, pero me preocupa que, por falta de una política industrial, los empresarios que venden van a hacer inversiones en el exterior con esta plata o se convierten en rentistas... Aquí no vienen inversiones para instalar nuevas industrias, sino que hay una transferencia de patrimonios a manos extranjeras, que fundamentalmente tiene que ver con una producción básica o servicios". "La creciente extranjerización es consecuencia de la globalización, de la que quienes mejor provecho han sacado son los países desarrollados y las grandes corporaciones, que aglutinaron actividades y concentraron poder económico..."

Si se ofrecen semejantes precios, es muy difícil que estas firmas, que en general son grupos familiares, puedan resistirse".

Periódico *El Economista*, abril de 1997:

Los desafíos y las exigencias que plantea la globalización y el Mercosur, el creciente grado de competencia que originó la apertura, el vertiginoso cambio tecnológico, los problemas de escala, sumados a la insuficiencia y el elevado costo del capital en el país, son algunos de los factores que pueden explicar las ventas de empresas, o de porciones de empresas, que han tenido lugar.

Entre las razones de las ventas se menciona: Hay presión de compra desde el exterior, tentados por los atractivos precios de los activos argentinos; los precios ofrecidos superan las expectativas de los empresarios locales; la fuerte competencia ha reducido la rentabilidad; el costo del capital es mayor en la Argentina, y el mercado de capitales reducido; hay un efecto dominó a partir de la venta de firmas rivales; la brecha tecnológica, de marketing, de management y de distribución es grande entre las locales y las firmas multinacionales.

Se estima que el 60% de las compras de empresas se hacen por medio de asesores financieros y el restante 40% de manera directa.

Para muchas empresas locales, en general familiares, se ha hecho cada vez más duro competir y, por otro lado, hay que tener en cuenta que los potenciales vendedores reciben suculentas ofertas, en general por montos difíciles de rechazar.

Sectores en donde se concentran las adquisiciones: bancos, seguros, petróleo, alimentación, construcción, campos. Agroindustria, laboratorios, autopartes, bancos, trenes, aerolíneas, transporte fluvial, televisión por cable, puertos y minería.

Periódico *El Economista*, junio de 1997:

Bernardo Kosacoff: "En la medida en que simplemente ensamblen productos o vendan productos importados que se generan en localizaciones fuera del país, lo que la apertura va a dar es un efecto muy importante en términos de la apertura

importadora, y estas empresas van a depender fuertemente de requerimientos, de insumos, partes y bienes que provienen del exterior [...]. Lo que uno observa es que, básicamente, las empresas que se han radicado en la Argentina lo que han comprado es una posición de mercado, y a partir de esto, inician un proceso de reestructuración notablemente acelerado. En este sentido, quizá la apertura de la economía argentina en los 90 esté caracterizada por la desaparición de las empresas nacionales independientes grandes, a las que uno ve que les quedan dos caminos: o dan un salto cualitativo y se constituyen en grupos económicos, o transfieren su posición de mercado a los grupos transnacionales... Empresas vistas desde el escenario doméstico como grandes y tecnológicamente muy avanzadas, ahora aparecen como empresas chicas y que tienen que hacer esfuerzos muy notables para aggiornarse tecnológicamente."

OCHO

Un nuevo elemento que se incorporó al proceso de globalización de la economía argentina, fue la irrupción de fondos de inversión extranjeros y nacionales. Estas empresas, basadas en aporte de significativas sumas de capital líquido, incursionan en el terreno empresarial, pero con una lógica financiera. El núcleo del negocio es comprar y vender empresas, realizando importantes diferencias líquidas que constituyen la retribución de los socios. De muy distintos orígenes y dimensiones, los fondos de inversión, especialmente el EXXEL y el CEI, llegaron a poseer importantes empresas locales, a las que reestructuraron para vender posteriormente.

Los autores Silvia Naishtat y Pablo Maas concluyen así un trabajo de investigación periodística sobre el grupo EXXEL:

El talento financiero demostrado por Juan Navarro y su equipo directivo del Exxel aplicado a la adquisición de empre-

sas se repitió sólo parcialmente cuando llegó el momento de administrarlas. Inicialmente, el Exxel representó para muchos ejecutivos argentinos un nuevo modelo de cultura empresarial al estilo estadounidense, que despreciaba los vínculos familiares y el amiguismo, tan típico en las organizaciones argentinas, y ponía a la eficiencia por encima de todo. Muchos comenzaron a imitarlo y a utilizar el nuevo vocabulario que introdujo en la jerga de los negocios, como creación de valor, vectores de crecimiento, consolidation plays. El EXXEL puso de moda una nueva manera de presentar los resultados de las empresas, el EBITDA, el indicador que registra los ingresos de una compañía antes de pagar los intereses de los créditos y los impuestos, y de descontar la pérdida de valor de las instalaciones y maquinarias con el paso del tiempo. Es un indicador de corto plazo, que los banqueros suelen apreciar pero que muchos expertos cuestionan porque ignora aspectos fundamentales como el peso de las deudas o las amortizaciones.

Pero más allá de los juegos de palabras, en la práctica, gerenciar un conjunto tan heterogéneo de negocios, que requiere saberes de lo más diversos y que además crece a una gran velocidad, fue y es uno de los mayores desafíos que enfrenta el grupo. En parte por este motivo, muchas corporaciones multinacionales que en los 70 se habían diversificado en una gran cantidad de sectores, posteriormente cambiaron de estrategia y se concentraron en pocas áreas de negocios, buscando una mayor eficiencia a través de la especialización en un núcleo duro de actividades (core business). Es decir, se concentraron en lo que mejor sabían hacer.

Después de presenciar las dificultades que experimentó el Exxel en sus empresas de medicina prepaga, el cierre de Pizza Hut y la pérdida masiva de clientes que sufrió Mastercard, muchos ejecutivos sostienen que el management del EXXEL es una de sus mayores debilidades.

Su principal fortaleza fue haber aprovechado el extraordinario ciclo de crecimiento que experimentó la economía ar-

gentina en la primera mitad de la década de los 90. Compró compañías exitosas, las expandió y conquistó importantes posiciones en el mercado. Pero de esta manera terminó atado a la evolución del consumo interno (prácticamente ninguna de las empresas del EXXEL exporta) y vulnerable a la recesión que padece la economía argentina desde fines de 1998. También ha comenzado a cambiar el escenario internacional: los paraísos fiscales de donde provienen los capitales que alimentan al EXXEL están en la mira de las grandes potencias y su continuidad entró en cuenta regresiva.¹⁵

NUEVE

Otra novedad del proceso de globalización económica ha sido la decidida expansión de un grupo de empresas de capital local hacia el exterior. Daniel Chudnovsky, Bernardo Kosacoff y Andrés López han realizado un pormenorizado estudio de estas corporaciones, que permite conocer las características de un proceso con escasos antecedentes locales.

La internacionalización de un conjunto de grupos económicos vía inversión extranjera directa es parte de una estrategia que integra su proceso de reestructuración y defensa del mercado doméstico. Buscan ocupar *nichos* en mercados desarrollados como productores globales. Apuntan a complementar anticíclicamente su producción local y profundizar su especialización en productos diferenciados. Intentan desarrollar redes de producción y comercialización en el Mercosur y América latina. También invierten en la búsqueda de recursos naturales, como por ejemplo reservas petroleras.

El destino de la inversión extranjera directa argentina ha sido Brasil, el Mercosur y América latina. En menor medida, países de-

¹⁵ Naishtat, Silvia y Maas, Pablo (2000: 264-265).

sarrollados. Las actividades en las que han incursionado son: producción de acero, alimentos, ingeniería metalmecánica pesada, petróleo (casi el 50% de la inversión) y telecomunicaciones.

La estimación del valor patrimonial de las empresas argentinas en el exterior, para el año 1997, era de 8.600 millones de dólares. América del Sur recibió hacia esa fecha el 73% de las inversiones de unas 50 empresas locales (especialmente Brasil, seguido por Venezuela y Bolivia), también hubo inversiones en Estados Unidos, Italia, Indonesia y Malasia.

La dotación de personal en Argentina de las once empresas seleccionadas por los autores mencionados, es de 84.000 personas, y en el exterior, de 44.800. Mientras localmente venden 21.000 millones de dólares, afuera tienen ventas por 5.300 millones.

Resulta reveladora una de las conclusiones del citado estudio:

El acelerado proceso de privatizaciones y de desregulación que se generó en la economía argentina a partir de los años noventa ha incidido de forma muy significativa en el desenvolvimiento de los conglomerados económicos locales. A su vez, es un factor explicativo de algunas de las especificidades con que se manifiesta el proceso de internacionalización de empresas. La experiencia de privatización en la Argentina comenzó anticipadamente con relación a las mismas tendencias que luego se iniciaron en otras economías latinoamericanas. Los procesos de aprendizaje de las nuevas reglas del juego en áreas como el petróleo, gas, siderurgia, correo, comunicaciones y transporte fueron de suma utilidad para ganar reputación como privatizadores exitosos y adquirir conocimientos y capacidades competitivos.¹⁶

¹⁶ Chudnovsky, Daniel, Kosacoff, Bernardo y López, Andrés (1999:96).

Estas empresas habían encarado previamente operaciones de exportación, pero como actividades marginales a los negocios de la firma. Cuando se intensificó la competencia, se produjo un replanteo del posicionamiento estratégico, que implicó procesos de reestructuración y reespecialización. Según el antes citado estudio:

*Todas las firmas encuestadas han puesto el acento en la importancia de la calidad, capacidad y disponibilidad de los recursos humanos para sustentar los procesos de IED. Las empresas argentinas tienen este factor de ventaja, en particular en comparación con países de menor desarrollo relativo y en las áreas de mediana y alta calificación.*¹⁷

Entre las debilidades de las empresas que se internacionalizan, figuran:

- 1) las limitaciones en la captación y formación de recursos humanos;
- 2) las dificultades para acceder al financiamiento internacional;
- 3) la escasa participación de los gastos de investigación y desarrollo en relación con sus ventas;
- 4) la especialización productiva en actividades maduras y con baja participación en los sectores tecnológicos de punta;
- 5) la asimetría de tamaño de los conglomerados argentinos en comparación con las corporaciones globales. Las restricciones de financiamiento con que cuentan las empresas argentinas es uno de los factores limitativos más importantes para el éxito del proceso de internacionalización.

¹⁷ *Ibidem*

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA DEUDA EXTERNA

UNO

Al inicio de la década del 90, la deuda externa argentina era de 62.200 millones de dólares. El país había ingresado en una moratoria de hecho desde abril de 1988, y la crisis hiperinflacionaria de 1989 y luego el cambio político habían postergado una resolución clara del problema. Los instrumentos que el nuevo gobierno utilizó para achicar la deuda pública externa fueron la privatización de las grandes empresas públicas y el Plan Brady. Mediante las privatizaciones, se logró absorber parte de los títulos de la deuda externa argentina. Otra proporción considerable fue reemplazada por nuevos bonos a través del Plan Brady (1992).

El Plan Brady fue un mecanismo financiero promovido por el entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, para consolidar la deuda externa de una serie de países latinoamericanos y mejorar las perspectivas de cobro de los acreedores externos. El plan consistió en un esquema de reescalonamiento de los vencimientos de capital e intereses de la deuda, con una quita de 2.300 millones, lo que alivió considerablemente las finanzas públicas en los años posteriores. En 1993, la deuda externa argentina total ascendía a 72.200 millones de dólares (la deuda pública representaba 53.600, y la privada, 18.600). Equivalía al 30 % del PBI, y a cinco años y medio de exportaciones. La deuda externa pública creció más del 100% a partir de 1993, y llegó en el año 2.000 a los 145.000 millones de dólares, mientras que la deuda externa privada, en el mismo período, alcanzó los 58.000 millones.

Para ponderar la magnitud de la deuda total, digamos que en 2.000 equivalía al 63% del PBI y a siete años y medio de exportacio-

nes. Los servicios de la deuda externa, que luego de las privatizaciones y la reestructuración del Plan Brady en 1994 correspondían al 30,2% de las exportaciones, a fines de 1999 representaban el 84,8% de las mismas. Sin duda, se trataba de una situación externa insostenible en el corto plazo. El Estado debía destinar anualmente alrededor del 15% de la recaudación impositiva al pago de los intereses.

El sector público tomó nuevos créditos durante la década del 90 para cubrir sus déficit y poder inyectar recursos monetarios necesarios para la expansión económica. En las provincias, la combinación de malas administraciones con el bajo crecimiento de la producción local llevó a un proceso propio de endeudamiento, que llegó a los 22.000 millones de dólares al final de la década.

El crecimiento del endeudamiento se explica por las características de las políticas implementadas a partir de 1989. Entre los factores que más contribuyeron a la expansión de la deuda, cabe destacar:

- La apertura importadora, realizada en 1990 con una brusca reducción de los aranceles, y que se consolidó luego con la estabilidad cambiaria producto del establecimiento del régimen de convertibilidad entre el peso y el dólar, iniciado en abril de 1991. Las importaciones pasaron de 4.200 millones en 1990 a 31.400 millones en 1998, sin que existiera un crecimiento equivalente en materia de exportaciones, lo que generó en la década una situación de déficit comercial permanente.
- La privatización de empresas públicas y la venta de firmas privadas impulsó aun más el proceso importador. Al mismo tiempo, una amplia disponibilidad de capital financiero internacional permitió acceder con comodidad al crédito para importar bienes que desplazaron rubros de producción doméstica.
- Desde 1995, el Estado debió recurrir de manera creciente a la obtención de créditos para sostener la continuidad del “modelo”, y se encontró con los límites que imponía una situación financiera

internacional que había cambiado notablemente con respecto a la de la época de inicios del experimento neoliberal. Las tasas de interés internacionales habían comenzado a incrementarse a partir de 1994, contribuyendo a acelerar el ritmo de endeudamiento local. Se producía así el proceso de aceleración del en-

deudamiento: las deudas generaban intereses, los intereses no alcanzaban a cubrirse por falta de capacidad exportadora, esta situación obligaba a emitir nuevos bonos de deuda para cubrir intereses, cuya colocación se realizaba, en general, a tasas más elevadas, lo que aumentaba la masa total adeudada y los servicios correspondientes. Naturalmente, se trataba de obligaciones que era evidente que no se podían cumplir, y frente a las cuales sólo quedaba preguntarse en qué momento se rompería el círculo de su retroalimentación acelerada.

- El sector privado orientó primordialmente sus inversiones hacia la actividad interna, donde se encontraban nichos de mercado menos riesgosos y más rentables que la difícil competencia en el exterior, tomando fondos en el mercado internacional, donde las tasas eran más reducidas. Es importante destacar que desde los poderes públicos no se generaron políticas activas para fomentar la expansión de las exportaciones. El endeudamiento privado creció a una velocidad superior a la del sector público. Las grandes empresas privatizadas y los bancos tomaron deuda en el exterior, sobre todo mediante la emisión de obligaciones negociables. No consideraron la posibilidad de reinvertir las utilidades generadas en el mercado local, las que por lo general fueron distribuidas entre los accionistas.

La privatización de empresas públicas y la venta de firmas privadas impulsó aun más el proceso importador. Al mismo tiempo, una amplia disponibilidad de capital financiero intencional permitió acceder con comodidad al crédito para importar bienes que desplazaron rubros de producción doméstica.

- Por otra parte, se advirtió a partir de los años 1996-97 un fuerte incremento de la salida de capitales del país, apenas compensado por la toma de crédito por parte del sector público y privado. También fueron detectadas por las autoridades económicas prácticas de grupos empresarios que simulaban tomar crédito externo, cuando se trataba en realidad de ganancias no declaradas y fugadas al exterior por las empresas, que se reenviaban luego a las propias firmas bajo la forma de “préstamos externos”. Dicha operación le permitió a las empresas evitar el pago del impuesto a las ganancias, y derivó en la decisión del Ministerio de Economía –luego anulada– de gravar los intereses de los préstamos, como forma de neutralizar tal manobra.

Hacia fines de 2000, el país encontró crecientes dificultades para obtener financiamiento voluntario del resto del mundo, lo que se expresó en las altísimas tasas de interés requeridas por los financistas locales o internacionales para continuar suministrando préstamos al Estado. También las grandes empresas privadas tuvieron dificultades para hacer frente a sus obligaciones, debiendo acordar reprogramaciones de deuda con sus acreedores. Desde mediados de 2001, el crédito internacional a la Argentina desapareció y así se cerró el ciclo que había permitido el régimen cambiario y monetario establecido en 1991.

Los elevados compromisos externos que vencían en 2000 y 2001, combinados con la debilidad exportadora argentina y la retracción del crédito público y privado externo, llevaron al gobierno argentino a ensayar sucesivas renegociaciones de deuda. Sin embargo, éstas aportaron escaso alivio a la presión de dicha obligación, e incrementaron bruscamente la masa de compromisos futuros a afrontar por el país.

Evolución de la deuda externa argentina 1989-1999
(millones de U\$S)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total deuda externa	63314	60973	61335	62769	72212	85678	98890	109774	124696	140489	144657
Sector público no financiero y Banco Central			52739	50678	53620	61274	67200	73511	74803	82441	84805
Sector privado no financiero			3522	5571	9710	13605	17938	20604	29304	35742	36224
Sector financiero (sin B.C.R.A.)			5074	6520	8882	10799	13752	15659	20589	22306	23628

Fuente: D.N.C.I. Ministerio de Economía

DOS

Como la expansión de la cantidad de dinero necesaria para estimular la actividad económica se supeditó al ingreso de divisas debido al mecanismo de emisión monetaria implícito en la convertibilidad, se terminó dependiendo totalmente de la obtención de flujos monetarios externos. La forma sustentable de obtener divisas que permitieran expandir la cantidad de dinero hubiera sido el comercio exterior, pero éste fue deficitario a partir del lanzamiento del esquema de convertibilidad. La débil política comercial argentina en el período reflejó las concepciones ideológicas de las autoridades nacionales, que adherían a la idea de los automatismos de los procesos competitivos –ignorando las agresivas políticas comerciales imperantes en el ámbito internacional–, dejando así al comercio exterior librado a relaciones de fuerza imperantes en los mercados mundiales, en las que los empresarios locales se encontraban en desventaja o carecían del interés necesario para asumir riesgos. Pasó entonces a tener particular relevancia el ingreso de fondos provenientes de inversión directa o de cartera. Cuando éstos menguaron, el sector público debió recurrir a la toma de crédito externo, incluso por encima de sus necesidades de financiamiento. El sobreendeudamiento público sirvió para proveer de divisas al sector privado, deficitario en su relación con el mercado externo, y para monetizar la economía, dado el insuficiente ingreso de divisas proveniente del comercio exterior. A medida que continuaba el endeudamiento público, el atraso cambiario mostraba un efecto favorable para el gobierno en el corto plazo, pues reducía el costo de los dólares que el Estado debía comprar para pagar sus compromisos externos. Señalemos que el escalonamiento de pagos previsto en el Plan Brady establecía un incremento de los intereses en la segunda parte de la década del 90, y que al superponerse ese aumento con el de las tasas internacionales y continuar los desequilibrios fiscales y externos, se impuso un ritmo acelerado de contratación de nuevas deudas. El sistemático crecimiento de la deuda pública y de los servicios de la misma, reforzaron la “necesidad” del Estado de no modificar la paridad cambiaria para tratar de no

desequilibrar fuertemente sus cuentas. Por cierto, la proximidad de las elecciones presidenciales de 1999 jugó un papel significativo en la decisión del gobierno menemista de no adoptar una actitud de moderación con respecto al incremento de la deuda externa.

TRES

A partir de la Ley de Convertibilidad y de las sucesivas ampliaciones de las posibilidades de uso de moneda norteamericana, se constituyó un auténtico sistema bimonetario. Ante las sucesivas crisis de desconfianza (expresadas en retiros de depósitos y compra de dólares) ocurridas durante la vigencia del “modelo”, el sistema financiero argentino continuó “dolarizándose” (tanto en materia de depósitos como de préstamos). Este proceso incorporó un elemento de rigidez adicional al funcionamiento de la economía ya que reforzó los inconvenientes que tendría una modificación del régimen cambiario, al agregar a las dificultades conocidas el riesgo de insolvencia de los deudores en dólares (tanto individuos, como empresas y bancos).

Las crisis financieras impulsaron la demanda de dólares por razones precautorias: como el sistema bimonetario permitía operar libremente con la moneda norteamericana, la respuesta del público y de las empresas frente a los momentos de incertidumbre y desconfianza sobre la marcha de la economía, ha sido una creciente demanda de divisas extranjeras. Esto se puede observar en la participación de los depósitos en dólares sobre los depósitos totales de la economía: en los meses previos a la crisis asiática, este coeficiente

Ante las sucesivas crisis de desconfianza (expresadas en retiros de depósitos y compra de dólares) ocurridas durante la vigencia del “modelo”, el sistema financiero argentino continuó “dolarizándose” (tanto en materia de depósitos como de préstamos).

era del 48%. Al estallar la crisis, el coeficiente sube al 52,3%. En los meses siguientes, se observa una paulatina reducción, hasta que el *default* de Rusia lleva el coeficiente al 54,5%. La devaluación brasileña impulsa el coeficiente al 55,3%, que vuelve a crecer frente a la incertidumbre electoral de fines de 1999, al 57,5%. En mayo de 2000, este coeficiente llega al 58%. Es decir, cada situación de crisis, externa o doméstica, consolida un nuevo piso de dolarización de los activos locales.

Pero las manifestaciones de inseguridad no sólo afectaron las tenencias de moneda local. También existió, a pesar de las medidas de precaución adoptadas por las autoridades, temor en relación a la solidez del sistema financiero y en relación al comportamiento de las autoridades políticas en cuanto a los fondos colocados en él. Por cierto, no faltaban los antecedentes, siendo el más cercano el “plan Bonex”, de enero de 1990, que obligó a cambiar compulsivamente depósitos líquidos en pesos por Bonos a largo plazo, nominados en dólares, para reducir drásticamente la base monetaria, la demanda de divisas y la inflación.

CUATRO

Si bien no existen registros oficiales de la magnitud de los títulos de deuda externa argentina en manos de residentes locales, se cuenta con algunas estimaciones puntuales. Para 1995, se calculaban en 25.700 millones las tenencias locales, sobre un total de 89.600 millones de deuda externa pública. En el 2001, la reprogramación de la deuda externa realizada en el mes de noviembre reveló que sobre 92.000 millones de dólares en bonos de deuda externa en circulación, se logró renegociar en el mercado local aproximadamente 55.000 millones de dólares. Estos bonos se encontraban en poder del sector bancario, de las administraciones de fondos de jubilaciones y pensiones, y de particulares. Sobre una deuda externa pública calculada en 145.000 millones, esto representa el 38% del total.

El gobierno nacional estima que existen activos externos de residentes que se aproximan a 100.000 millones de dólares. De éstos, aproximadamente 23.000 son depósitos en moneda extranjera. Adicionalmente, se calcula que hay unos 22.000 millones de dólares dentro de la Argentina, que no ingresan al circuito bancario. Sólo en 1999, unos 9.000 millones fueron colocados en el exterior.

Composición en 1999 de los activos externos de argentinos

Rubro	Monto en millones de dólares
Billetes	22.216
Depósitos	23.129
Bonos y acciones	29.889
Propiedades	6.017
Inversiones empresas argentinas en el exterior	11.828
Financiamiento comercial	2.692
Total	95.771

Fuente: Ministerio de Economía

Los números son significativos, ya que muestran una capacidad de ahorro local que no es transformada en inversión interna, y por la tanto en crecimiento, en tanto el país debe recurrir en forma sistemática al ahorro externo para equilibrar sus cuentas.

Es sugestivo el comportamiento de los poseedores de estos fondos, que luego de 10 años de reformas neoliberales, y aun cuando el Estado muestra evidente incapacidad estadística e impositiva, continúan considerando más rentable, o menos riesgoso, incrementar con sus fondos en otras plazas.

La salida de recursos financieros del circuito económico local es llamada habitualmente “fuga de capitales”. Económicamente, tiene el efecto inverso al ingreso de fondos desde el exterior: reduce la disponibilidad de recursos para la financiación de actividades, con lo que disminuye las posibilidades de inversión y expansión económicas. La fuga de capitales es un fenómeno repetido especialmente en las economías periféricas, y se produce tanto por razones especulativas, como por situaciones de desconfianza o temores hacia las condiciones económicas y políticas de los países en cuestión. En la Argentina, a lo largo de su historia reciente, se produjeron diversos episodios de esta índole, pero fueron adquiriendo una magnitud desconocida desde los años 70. Sin embargo, en los 90 sorprende la persistencia y dimensión del fenómeno, sobre todo si se considera el paralelo ingreso de fondos desde el exterior –atraídos por las posibilidades de negocios en la economía local– y la pública satisfacción del mundo empresario por las transformaciones que se estaban realizando.

Eduardo M. Basualdo y Matías Kulfas entienden que existe una estrecha relación entre fuga de capitales y endeudamiento externo:

El endeudamiento externo y la fuga de capitales en la Argentina constituyen aspectos de un mismo proceso. Ambos se generan a partir de la consolidación de un fenómeno que los precede e impulsa desde la interrupción del patrón de industrialización sustitutiva que estuvo vigente hasta mediados de la década de los años setenta. Se trata del predominio que ejerce la valorización financiera como eje ordenador de las relaciones económicas. Por cierto, ésta no alude únicamente a la importancia que adquiere el sector financiero en la asignación del excedente, sino a un proceso más abarcativo que revoluciona el comportamiento microeconómico de las grandes firmas, y que consiste en la inédita e inusitada importancia que adquiere en ellas la colocación de excedente en una amplia gama de activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) tanto en el mercado interno como internacional y, en un sentido más amplio,

en la realización de ganancias articuladas con el funcionamiento del sistema productivo.

Una de las manifestaciones de la valorización financiera consiste en la notable importancia relativa que adquieren los activos financieros respecto de los activos físicos en las grandes firmas, especialmente en aquellas que son oligopólicas en la producción industrial. Al respecto, es relevante recordar que mientras en la etapa sustitutiva era un fenómeno prácticamente inexistente, durante los primeros años de la década de los ochenta representaban más del 50% de los activos totales de las grandes firmas (Damill y Fanelli, 1988), y en los últimos años de los años noventa superan el 30% (INDEC, 1999), a pesar de que entre ambas fechas media una monumental transferencia de activos físicos estatales al capital concentrado local (privatización de las empresas públicas). Otra manifestación de la notable importancia que asume la valorización financiera en la Argentina es la propia fuga de capitales locales al exterior. En este sentido, también es relevante recordar que a mediados de la década de los setenta (1975) los capitales locales en el exterior sumaban menos de 5,5 miles de millones de dólares, mientras que, a fines de los noventa (1999), superaban los 115 mil millones de dólares.

El endeudamiento externo y la fuga de capitales locales al exterior forman parte de un mismo fenómeno, porque el primero de ellos ha operado como una masa de capital valorizable para los grupos económicos y las empresas transnacionales que concentran el grueso de la deuda externa privada. Dicha valorización ha sido posible por las diferencias que se establecieron a favor de la tasa de interés interna (a la cual se colocaba en dinero) respecto de la internacional (a la cual se tomaban los créditos en el exterior) y a que el endeudamiento estatal en el mercado financiero local impedía la reducción de la primera de ellas, mientras que su endeudamiento con el exterior provee las divisas que hacen posible la salida del país del capital privado. De esta manera, el capital

concentrado local se apropia de una ingente masa de excedente que proviene de la notable pérdida de ingresos que soportan los asalariados a partir de la instauración de la dictadura militar.¹⁸

¹⁸ Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías (2000: 98-99).

CONCLUSIÓN

Todos los temas que hemos planteado en este módulo adquirieron una enorme actualidad en las discusiones públicas en los momentos en que finalizaba su redacción. Cualquier consideración de orden coyuntural estaría destinada a perder muy rápidamente sentido en el momento que el mismo sea consultado. Los elementos desarrollados brindan las herramientas para poder pensar las nuevas condiciones de desenvolvimiento de la economía en el marco de los procesos de globalización, pero, como es lógico, las mismas deberían articularse con las iniciativas que los gobiernos tomen en el orden de las políticas públicas y las respuestas que reciban de los poderosos actores extranjeros y nacionales que tanto gravitan sobre nuestro país.

No cabe duda que la década del 90 mejoró la situación inversora en relación a la década del 80. En los primeros años de la gestión menemista, se conjugaron una serie de elementos que permitieron revertir la situación heredada: mejoró el contexto internacional, las privatizaciones atrajeron inversiones extranjeras, la reactivación mejoró las expectativas empresarias, y tomó impulso una ola modernizadora en el consumo y las actividades de la población.

La imagen que proyectaba la Argentina como país que adoptaba con audacia las reformas reclamadas por el mundo de los negocios internacionales, reforzada por el fuerte crecimiento del producto bruto en los primeros años, y un ingreso per cápita superior al del resto de América latina, atrajeron la atención de numerosas empresas transnacionales.

En cuanto a la composición de la inversión, esta varió según la coyuntura, de acuerdo a los avatares de las crisis financieras internacionales. De todas formas, es importante tener presente que

durante la década, el origen de la inversión fue en un 80% producto de ahorro interno y un 20% de ahorro externo.

El fuerte cambio de propiedad en el ámbito privado no puede ser desvinculado de una tendencia a las fusiones y adquisiciones que fue universal en los noventa. Este fenómeno fue reforzado por masas significativas de capital financiero que fluyeron hacia los mercados emergentes. Lo llamativo, en el caso local, es la proporción que tomó la transferencia de empresas argentinas al capital extranjero y la escasa discusión pública que suscitó dicho cambio.

En una muy apretada síntesis del impacto de la inversión extranjera en la Argentina, se podría decir que:

- a) de cada tres dólares que ingresaron a la Argentina, sólo uno fue a inversión directa;
- b) de cada tres que se canalizaron hacia inversión directa, sólo uno incrementó capacidad productiva;
- c) de cada dos que incrementaron capacidad productiva, menos de uno contribuyó a exportar.

Otra cuestión de interés es el destino de los bienes de capital importados, ya que mostraron un incremento considerable en relación a la década anterior, y porque han representado en los 90 entre el 70 y el 80% del total de bienes de capital incorporados en la economía.

Los sectores que mostraron un mayor incremento de la importación de bienes de capital en relación al tamaño de su producto han sido, siguiendo la clasificación de las cuentas nacionales, "electricidad, gas y agua", y "transporte y comunicaciones". Se trata de los sectores en que se han efectuado privatizaciones, las que garantizaron atractivas tasas de beneficio y al mismo tiempo obligaron contractualmente a los nuevos prestadores a ejecutar ciertas metas de inversiones modernizadoras.

En los sectores económicos donde la presencia de mercados desregulados fue decisiva o donde el Estado debió cumplir sus responsabilidades sociales (salud, investigación científica, etc.), la incorporación de equipos de producción fue considerablemente menor. Paradójicamente, en un contexto donde el discurso a favor de la

iniciativa privada y el libre mercado fue predominante, la máxima intensidad de inversión se produjo en los mercados regulados.

La prescindencia pública en cuanto a establecer políticas en materia de capital extranjero hizo del país una oportunidad para los negocios de empresas globales, que no se articularon con las necesidades competitivas locales.

La modificación de la forma de funcionamiento económico parece no haber alterado una lógica empresarial ampliamente arraigada en los tiempos previos a la apertura económica: los mejores negocios continuaron siendo aquellos en los que se lograba cierta protección o regulación favorable del Estado, y orientados hacia el mercado interno.

El enfoque que prevaleció en la Argentina puso en el centro de las prioridades la preservación de la estabilidad de las variables financieras, sobre los requerimientos de la actividad productiva. Pero al afectar las capacidades competitivas de la economía, se estableció un escenario de bajo crecimiento y alto desempleo. El bajo nivel de actividad económica, dada una estructura impositiva estrechamente vinculada al nivel de consumo de la población, erosiona las cuentas públicas, lo que impulsa una nueva reducción del gasto del Estado, que realimenta la recesión y el deterioro social.

En este esquema, es sólo el capital externo el que puede remediar provisoriamente la situación, ya que alivia la carencia de divisas en el corto plazo, pero la incrementa significativamente en el mediano. La centralidad que cobran los flujos de divisas del exterior condiciona el conjunto de las políticas públicas, que se subordinan a lo que se supone demandan los inversores. Y cuanto mayor es la fragilidad financiera, más se dejan de lado las tareas de fondo

Al carecer de toda protección frente a los movimientos abruptos de capital especulativo, el esquema maximiza la volatilidad del nivel de actividad. La incertidumbre generada induce a la postergación de decisiones de gasto en consumo e inversión, aplastando entonces la tasa de crecimiento.

necesarias para dotar de solidez a la economía e introducir elementos de equidad distributiva.

Al carecer de toda protección frente a los movimientos abruptos de capital especulativo, el esquema maximiza la volatilidad del nivel de actividad. La incertidumbre generada induce a la postergación de decisiones de gasto en consumo e inversión, aplastando entonces la tasa de crecimiento.

La defectuosa dinámica económica argentina muestra que el país no escapa a un debate que atraviesa a los países atrasados enfrentados a la globalización: ¿los países crecen porque tienen un mayor grado de liberalidad financiera y apertura económica, o gozan de un mayor desarrollo financiero y pueden enfrentar mayores niveles de apertura como fruto de la fortaleza de su estructura productiva?

Las raíces estructurales del desequilibrio externo argentino no fueron modificadas por las reformas liberalizantes, sino agravadas.

A las “tradicionales” dificultades nacionales (falta de competitividad exportadora, déficit crónico del sector público –en el contexto de incumplimiento de sus actividades fundamentales–), se han sumado nuevos factores de desequilibrio estructural:

- a) la desindustrialización e inserción tecnológica pasiva han aumentado considerablemente el piso de insumos, equipos, partes y piezas necesarios para que funcione el aparato productivo;
- b) el proceso de concentración del ingreso ha trasladado recursos de sectores con baja propensión importadora a otros con elevada propensión al consumo de bienes importados;
- c) las políticas implementadas para defender el tipo de cambio fijo y la fortaleza del sector financiero han llevado a relanzar el endeudamiento externo, a una velocidad alarmante y en un desfavorable contexto internacional;
- d) la apertura externa importadora, no acompañada por la necesaria salvaguarda del mercado interno –práctica internacional aceptada y difundida–, y la desvinculación del Estado de las tareas de promoción y apoyo a la producción,

- contribuyeron a un amplio proceso de venta de empresas privadas. Los nuevos dueños extranjeros, tanto de viejas empresas públicas como de privadas, tienden a ampliar el déficit de divisas del país, conformando un problema de dimensiones inexistentes en los ochenta;
- e) la debilidad de políticas públicas de promoción de ciencia y tecnología, sumada a la baja propensión privada al desarrollo de capacidades locales, crean un marco en el que cualquier innovación productiva que conduce a la importación automática de bienes, repuestos y servicios técnicos de apoyo. Modernización, en la Argentina, parece ser sinónimo de importación.

Lo que parece haber fracasado es el intento de inducir un salto en la productividad, la eficiencia y la modernización del proceso productivo, a través del recurso a un “mercado” universal abstracto, que no existe ni existió en la historia de los grandes procesos de crecimiento.

El achicamiento y debilitamiento del Estado no ha redundado en un despliegue de las capacidades productivas locales, sino en el desarrollo de nuevas formas rentísticas, aprovechadas especialmente por el capital extranjero.

Según cálculos efectuados sobre la base de una investigación realizada por Mario Damill, del total del déficit de cuenta corriente del balance de pagos entre 1992 y 1999, el funcionamiento del sector público explica sólo el 35% del desequilibrio externo, en tanto el desenvolvimiento del sector privado no financiero explica el 58%. El cálculo citado demuestra que es el deficitario intercambio del sector privado el principal desequilibrante del sector externo, y que luego de una década de declarada no intervención pública en los mercados, su lógica de comportamiento es inconsistente con el equilibrio externo.

La década de reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington ha conducido a una situación de extrema vulnerabilidad externa, precariedad en las fuentes de crecimiento, y enorme dependencia política de sectores financieros cuya rentabilidad no está

asociada a la producción, sino a una permanente captación de la riqueza producida en otros sectores, cuyo resultado final es el estancamiento y el deterioro social.

La globalización puede ofrecer oportunidades en materia de inversión, producción y exportaciones, y por lo tanto de empleo e integración social, a condición de que sea asumida y encarada desde criterios realistas, entendiendo los intereses que animan a los distintos actores, y la necesidad de no dejar vacante la representación de los intereses generales de la población, que coinciden con la demanda de expansión de la producción, proyección hacia los mercados mundiales, y distribución amplia de los frutos del progreso.

La experiencia argentina reciente muestra que los peores aspectos de la globalización se presentan allí donde no existen estrategias inteligentes y acciones eficaces para conquistar un lugar digno en el escenario mundial.

La experiencia argentina reciente muestra que los peores aspectos de la globalización se presentan allí donde no existen estrategias inteligentes y acciones eficaces para conquistar un lugar digno en el escenario mundial.



ALGUNOS TEMAS Y CUESTIONES RELEVANTES DEL MÓDULO II PARA LA COMPRENSIÓN Y AUTOEVALUACIÓN

1. Las condiciones que favorecieron la globalización económica en sentido general y los efectos que la misma produce en los países de menor desarrollo relativo.

2. Las reformas neoliberales en la Argentina y su vinculación con el proceso de globalización.

3. El balance de las transformaciones económicas producidas desde comienzos de la década del 90, en materia productiva y social.

4. Características del proceso de extranjerización de la propiedad de las empresas.

5. La deuda externa y su relación con la modalidad argentina de globalización pasiva. Los condicionamientos que supuso para la evolución económica del período analizado.

6. Luego de la lectura del anexo documental, relacione las declaraciones y posiciones de diferentes sectores empresarios con los temas estudiados en el Módulo II.

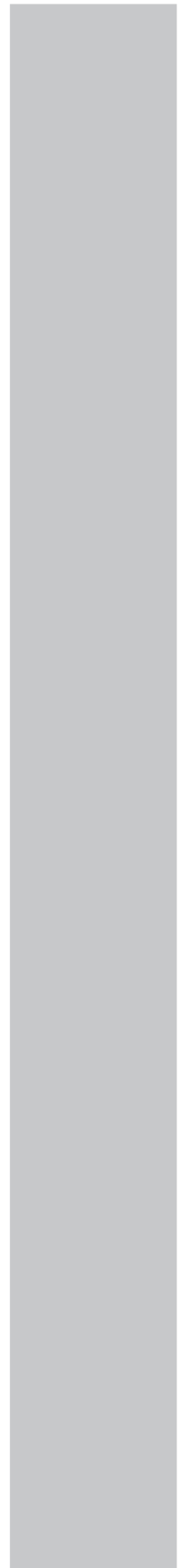
- Alimonda, Héctor (1996). "El Mercosur y la democracia en Brasil", en *Revista Sociedad*, N°12/13, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías (2000). "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", en *Revista Realidad Económica* N° 173, agosto.
- Bouzas, Roberto (2000). "El proceso de integración en el Mercosur", en *El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*. CEPAL. Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto (2001). "El Mercosur diez años después", en *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162, pp. 179-199.
- Chudnovsky, Daniel; Kosacoff, Bernardo y López, Andrés (1999). *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Damill, Mario (2000). *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad*. Ediciones CEDES, Buenos Aires.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Ocampo, José Antonio. "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", en *Crisis financieras en países "exitosos"*. McGrawHill, Santiago de Chile.
- García, Alfredo T. (2000). "Liberalización financiera y comercial y relación ahorro-inversión en América latina", en *Revista Realidad Económica* N° 174, setiembre.
- Katz, Jorge y Stumpo, Giovanni (2001). "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", en *Revista Enoikos* N° 19. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo y Bezchinsky, Gabriel (1993). "De la sustitución

- de importaciones a la globalización de las empresas transnacionales en la industria argentina”, en *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. CEPAL/ Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo y Porta, Fernando (2000). “Las empresas transnacionales en la industria argentina”, en *El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*. CEPAL, Buenos Aires.
- Macedo Cintra, Marcos A. y Marcelino de Castro, Elza Moreira (2001). “Internacionalización del sector financiero y dolarización de los países latinoamericanos”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 172, abril.
- Mathieson, Schinasi et al. (2000). *International Capital Markets. Developments, Prospects, and Key Policy Issues*. FMI.
- Naishtat, Silvia y Maas, Pablo (2000). *El cazador: la historia secreta de los negocios de Juan Navarro y el grupo EXXEL*. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- O’Connell, Arturo (2001). “Política comercial argentina; ALCA vs. Mercosur”, en *Revista Enoikos* N° 19. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (2001). “El Mercosur en cuestión”, en *Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina*. Trabajo preparado para la reunión del Grupo de Trabajo ‘Sujetos y organizaciones laborales –CLACSO’, Guadalajara 21/22 de noviembre.
- Ramos, Adrián y Martínez, Ricardo(2000). “Impacto de las reformas de política y procesos de decisión ante un cambio de incertidumbres”, en Daniel Heymann y Bernardo Kosacoff, eds. *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*. Eudeba/ CEPAL, Buenos Aires.
- Rodríguez, Octavio (1998). “Aprendizaje, acumulación, pleno empleo: las tres claves del desarrollo”, en *Revista Desarrollo Económico* N° 151, Buenos Aires.
- Rodrik, Dani (2000). “Repensando la economía”, en *Revista Realidad Económica* N° 172, junio.

- Schvarzer, Jorge (1999). "Mercosur: una crisis largamente anunciada", en *Le Monde Diplomatique*, N° 2, agosto, Argentina.
- Stiglitz, Joseph E. (1998). "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en *Revista Desarrollo Económico* N° 151, Buenos Aires.
- Strange, Susan (1999). *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*. Paidós, España.

APÉNDICE DOCUMENTAL ANEXO

LOS EMPRESARIOS, LA GLOBALIZACIÓN Y EL MERCOSUR (Gastón Beltrán)





INTRODUCCIÓN

Las perspectivas de sectores empresarios argentinos frente al Mercosur (Gastón Beltrán)

Los cambios ocurridos en la Argentina en la década de los 90 modificaron de manera significativa la composición del empresariado local. Tales modificaciones hicieron pensar a numerosos analistas que los “empresarios” – sin contemplación de las diferencias – habrían sido protagonistas y principales beneficiarios del proceso de reformas iniciado por el gobierno de Carlos Menem. La asociación que se realizaba, era entre la idea que se tenía del mundo empresarial local y aquellas políticas ligadas al paradigma neoliberal que caracterizaron a las reformas estructurales. De hecho, la demanda de “menos Estado”, mayor participación de la iniciativa privada y mayor apertura de la economía, había estado en boca de algunos sectores empresarios durante décadas. Es más, fueron esos empresarios y sus organizaciones corporativas los que, hacia fines de la década de los 80, se convirtieron en unos de los principales aliados del neoliberalismo, difundiendo su doctrina y presionando al gobierno para que ponga en práctica las transformaciones.

Si bien esta imagen contiene un fondo de verdad, algunas veces puede presentarse de modo excesivamente simplificado, en la medida que existe dentro del mundo empresario una enorme diversidad que lo constituye en un campo de análisis profundamente complejo. En este sentido, numerosos estudios empíricos han dado cuenta de la existencia de notables diferencias en el interior del conjunto del empresariado¹:

¹ Véase por ejemplo, Acuña, Carlos H. (1990), “Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (O, sobre porque la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)”, en Acuña, C. (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, y Birle, P. (1997), *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

éstas se vinculan con las distintas posiciones que actores que pueden formar parte de la definición de “empresario” ocupan en el espacio social así como sus vinculaciones con el sistema productivo y político, es decir, los empresarios no se diferencian sólo por su tamaño, lugar de inserción dentro de la estructura productiva o comercial y destino de sus ventas, sino también por la pertenencia a diferentes tradiciones culturales así como por los recursos políticos con que cuentan para hacer efectivas sus demandas; a su vez, estos dos últimos aspectos darán lugar a formas divergentes de acción y maneras distintas de relacionarse con el poder político.

Si esto es cierto, puede sostenerse que una decisión política o un proceso determinados, pueden favorecer a una parte del empresariado y perjudicar al mismo tiempo a otra. No obstante, también es cierto que a pesar de esta diversidad en algunos casos el punto de vista empresario puede presentarse de manera más o menos monolítica, tal como sucedió hacia finales de la década del 80 y principios de los 90, aún cuando aquellos que serían luego perjudicados por los procesos de cambio, y especialmente por la apertura de la economía, apoyaron la salida neoliberal. Esto sólo puede explicarse por el peso adquirido por las ideas neoliberales en aquel entonces, que dieron lugar a un acuerdo general y básico cuyo eje se encontraba en la crítica al Estado, pero que empezó a desmembrarse una vez que comenzaron a instrumentarse las medidas políticas concretas. La paradoja del neoliberalismo para los actores empresarios locales radicó en que, si por un lado el nuevo modelo significó el reemplazo de la lógica política por la económica en la toma de decisiones (lo que supuestamente les daría mayor poder), al mismo tiempo se produjo una internacionalización de la economía que obligó a los gobiernos a prestar oídos a otros actores económicos como el sector financiero internacional, poseedores de una sorprendente capacidad de movilidad y respuesta.²

Dada la complejidad señalada, el análisis de la visión empresarial frente a la apertura de la economía y, en particular, frente al Mercosur

² Centeno, Miguel (2002), *Isomorphic Neoliberalism and the Creation of Inevitability*, Princeton University.

como una estrategia de inserción en el mundo, debería realizarse entonces en relación con los contextos particulares. En efecto, el momento de mayor acuerdo y entusiasmo frente al proyecto del Mercosur fue aquel en que éste pudo ser interpretado por los actores desde un esquema que lo presentaba como un eslabón clave del proceso por el cual Argentina se reinsertaría en el mundo y pasaría a ser parte de

las naciones desarrolladas. La estrategia imaginada en los 80 era la de un país que dejara de preocuparse por su nimio mercado interno y comenzara a producir para el mundo, y el Mercosur representaba, para ese universo de sentido, un primer gran paso en esa dirección. A medida que la década avanzara y el modelo mostrara sus limitaciones, el entusiasmo por el Mercosur iría declinando, haciéndose para muchos evidente la necesidad de salirse de él para ingresar en el ALCA.

A pesar de que éstos deben ser analizados con cautela, la lectura de los discursos empresarios y las perspectivas reflejadas en ellos nos permite dar cuenta de la heterogeneidad del mundo empresario mencionada y resulta útil para ilustrar la medida en que un mismo fenómeno –en este caso el Mercosur– puede ser observado y analizado de maneras diversas por los mismos actores ubicados en contextos diferentes. Esto último significa que el sentido y el valor de los discursos expresados por los empresarios respecto al Mercosur dependen de los contextos en que son pronunciados y de las instituciones que los generan. Dicho en otros términos, los discursos tienen “significado” en tanto “se insertan en contextos y procesos sociohistóricos específicos en los cuales, y por medio de los cuales, se producen y reciben”³. Por

El momento de mayor acuerdo y entusiasmo frente al proyecto del Mercosur fue aquel en que éste pudo ser interpretado por los actores desde un esquema que lo presentaba como un eslabón clave del proceso por el cual Argentina se reinsertaría en el mundo y pasaría a ser parte de las naciones desarrolladas.

³ Thompson, John (1993), *Idelogía y cultura moderna. Teoría social en la era de la comunicación de masas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

último, los contenidos de las manifestaciones públicas de los actores empresarios en torno al Mercosur reflejan una característica central del reciente proceso de transformación política: la creciente fragmentación y, por consiguiente, las dificultades para los actores de encontrar órganos de representación corporativa.

Los documentos que se presentan a continuación, pretenden dar cuenta de estas cuestiones. Se trata de un conjunto de materiales discursivos que expresan posiciones diversas de distintos sectores del empresariado frente al fenómeno del Mercosur. El orden cronológico, a su vez, permite visualizar cambios más generales en las perspectivas en relación con las modificaciones en los contextos coyunturales. La evolución del Mercosur como proyecto de integración económica puede sintetizarse en tres etapas⁴: a) un período de “transición” que transcurre entre los años 1991 y 1994 (documentos 1 al 10); b) una segunda etapa caracterizada por la “expansión de los mercados”, desde 1995 hasta 1998 (documentos 11 al 15); y c) un último período aún no culminado al cierre de esta edición, a partir de la devaluación brasileña en 1998 (documentos 16 al 24).

El primer período se inicia con la firma del Tratado de Asunción y se caracteriza por un rápido crecimiento del comercio y de la interdependencia económica. En algún sentido, el proceso integrador de esta etapa puede verse, como sugiere Héctor Alimonda⁵, como un reforzamiento de las tendencias a la apertura que, tanto Argentina como Brasil, habían iniciado en los comienzos de los 90, en tanto forma de resolver sus respectivas crisis mediante la adopción de soluciones neoliberales. El punto de vista de los empresarios concuerda con su mirada más general sobre el cauce que estaba tomando la política económica. Era el momento en que las reformas estructurales (apertura, desregulación, privatizaciones) eran vistas, en general, como la mejor alternativa y el “optimismo” depositado en el rumbo adoptado por los gobiernos en ese sentido, se trasladó al apoyo al Mercosur. El

⁴ Tomo esta periodización de Bouzas, Roberto (2001:179-199).

⁵ Alimonda, Héctor (1996:150). “El Mercosur y la democracia en Brasil”, en *Revista Sociedad*, N°12/13, Buenos Aires.

bloque regional no significaba sólo una oportunidad de negocios, sino que aparecía en un contexto en el cual la integración con el mundo, la globalización y la apertura de la economía, eran pensados como sinónimos de la modernización y el crecimiento económico. Quizás por este motivo, entre las dos principales demandas de los empresarios en ese entonces, una era la profundización de las reformas iniciadas (la estabilidad económica, que suponía avanzar con las reformas estructurales, y el afianzamiento de la integración) y la otra (vinculada a la manera particular en que se articularían los ámbitos de decisión dentro del Mercosur) consistía en la creación de órganos ejecutivos de alcance regional.

Durante el transcurso del segundo período, “se combinaron un aumento sostenido de la interdependencia económica, una brecha creciente entre los compromisos adoptados y su implementación efectiva y un clima de progresiva politización negativa”⁶. Desde los gobiernos, se pensó que era posible profundizar la interdependencia económica impulsándola sólo mediante los intereses y acciones del sector privado. Sin embargo, comenzaron a producirse severos desajustes entre los socios del bloque que llevaron al surgimiento de conflictos de intereses cada vez más profundos. Las protestas sectoriales ante la pérdida de posiciones y negocios ante la penetración de mercaderías competitivas comenzaron a extenderse⁷. No obstante, hasta la finalización del

El punto de vista de los empresarios concuerda con su mirada más general sobre el cauce que estaba tomando la política económica. Era el momento en que las reformas estructurales (apertura, desregulación, privatizaciones) eran vistas, en general, como la mejor alternativa y el “optimismo” depositado en el rumbo adoptado por los gobiernos en ese sentido, se trasladó al apoyo al Mercosur.

⁶ Bouzas, Roberto, op. cit., p. 183.

⁷ Schvarzer, Jorge (1999).

período el mercado brasileño siguió siendo una salida para la producción de algunos sectores de la industria argentina. En este contexto, las posiciones del mundo empresario frente al Mercosur comenzaron a estar aún más marcadas por las diferencias sectoriales. A pesar de las divergencias, lo que comienza a aparecer en algunas manifestaciones y signa un cambio respecto al “clima de época” característico de la etapa anterior, es el reclamo por una mayor presencia del Estado. Dicho reclamo se centró, en principio, en la exigencia de una mayor injerencia en la orientación del proceso de integración regional, en la medida en que la necesidad de avanzar en la integración, de la cual el Mercosur debía ser la plataforma, era impensable sin la conducción del Estado. Pero, de manera simultánea, empresarios muy diversos (como Francisco Macri, del grupo SOCMA o los representantes de las pequeñas y medianas empresas) reclamaron al Estado la efectivización de políticas activas para asegurar sus rentabilidades.

El último período, “tiempos de turbulencia”, se inicia en 1998 y se caracteriza básicamente por constituir una fase crítica del proceso de integración. Si bien la devaluación del real puede ser señalada como el detonante de la crisis económica, política y comercial que actualmente atraviesa al Mercosur, las causas deben rastrearse en la combinación entre decisiones políticas y condiciones macroeconómicas adversas. En este período, mientras los conflictos comerciales se multiplicaban, el enfrentamiento adquirió niveles de virulencia inusitados, dando lugar a repetidos enfrentamientos entre los gobiernos de Argentina y Brasil. La intervención de los gobiernos para resolver conflictos privados se vincula con el hecho de que dentro del Mercosur, la toma de decisiones fundamentales quedó por lo general en manos de negociadores de los gobiernos, dejando poco espacio para los intereses sociales organizados, con lo que se favoreció así, al mismo tiempo, el *lobby* de los más poderosos⁸. Como señala Palomino, “como esa orientación que privilegiaba la acción de los gobiernos no se sustentaba en un tejido institucional sólido, bastó la devaluación brasi-

⁸ Alimonda Héctor, op. cit., p. 151.

leña para que estallaran los conflictos sectoriales que por la propia dinámica impuesta al Mercosur se transferían de inmediato hacia los gobiernos, convirtiéndose en 'cuestiones de Estado' la puja de intereses comerciales en ramas particulares"⁹. Dentro del empresariado, esto se expresa en los reitera-

dos reclamos por mayor coordinación económica y presencia estatal que, en muchos casos, significa la demanda de medidas proteccionistas para los sectores más perjudicados, fundamentalmente la industria. Con estos reclamos, conviven incesantes declaraciones en defensa del Mercosur como objetivo estratégico. Estos puntos de vista, divergentes y muchas veces contradictorios, expresan un conflicto en el interior de los sectores socioeconómicos predominantes que excede al ámbito del Mercosur y que plantea un debate que alcanza las raíces más profundas del modelo económico vigente durante la década de los 90. Seguramente la manera en que se resuelva la actual crisis del Mercosur tendrá que ver, al menos en lo que a la Argentina respecta, con la forma en que se dirima ese conflicto interempresario y con las relaciones de fuerzas que de ahí surjan.

Seguramente la manera en que se resuelva la actual crisis del Mercosur tendrá que ver, al menos en lo que a la Argentina respecta, con la forma en que se dirima ese conflicto interempresario y con las relaciones de fuerzas que de ahí surjan.

⁹ Palomino, Héctor (2001). "El Mercosur en cuestión", en: *Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina*, Trabajo preparado para la reunión del Grupo de Trabajo Sujetos y organizaciones laborales -CLACSO, Guadalajara 21/22 de noviembre de 2001.

**Las perspectivas de sectores empresarios argentinos
frente al Mercosur**

UNO

**7° Convención de la Asociación de Bancos Argentinos
(ADEBA): discurso de apertura***

Vivimos tiempos de profunda transformación. El país del puro diagnóstico trágico, mítico, bloqueado, imposible, empieza a dejar lugar a una Argentina real, viable y vivible. Dejado atrás el autismo, comenzamos nuevamente a ser ciudadanos del mundo. Mediante la participación en un orden de valores y estrategias. Mediante el rumbo iniciado de modernización e integración, Argentina es hoy uno de los países que experimenta con más intensidad las reformas y cambios difundidos ante el fracaso del dirigismo estatal.

Desde las convenciones de ADEBA nos hemos empeñado en anticipar y facilitar el cambio, aportando ideas y propuestas para iluminar los caminos a recorrer. Así, en 1987, los temas centrales fueron las privatizaciones y la desregulación de la economía. Un año después, con expertos del país y del exterior discutimos la necesidad de una reforma fiscal y la flexibilización laboral. En 1990 propusimos lineamientos para la reforma de la carta orgánica del Banco Central y para el desarrollo del mercado de capitales.

En esta oportunidad hemos de abordar la integración económica y el gasto social, con especial énfasis en los sistemas de salud y en la reforma previsional. Éstos y otros asuntos fueron anticipos de temas centrales que están hoy en el corazón de la acción oficial y privada para remover los obstáculos del crecimiento. Tenemos la convicción de que la asimilación de los programas y su ejecución exitosa tienen más probabilidad, cuando no se condiciona o limita el enfoque al

planteo ideológico y se analizan también las interrelaciones de las medidas y sus condicionantes y costos.

[...] Creemos haber contribuido al cambio de actitud de nuestro propio sector y de la sociedad, sin el cual las deci-

siones valientes adoptadas por las autoridades en los últimos tiempos hubiesen sido menos aceptadas. Es necesario no solamente atenuar los costos y tiempos de la transición, sino también asegurar continuidad y éxito a la transformación. Para ello es de vital importancia consolidar el cambio de actitudes y reformar o establecer las instituciones que formalizan las relaciones sociales y económicas.

Argentina necesita más capitalismo con mercado. Se trata de ser capitalistas en las responsabilidades y en las pérdidas y no solamente en la propiedad de las ganancias. Es preciso desarrollar una nueva cultura empresaria para aprovechar las oportunidades y sortear los desafíos que crea la participación e integración en los intercambios mundiales de bienes y servicios y en los flujos financieros internacionales. La búsqueda de una relación moderna y profunda entre los países del continente americano que persigue la iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush, merece ser explorada y desarrollada en todos sus alcances potenciales. La interrelación entre comercio, inversión y deuda, reúne la solución de las tres dificultades estructurales más relevantes. Más inmediatamente, el Mercosur ofrece abrir a los países signatarios un espacio económico sin precedentes, completando y perfeccionando el marco bilateral de los acuerdos vigentes entre Argentina y Brasil. Esta nueva realidad está llamada a poner a prueba la capacidad de adaptación de empresas y gobiernos, estableciendo un mercado de 200 millones de consumidores con un producto interno agregado de 450.000 millones de dólares.

El Mercosur ofrece abrir a los países signatarios un espacio económico sin precedentes, completando y perfeccionando el marco bilateral de los acuerdos vigentes entre Argentina y Brasil.

* Maccarone, Roque. "Documento N° 7: Discurso de apertura", en *7ª Convención de Bancos Privados Nacionales. Asociación de Bancos Argentinos*. ADEBA, Buenos Aires, 26 al 28 de agosto de 1991.

DOS

Integración económica latinoamericana como herramienta de crecimiento. Una visión empresaria*

Los frentes de trabajo actuales son: primero, resolver las asimetrías que existen entre los países miembro tanto en lo que se refiere a las que vienen del pasado como prevenir las que se puedan generar en el futuro. Han existido históricamente diferencias en las políticas industriales, de comercio exterior e impositivas. En el primer tema si bien las promociones sectoriales y regionales tienden a eliminarse, quedan aún casos pendientes y además están los casos de derechos adquiridos. También existen diferencias en cuanto al financiamiento a las inversiones (en Brasil existe crédito para aumento de productividad), en la política tecnológica (en Brasil existen beneficios impositivos para los programas de desarrollo tecnológico) y en la de compras del sector público (en Brasil existen ciertas preferencias y grados de nacionalización exigidos). En cuanto a las políticas de comercio exterior, hay diferencias en los aranceles a las importaciones, los incentivos fiscales a la exportación y el financiamiento a las exportaciones. En cuanto a los sistemas impositivos, la mayor diferencia conceptual se debe al mayor peso que tienen el IVA y los impuestos a consumos específicos en la Argentina, mientras que en Brasil lo tienen los impuestos directos de la renta.

Todo el cuadro descrito significa que serán importantes las formas en que se vayan disminuyendo estas asimetrías por las medidas que tomen ambos gobiernos y el peso que puedan tener en el futuro los derechos adquiridos, aunque estos seguramente tienen más importancia sectorial que global. También son para atender las nuevas asimetrías que se puedan generar como consecuencia de las políticas de financiamiento y de desarrollo tecnológico o como consecuencia de distintos marcos regulatorios y políticas tarifarias en los procesos de privatización que se realicen en ambos países.

La resolución de los temas que generan asimetrías y el tratamiento de los nuevos casos que aparezcan parecen aconsejar la nece-

sidad de ir creando autoridades sectoriales o comisiones mixtas gobiernos/privados que recojan las experiencias y presenten un ámbito en el cual el análisis pueda desarrollarse con la profundidad suficiente. Por último es necesaria una actitud empresaria que avance más allá de la generación de mayores flujos comerciales con mecanismos que permitan la integración productiva y tecnológica y que incluyan, cuando fuera conveniente, participaciones accionarias, fusiones o adquisiciones.

Es evidente que la actitud de los empresarios del cono sur va siendo cada vez más positiva con respecto a la integración de un mercado común y es creciente la elaboración de convenios, asociaciones o programas de intercambio y también es creciente el accionar de distintas instituciones empresariales de cada país. Pero el aspecto más importante para analizar es cuál es la visión que un empresario puede tener de este proceso de integración. Hay muchos casos en que se puede ver como una amenaza al mercado que hoy se está atendiendo por la posibilidad de importaciones de otro país que entrarán libremente. A la inversa, se puede ver la oportunidad de exportaciones a mercados ampliados en la medida en que se cuenta con suficiente ventaja de calidad y costos. Una mezcla de ambos conceptos llevaría a analizar la oportunidad de las especializaciones y de la complementación productiva y comercial.

También puede entrar en la visión del empresariado el análisis de las amenazas y oportunidades que ofrece el resto del mundo a medida que nuestras economías se van integrando a él. En el caso de que en la visión predominen las amenazas se pensaría en la integración del Cono Sur como un bloque que permite enfrentar mejor a las restantes regiones del mundo. En la visión inversa, se entendería que

Hay muchos casos en que se puede ver como una amenaza al mercado que hoy se está atendiendo por la posibilidad de importaciones de otro país que entrarán libremente. A la inversa, se puede ver la oportunidad de exportaciones a mercados ampliados en la medida en que se cuenta con suficiente ventaja de calidad y costos.

estamos dando un paso para la eliminación casi total de barreras al comercio y al movimiento de factores de la producción con todo el mundo. Sin embargo, haciendo predominar el carácter innovador de los empresarios y con una visión flexible y positiva hacia el aprovechamiento de las oportunidades que nos ofrece el mundo actual, considero que el eje central del accionar empresario debe ser el avance hacia la gestión que responda a una economía globalizada. Y esto independientemente de que el mercado al cual se pretenda abastecer sea solamente el de un país.

El problema entonces es cómo operar en esa economía globalizada, y la respuesta es que las empresas deben asignar los recursos globales de modo que sus usos resulten los más eficientes. Visto así, el proceso de integración del Mercosur ofrece un sinnúmero de oportunidades en la utilización de recursos que van desde materias primas e instalaciones productivas hasta los dedicados a investigación y desarrollo o las posibilidades publicitarias. Este accionar se podría ver muy favorecido en la medida en que se desarrollen adecuadamente todas las normas referidas a la creación de empresas binacionales, o sea, a aquellas que pueden estar en cualquiera de los países miembros como si fueran de capital nacional de ese país y a las cuales les esté permitida la libre transferencia de recursos y a utilidades entre países.

Mi visión de las actitudes de los empresarios, por lo menos en Argentina y Brasil, es muy positiva. Se observa una búsqueda permanente de nuevos caminos, dando por seguro que el Mercosur será una realidad y eso mismo realimentará el proceso de integración, perfeccionándolo y consolidándolo.

* Tramutola, Carlos. "Documento N° 13. Integración económica latinoamericana como herramienta de crecimiento. Una visión empresaria", en *7ª Convención de Bancos Nacionales*. ADEBA, Buenos Aires, 26 al 28 de agosto de 1991.

TRES

La visión empresarial de la Iniciativa de las Américas *

En el continente americano existen multitud de tratados y acuerdos comerciales o intención de hacerlos. Su sola mención en muchos casos es suficiente para ubicar qué representan y desde cuándo existen. Esta profundización de acuerdos, con excepción del ALADI, su funcionamiento y los tiempos o plazos que en ellos se establecen, responde a la percepción por parte de cada país de su real posibilidad de asociarse comercialmente, ya sea temporaria o permanentemente, con sus vecinos inmediatos o sus pares en cuanto a desenvolvimiento económico. Es decir, presentan parámetros comparables como ingreso nacional, ingreso per cápita, desarrollo industrial, grado de apertura externa, proximidad geográfica, etc.

Esa realidad nos ha llevado a fraccionar los acuerdos a esta escala, en la cual en términos prácticos, el intercambio comercial puede ser más fluido aunque no exento, en muchos casos, de ser interferido permanentemente por sucesivas negociaciones y modificaciones. Sin embargo, estos acuerdos han logrado despertar recientemente más interés enrolando a las empresas y comprometiéndolas positivamente. A diferencia de lo que acontecía en el pasado, el que en la actualidad estos tratados de libre comercio estén aceptados por las empresas e impulsados por buena parte del sector privado, les otorga una consistencia y una vigencia en el tiempo que los convierte en más duraderos, abriendo así la atrayente perspectiva de concretar la constitución de un gran bloque económico a semejanza de la CEE.

El Tratado de Asunción o Mercosur, firmado el 26 de mayo de 1991, también toma ejemplo de los tratados recientes del Hemisferio Norte así como toma en cuenta la Iniciativa de las Américas anunciada en octubre de 1990. Mercosur procura también darse vigencia duradera sobre la base de un mecanismo de reducción arancelaria automático para llegar al 1° de enero de 1995 fijando un arancel nulo, eliminando todos los gravámenes de restricciones al comercio

entre los firmantes, arancel uniforme para el intercambio con terceros países y una política comercial externa coordinada.

Mercosur es un tratado perfectible que tiene, entre otras limitaciones, el carecer de dirección ejecutiva y el tener dentro de sí diez comisiones que son diez ámbitos de discusión. El principal socio, que es Brasil, que ha sido una de las economías más cerradas del mundo, no tiene un programa de apertura económica externa comparable a Argentina, que es el segundo socio en orden de importancia. Es verdad que a

partir de 1990 ha iniciado un proceso de apertura, pero en la práctica está aún a mucha distancia de Argentina. También existen entre los cuatro integrantes, sustanciales diferencias de desarrollo económico y de costos internos, las que justifican el tratado a un ritmo distinto para Uruguay y Paraguay.

Argentina, poseedora de una economía muy cerrada hasta hace poco tiempo, ha modificado fundamentalmente su política, pasando a ser, al menos medida en cuanto a aranceles de importación, la segunda economía más abierta de Latinoamérica. Por declaraciones hechas por funcionarios y empresarios brasileños, se puede concluir que el Mercosur tendrá un desarrollo más lento que el calendario previsto en el Tratado.

[...] Cada vez que abordamos este tema de apertura e integración, lo hacemos con los ojos puestos exclusivamente en el movimiento de mercaderías, como si los servicios no fueran a ser también parte de este proceso de integración. En Brasil los servicios representan 60% de su PBI, en Estados Unidos 70% y en Argentina

Es preferible para la Argentina y Brasil negociar con Estados Unidos desde el Mercosur que en forma individual. Resulta poco menos que imposible visualizar cómo países como los nuestros, aisladamente puedan discutir con Estados Unidos las recíprocas concesiones que deben hacerse en el comercio de productos, así como la graduación de los niveles de tarifas o su ritmo de reducción y tratamiento a dar al área de servicios.

60%. Por ello, si bien la opinión de los productores, de los industriales, es importante, también lo es la gravitación que el mercado común tiene en los servicios, y lo que los servicios tienen en hacer posible un mercado común, porque las oportunidades que ello representa son muy atractivas y determinantes de la conveniencia de impulsar este proceso. Existe un gran interés en Latinoamérica por producir una apertura al mundo y una integración inclusive continental.

Es preferible para la Argentina y Brasil negociar con Estados Unidos desde el Mercosur que en forma individual. Resulta poco menos que imposible visualizar cómo países como los nuestros, aisladamente puedan discutir con Estados Unidos las recíprocas concesiones que deben hacerse en el comercio de productos, así como la graduación de los niveles de tarifas o su ritmo de reducción y tratamiento a dar al área de servicios.

La profundidad del alcance de la Iniciativa de las Américas no sólo no se analiza, sino que en general se desconoce. Hay requisitos indispensables que cumplir para concretar los avances en proceso de cada uno de los distintos acuerdos; éstos son: la armonización de las políticas entre los sectores comerciales y la concreción de los logros de menores inflaciones.

En los Tratados existentes, y en los que se hagan en el futuro, deberán contemplarse la creación de una autoridad ejecutiva, con características supranacionales, para dar una mayor dinámica a los tratados [...] Las expectativas son en general positivas sobre el proceso de integración, el rumbo es el adecuado, la implementación será dificultosa y más gradual que lo acordado.

* Zorraquín, Federico (1991). *La visión empresarial de la Iniciativa de las Américas*. Buenos Aires.

CUATRO

La respuesta empresaria: el tema clave *

En el fondo esta construcción del Mercosur está profundamente vinculada a este proceso muy dinámico que está ocurriendo en la economía mundial, en que todo el mundo se está organizando y capacitando para competir. En el fondo lo que estamos tratando de mandar como señal al mercado es “instálense en la Argentina, en el Brasil, en el Paraguay o en el Uruguay, porque ustedes van a tener no sólo acceso a este mercado ampliado por el Mercosur, sino que también tendrán acceso a los grandes mercados mundiales, porque estas son economías que se están colocando en condiciones de competir en los mercados mundiales”. Y esto es parte de procesos más amplios que a su vez tienen una profunda raíz económica y política en la realidad actual de los cuatro países, y son procesos que de alguna manera se alimentan recíprocamente. Mercosur de alguna manera es un subproducto de estos procesos que son tres: el de la construcción de sistemas democráticos estables, el de la construcción de economías modernas de base tecnológica y el de la construcción de una inserción competitiva en los mercados mundiales. Es decir, Mercosur es la asociación entre países que han decidido en un marco democrático modernizarse a través de incorporación de tecnologías que les permitan competir mejor en los mercados mundiales; y así darle a su población mejores bienes a mejores precios, mejores servicios a mejores precios, es decir, mayor bienestar. Cuando decimos que Mercosur ha de tener éxito estamos constatando simplemente que es la consecuencia natural de otros tres procesos que están llamados a tener éxito.

[...] La agenda de trabajo detallada la pueden encontrar ustedes y quiero ser muy claro en este sentido: Mercosur es una propuesta a desarrollar tanto por los gobiernos como por los empresarios, y solamente en la medida en que los deberes los hagamos, vamos a estar condicionando la forma en que Mercosur se va a portar con nosotros. No hay resultado automático. El resultado va a depender mucho de las respuestas que a nivel gobierno, a nivel sociedad, a

nivel empresas demos a Mercosur. Es en la respuesta a la propuesta donde se juega la suerte de Mercosur, y en esta información necesaria que tienen que tener los empresarios es fundamental seguir de cerca lo que se va produciendo en el grupo del mercado común. Nosotros como gobierno estamos en estrecho contacto con las cámaras empresarias, aspiramos a que ese contacto sea más estrecho. Estamos entrando en un mundo donde a nadie se le garantizan los resultados, en un mundo donde la hoja de ruta la elaboran ustedes, nosotros, todos los días. Hay por lo menos cuatro, cinco o seis temas en los que debemos concentrarnos en el futuro. En algunos casos el peso de la acción nos corresponde a nosotros gobierno, en muchos casos a ustedes empresarios. En algunos casos a ambos a la vez. En la medida en que podamos intercalar gobierno–empresarios, vamos a poder organizarnos mejor para sacar provecho a Mercosur.

Los temas sobre los que yo llamaría la atención son los siguientes: el primer tema es el de la credibilidad interna de nuestras propias sociedades, y externa en el mundo de lo que hemos dicho que vamos a hacer [...] El segundo elemento que está muy vinculado al primero es el de la seguridad jurídica; la seguridad jurídica está profundamente vinculada a la idea de democracia, de mercado, de competitividad internacional [...] Tercera cuestión es la de la organización institucional de cada país, y en el sector privado de cada país y en el ámbito común, es decir, órganos que permitan desarrollar esas ideas [...] En cuarto lugar se debe trabajar el tema de la disciplina colectiva en materia de políticas macroeconómicas; no se trata solamente de coordinar todas las políticas sino de que vayamos disciplinando el ejercicio de nuestra soberanía en la aplicación de políticas macroeconómicas, para no transferirle al otro mercado los inconvenientes de nuestras coyunturas económicas [...] El quinto lugar supone que definamos las reglas de juego para la competitividad dentro del Mercosur [...] Sexta cuestión, la concertación para negociaciones comerciales multilaterales; a lo que aspiramos es que en la próxima reunión del GATT nuestros países del Mercosur puedan poner sobre la mesa un mercado de 200 millones de habitantes en crecimiento [...] La séptima cuestión es la respuesta empresarial, y éste es el tema clave.

La respuesta empresaria en el sentido de que en el fondo si hemos establecido estas reglas de juego es para inducir comportamientos del inversor y el operador económico. Puede ser que las señales sean muy débiles y no las capte el mercado, puede ser que el mercado sea muy débil y no capte las señales. Es decir, sólo en la medida en que esta captación de señales se traduzca en estrategias que me permitan realmente producir [...] con la ventaja de que muy probablemente vamos a beneficiar en forma muy significativa a nuestro consumidor. Y esto va a llevar a una estrategia de PYME que va a ser difícil, que probablemente va a tener que cruzar por aquello que han hecho de vuelta las PYMES italianas para penetrar el mercado de la CEE. Y este es un proceso muy dinámico que implica por parte de las empresas y del competidor adoptar la actitud del cazador frente al blanco móvil y no la actitud que teníamos de imaginar que los nichos del mercado eran blancos fijos [...]

* Peña, Félix. Reunión IPYME, Córdoba, 1° de julio de 1991.

CINCO

La industria del calzado*

La decisión de crear el Mercosur entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay generando un único mercado comercial de productos, materias primas y servicios a partir de 1995, impulsó a las autoridades de la Cámara a desarrollar reuniones sectoriales para comenzar a analizar políticas de complementación y competitividad. La primera ronda se realizó en Novo Hamburgo y la segunda el 18 de mayo en la sede de la Cámara de la Industria del Calzado. El presidente Delgado Morales se refirió al doble desafío que implica un proceso de integración de tal envergadura y que se trata “no sólo de armonizar las políticas sectoriales con las macroeconómicas, sino de armonizar las medidas coyunturales con las de mediano y largo plazo”. Más adelante

advirtió sobre algunas situaciones no agradables que se habrán de producir, pues “suponer que la integración se va a realizar de una manera indolora, sin desaparición de algunas industrias o nacimiento de otras es pensar en un imposible”. Abogó por contribuir a una reconversión industrial y finalizó afirmando que “el objetivo fun-

damental es lograr una eficiencia adicional para permitirnos una integración mayor en el mundo, con una mayor competitividad, porque ésta es la forma de mejorar la capacidad productiva y el bienestar de nuestros pueblos”. El titular de la Cámara Industrial de Manufacturas de Cuero y Afines de la República Argentina, Sr. Francisco Farrell, consideró que la integración es un tema difícil de tratar y expresó sus dudas de que ello sea posible pues “mientras no solucionemos problemas internos mal podremos concertar con otros países”.

Más adelante advirtió sobre algunas situaciones no agradables que se habrán de producir, pues “suponer que la integración se va a realizar de una manera indolora, sin desaparición de algunas industrias o nacimiento de otras es pensar en un imposible”.

* Cámara Argentina del Calzado. “Primera ronda sectorial por el Mercosur. Brasileños, uruguayos y argentinos en la mesa de negociaciones”, en *Revista de la industria argentina del calzado*. N° 575, Buenos Aires, junio 1991.

SEIS

El desafío del Mercosur*

El Mercado Común del Cono Sur o Mercosur representa un nuevo subbloque en América latina. Los fundamentos del Mercosur son los siguientes:

- Libre circulación de bienes y servicios y factores productivos entre los países firmantes del Tratado de Asunción, mediante,

entre otras medidas, la eliminación de los derechos aduaneros, y restricciones para arancelarias.

- Fijación de un arsenal externo común y adopción de una política a terceros países o bloques regionales, y coordinación de las posiciones en foros comerciales de la región e internacionales.
- Coordinación de políticas macroeconómicas y de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden en el futuro.

Durante el período de transición y de organización, que culminará el 31 de diciembre de 1994, los principales instrumentos constitutivos del Mercosur serán:

- Programa de liberación comercial. Los Estados partes iniciarán, a partir de la entrada en vigencia del Tratado, un programa de desgravación progresivo, lineal y automático, que beneficiará a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura arancelaria utilizada por la Asociación Latinoamericana de Integración.
- Arancel externo común que incentive la competitividad de los países integrantes.

El Consejo del Mercosur, cuya presidencia será rotativa y por seis meses, y el Grupo Mercado Común, que se reunirá periódicamente en Montevideo estará a cargo de la administración y ejecución del Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten durante el período de transición. El Tratado estará abierto a la adhesión, previa negociación, del resto de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser consideradas cinco años después de su entrada en vigencia.

El Dr. Alieto Guadagni, Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, destacó que "un esfuerzo de integración supone una profunda transformación en la actividad productiva de

los países integrantes, por lo cual deberán emprender un extremo esfuerzo de reconversión en busca de economías de escala, de la optimización de recursos escasos y la maximización de la eficiencia en la asignación de recursos. La integración [...] cambia la vida de los pueblos que se integran y permite a los países integrados enfrentar con mayores chances el desafío de la inserción en un mundo cada vez más competitivo". El Dr. Félix Peña, Director Nacional de Integración Económica, afirmó que "estamos frente a un nuevo espacio internacional y el Mercosur es parte de un complejo juego de piezas [...]".

Desde el sector empresario los interrogantes se relacionan, especialmente, con las notorias fluctuaciones de las economías de la Argentina y Brasil, tanto en lo que hace a las políticas fiscales, monetarias, cambiarias como a los precios internos, que reducen las posibilidades de lograr una complementación seria entre ambos países. El problema, que no es menor, forma parte de las preocupaciones de los funcionarios. Al respecto, Peña sostuvo que "el acuerdo del Mercosur establece una disciplina colectiva que nos va a ir permitiendo resolver las dificultades que puedan ir surgiendo por las disparidades económicas". El desafío está planteado. El Mercosur cambiará el mapa de las realidades industriales y empresarias de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Si se acepta que un nuevo espacio económico crea oportunidades que no existirían de preservarse la actual situación y se armonizan las políticas macroeconómicas y las legislaciones que pueden incidir en la competitividad recíproca de un espacio integrado, nuestro sector productivo podrá ser protagonista de esta importante experiencia.

* Instituto Para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa. "El desafío del Mercosur", en *Síntesis IPYME*. Buenos Aires, abril 1991, pp. 6-7.

SIETE

Exportaciones e inversiones. Análisis y conclusiones de las encuestas a empresas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*

Con motivo de la *II Reunión de Exportadores Exitosos*, la Fundación del Banco de Boston y el INTAL realizaron una encuesta a empresarios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay sobre exportaciones e inversiones.

En total se encuestaron 54 empresas: 23 de Argentina, 12 de Brasil, 9 de Chile, 8 de Uruguay y 2 de Paraguay. [...] Por su tamaño, las empresas abarcan toda la gama. En el estrato inferior, hay 12 empresas con menos de 100 personas ocupadas; en el otro extremo, una firma supera los 25.000 empleados. El 60% de la muestra se encuentra en el rango de empresa chica o mediana. En promedio, las empresas más grandes son las brasileñas (más de 700 empleados por empresa), en tanto que en los restantes países, el promedio de la muestra se encuentra entre 525 de Paraguay y 887 de Argentina.

¿Se están haciendo inversiones para adecuar la estructura productiva a las necesidades de la exportación?, ¿cómo son estas inversiones?, ¿hay inversiones o la apertura y la recesión las impiden?, ¿las inversiones siguen realizándose predominantemente para atender el mercado interno? Son algunas de las dudas iniciales. A partir de allí interesa conocer los motivos, los impulsos y los obstáculos que encontraron quienes proyectaron sus inversiones en función de mercados externos, así como sus logros y fracasos y su experimentada percepción sobre cómo se podría crear un clima más favorable para estas transformaciones.

Esta encuesta nos permitió acercarnos a estos problemas. De unas trescientas empresas consultadas porque exportaban o porque invertían, la mayoría respondió que había invertido recientemente o estaba invirtiendo con el objeto de ampliar o iniciar sus exportaciones. Este resultado fue extremadamente concluyente en Chile, en Uruguay y en Brasil, y menos manifiesto en Argentina y Paraguay. Pero quedó

claramente establecido que la búsqueda de mercados externos ya no consiste sólo en un problema de ocupación de la capacidad productiva ociosa o de colocación de saldos periódicos, sino que muchas empresas crecen o se reestructuran con el objetivo expreso de exportar. Es decir, existe en marcha, ya no

sólo como un desarrollo teórico o una propuesta, una nítida asociación entre exportaciones y crecimiento.

Estas empresas manifestaron que sus inversiones estaban dando buenos o muy buenos resultados en todos los países, destacándose las de Chile. Aparentemente por este motivo son las de este país las que más invierten en ampliaciones, en tanto que las del resto canalizan su esfuerzo predominantemente en nuevas líneas de producción o en aumentos de la eficiencia. Las de Chile y las de Brasil además dedican una porción significativa de sus inversiones a la comercialización en el exterior. Estos gastos indicarían que varias empresas de los dos países están en una etapa más madura o avanzada de su expansión externa. La menor atención brindada a este rubro por las firmas de Argentina, Paraguay y Uruguay podría estar indicando que todavía no asignan a esta función un papel relevante, actuando pasivamente en la comercialización externa.

La mayor parte de las firmas consultadas basa su éxito en los mercados externos, en las características especiales de su producto, en la eficiencia de su proceso de producción o en ventajas de la comercialización externa, en ese orden. También tienen incidencia, aunque menor, los costos de los insumos y de la mano de obra. El factor más mencionado es el de las características del producto, lo que habla de "nichos", presumiblemente contruidos alrededor de secretos de fabricación, habilidades artesanales, materias primas no comunes, etc.

En cambio, los costos de los insumos, incluyendo la energía son señalados con mayor frecuencia como los obstáculos que debilitan las

El factor más mencionado es el de las características del producto, lo que habla de "nichos", presumiblemente contruidos alrededor de secretos de fabricación, habilidades artesanales, materias primas no comunes, etc.

posibilidades en los mercados externos. No puedo dejar de poner de manifiesto la importancia que la integración tendría por la reducción o eliminación de este inconveniente. Los efectos de la integración son una mejor asignación de recursos y una escala más adecuada de producción y de importación. Especialmente para los países pequeños, a menudo no alcanza con bajar los aranceles para tener insumos a costo internacional, debido a que el reducido tamaño del mercado encarece el transporte y los gastos de “estoqueamiento” de las importaciones. Además de los costos de los insumos, las empresas sindicadas como otro serio enemigo del éxito en las exportaciones a las disponibilidades de transporte y su costo.

Entre los factores de contexto que influyeron positivamente en la decisión de invertir, los dos más mencionados fueron la apertura de la economía y la dureza del mercado interno. Es decir, la posibilidad de pérdida o fuerte disminución del mercado cautivo parece haber sido el más fuerte estímulo a las inversiones para exportar. Estos argumentos recibieron muchos más votos que las ventajas impositivas, los regímenes de conversión de deuda, los créditos convenientes, el tipo de cambio o los incentivos a las exportaciones.

Para invertir, las empresas reclaman a los gobiernos en forma masiva estabilidad económica. En segundo término solicitan financiación competitiva a largo plazo. No hay pedidos de subsidios, tipos de cambio muy altos, etc. Luego de los dos aspectos mencionados, se solicitan un buen régimen impositivo y de devolución de impuestos y una mejor infraestructura de transporte y comunicaciones. El único mecanismo de estímulo que se menciona es el apoyo en la promoción en los mercados externos.

En resumen, el mensaje es claro. Primero, la exportación está haciendo crecer y volverse más eficientes a estas empresas. Es más, probablemente la mayor parte de las inversiones recientes de los sectores manufacturados se relacione con la exportación. Por otra parte, una muestra de empresas precursoras nos dice que este proceso se estimula con la apertura y con la competencia en el mercado interno. Estas firmas basan su competitividad internacional en nichos que han obtenido gracias a las características de sus productos o en la eficien-

cia de su proceso de producción. Lo primero que reclaman a los gobiernos es estabilidad económica. Y lo segundo, financiación a mayores plazos en condiciones razonables.

* BID-INTAL. "Exportaciones e inversiones. Análisis y conclusiones de las encuestas a empresas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay", en *II Reunión Latinoamericana de Exportadores Exitosos*, Buenos Aires, 1991, p 12.

OCHO

Mercosur: la voz de los empresarios de los cuatro países*

Nuestra intención es analizar, rápidamente, los enfoques de los distintos países y de los empresarios de los distintos países respecto a las perspectivas del Mercosur. Nuestra primera hipótesis en evaluar es si es un acuerdo político que había pasado al área económica, y si de ser un acuerdo económico había pasado realmente a constituir el resultado de un análisis entre las empresas. Sin embargo, los primeros resultados arrojan que estamos en la primera etapa, o sea que esto es básicamente un acuerdo entre Estados y que las empresas todavía no están tomando al Mercosur como una raíz vincular entre ellas. Parecería que aún estamos en una etapa preliminar y que buena parte de las empresas están atentas a lo que va a suceder más que a actuar progresiva y activamente sobre el tema.

En cuanto al área de cobertura del Mercosur tenemos que el 47% de las empresas entrevistadas en estos cuatro países considera que es básicamente un acuerdo entre la región, pero ya existe un 34% que lo está viendo como un punto de partida para una integración más profunda a todo lo que es Latinoamérica. Finalmente, hay un 19% que está tomando al Mercosur como el primer paso de la integración global de toda América. Sin embargo, vemos que existen dos ejes claramente diferenciados: un eje que es Brasil-Argentina, que están

integrándose como forma de liderar una integración latinoamericana total, mientras que los otros dos países, Paraguay y Uruguay, toman al Mercosur más como una integración de los cuatro países y como un ingreso de la industria brasileña y argentina a sus fronteras que la toma de esos mercados y que lo que pudiéramos denominar una integración entre países.

¿Cómo se ven los empresarios respecto a las posibilidades de integración? En este momento la calificación todavía es baja: entre cinco y siete puntos.

¿Cómo se ven los empresarios respecto a las posibilidades de integración? En este momento la calificación todavía es baja: entre cinco y siete puntos. Salvo en el caso de Paraguay, donde existe una visión algo más positiva entre sus propios empresarios que en los países vecinos, en el resto de los países la situación es inversa. El mayor de los países, Brasil, es visto con casi siete puntos y el de más bajo nivel de posibilidades de integración, Paraguay, tiene 4,80.

Si queremos analizar por sectores dentro de la economía, que pueden ser integrados, vemos posiciones bastante diferentes y no del todo complementarias en todos los casos entre diferentes países. En el perfil de las ventajas comparativas, en este caso de la Argentina, vemos claramente un punto negativo en el costo energético, el costo laboral, la carga impositiva y los costos de flete, así como la estructura vial, y valores positivos en la calificación de la mano de obra y la estructura gerencial. En el caso de Brasil, hay bastantes niveles de coincidencia, pero hay un punto de discrepancia fundamental en lo que es el costo energético, claro punto negativo para la Argentina y positivo para el caso brasileño. Las reglas de juego estables, que son neutras en el caso argentino, se manifiestan como una clara desventaja para el caso brasileño.

Los empresarios paraguayos tienen como principal ventaja competitiva el costo de la energía, prácticamente único factor que han podido determinar, y la tecnología y la capacitación como claros puntos negativos. En el caso de Uruguay es el costo energético un

factor negativo y la calificación de la mano de obra y el tipo de cambio dos puntos positivos que se analizan. Esto nos da un panorama de fortalezas–debilidades de los distintos países que en muchos casos es complementario, en otros discordante. Todavía es mucho lo que falta de complementación y compatibilización de las economías para poder alcanzar la integración total del Mercosur para 1995.

Hemos dividido a las empresas en ganadoras y perdedoras, claro índice en función de cómo estaban viendo sus posibilidades futuras dentro del Mercosur. A través de una serie de indicadores podemos calificarlas como ganadoras o perdedoras en su percepción. Los resultados son inequívocos: las empresas brasileñas son, por mucho, las que tienen una posición francamente ganadora en este proceso. A eso le siguen las argentinas, con una visión algo más cauta, y finalmente las paraguayas y uruguayas, con una visión neta negativa respecto a cuáles van a ser sus posibilidades dentro del Mercosur.

Con respecto a los primeros sectores que se van a integrar en el Mercosur, hay uno en el cual existe unanimidad en los cuatro países: es el de la alimentación. Los cuatro países lo marcan como el sector número uno para la integración. Ya cuando pasamos al segundo nivel, nuevamente se nos abren dos ejes. Uno más industrial, por el área brasileña–argentina, donde la industria automotriz es la primera que aparece integrándose en el Mercosur; y otro eje, que es el uruguayo–paraguayo, donde menciona el área financiera por un lado, y el uruguayo se va un poco más allá y habla del desarrollo del mercado de capitales a partir de la integración. Por último, tres de los cuatro países mencionan el turismo como uno de los sectores a desarrollarse en este campo. La Argentina no lo mencionó y creo que es una buena llamada de atención para el sector, que aparentemente no lo está viendo en la misma forma que los tres países vecinos.

Si las normas del tratado van a ser cumplidas o no es uno de los elementos en los cuales es necesario profundizar. El 57% de los empresarios brasileños y el 55% de los paraguayos opinan que ninguno de los países involucrados va a dar cabal cumplimiento a

todas las normas establecidas. Esto, si es así, sería grave. Desde otro punto de vista, del que implica qué países van a cumplir fielmente todas las normas, el que se ha mostrado más optimista ha sido Argentina.

Un análisis más pormenorizado de las expectativas que genera el Mercosur permite confirmar la actitud más positiva de las empresas brasileñas y una posición más expectante de las uruguayas y argentinas. Pareciera ser que los empresarios de los Estados de menor tamaño ponen más énfasis en la invasión de productos que en la ampliación de sus mercados. También el origen de los capitales de las empresas incide en la posición más positiva o negativa ante la integración. Los representantes de multinacionales son los que, en mayor medida, avalan un futuro exitoso de los países en los cuales se encuentran operando.

Uruguay es el país en el cual los empresarios están más preocupados por el espacio que lograrán sus empresas en el Mercosur. Los directivos brasileños, por el contrario, son quienes vislumbran expectativas más favorables para distintas áreas económicas. Alimentos es, excepto Brasil, donde se espera un futuro más homogéneamente promisorio. En segundo lugar, se ubican los sectores de turismo, financiero, mercado de capitales e informática. Los sectores que, de acuerdo con los empresarios consultados se integrarían con más rapidez son el automotor y alimentos, turismo y el financiero y el de mercado de capitales, en ese orden.

Los empresarios consideran que las políticas económicas no son aún suficientemente simétricas en los cuatro países. Para 1995 el Acuerdo prevé el arancel cero, así como la armonización de las políticas macroeconómicas. Es sobre este último punto donde existiría la mayor parte de las dudas. Probablemente, tenga que continuarse trabajando sobre la credibilidad del proyecto.

* Coopers & Lybrand y Eduardo D'Alessio (1991). *Mercosur: la voz de los empresarios de los cuatro países*. ADEBA, Buenos Aires.

NUEVE

ENCUESTA A EMPRESAS INDUSTRIALES EXPORTADORAS LATINOAMERICANAS SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL *

Los efectos sobre las empresas de los procesos de integración del pasado fueron considerados como muy positivos en el 6,4% de los casos, como positivos en el 37,2%, como irrelevantes en el 42,9% y como perjudiciales en el 2,6%. Estos resultados indican que los intentos pasados de integración han tenido efectos débiles sobre los procesos económicos de los países. El panorama de respuestas cambia significativamente cuando se refieren a los posibles efectos de los procesos futuros de integración. Así, las que consideran esos efectos como muy positivos suben al 26,1% y los positivos sube al 52,2%. A su vez, las que los calificaron como irrelevantes fueron sólo del 3,8%. Por último, las respuestas que los consideraron perjudiciales subieron al 7,6%. Creemos que las siguientes dos hipótesis pueden ser aplicables. Por un lado, que los intentos hoy existentes son efectivamente más ambiciosos que los del pasado. Por otro lado, las empresas parecen percibir que el modelo de crecimiento futuro de América latina será mucho más abierto que en el pasado, y consecuentemente, que el rol de las empresas exportadoras será mucho más significativo.

[...] La encuesta requirió opiniones sobre los principales factores que afectaron negativamente las exportaciones a otros países de América latina. Las respuestas debían hacer referencia a la experiencia del pasado o al presente. Se trataba de indicar esos factores y luego citar por orden de importancia los cuatro principales. Los elevados costos o la escasa disponibilidad de transporte aparecieron como los obstáculos principales a las exportaciones intrarregionales. Este obstáculo apareció como primer problema en todos los países. Además el 27% de las empresas lo ubicó como primer problema. En Argentina esta proporción es aún mayor (31,3%) mientras que aparece muy baja en Brasil, 9,5%. Parece razonable suponer que el origen de los problemas esté asociado a inadecuadas políticas en el sector. Si se

observa el obstáculo del transporte como primer problema a través de los sectores, las respuestas empresarias aparecen como muy coherentes con su naturaleza. Así, para los sectores Madera y Papel y No Metálicos y Metales Básicos, el problema aparece en altas proporciones.

La estabilidad monetaria y cambiaria resulta ser la principal medida macroeconómica sugerida por las empresas.

El tipo de cambio local resultó ser el segundo problema en orden de importancia. Este obstáculo tiene una naturaleza particular, distinta del anterior y de la mayoría de los restantes. Para aclarar pensemos en una supuesta región de América latina integrada por dos países. Puede pensarse en una situación tipo Mercosur con dos países dominantes como Argentina y Brasil. Si en un país el transporte es un problema para exportar, objetivamente, ello no debilitaría los problemas de transporte que puede tener el otro país. Ahora, si las empresas de un país consideran que el tipo de cambio local es un problema para exportar al otro país, ello tendería a sugerir que el tipo de cambio local en el segundo no puede ser un problema para exportar al primero. En otras palabras, parecerían ser inconsistentes las respuestas que reflejaran que en los dos países el tipo de cambio local aparece como problema.

El tercer problema por orden ponderado de importancia son los aranceles de importación en los países receptores de las exportaciones. Por países, aparece Chile dándole alta importancia como primer lugar. El cuarto problema fue la reducción, supresión o inestabilidad de los regímenes de incentivos a las exportaciones. Sólo para Colombia tuvo alguna significación como primer problema, y para cinco países no fue problema en ningún caso. La falta de crédito para las exportaciones, así como la ineficiencia o inexistencia de mecanismos de devolución de impuestos, aparecieron con importancia aún menor.

Se les planteó también a las empresas qué medidas de política deberían tomar los gobiernos para alentar la integración y para posibilitar las transformaciones productivas que exigiría el mercado ampliado. Se pidió que trataran de identificar cuatro medidas ordenándolas según orden de importancia.

La estabilidad monetaria y cambiaria resulta ser la principal medida macroeconómica sugerida por las empresas. Como primera medida aparece como importante en la mayoría de los países. Sólo en el caso de Paraguay no fue considerada por ninguna empresa. En alguna proporción, aparece como primera medida a lo largo de todos los sectores. La segunda medida sugerida por las empresas, y que se ubicó según nuestra medida ponderada no muy lejos de la anterior, fue el mejoramiento de la infraestructura de transporte y comunicación. Estas respuestas aparecen como coherentes con las respuestas relacionadas con los obstáculos a las exportaciones, donde los problemas de transporte aparecieron como los principales. La tercera medida macroeconómica resultó ser una estructura impositiva que aliente la actividad productiva. De acuerdo con nuestra medida ponderada se ubicó bastante lejos de las medidas macroeconómicas anteriores, aunque aparece sugerida en proporción más significativa como tercera o cuarta medida. La cuarta medida sugerida por orden de importancia fue la existencia y condiciones de crédito para exportación.

El resto de las medidas macroeconómicas sugeridas en la encuesta aparecen naturalmente con menores niveles de importancia. Creemos, sin embargo, que vale la pena comentar dos de ellas. La primera es el apoyo gubernamental en la conquista de mercados externos. Recibió en general poco apoyo [...] Este resultado es sumamente alentador por dos razones. Primero, porque va confirmando que las empresas están adhiriéndose al cambio positivo en el rol del Estado que se está produciendo en parte de América latina [...] O sea, esos resultados están reflejando la pérdida de confianza en los posibles efectos positivos que puedan tener los subsidios, las discriminaciones o cualquier otra política económica. Segundo, que si las respuestas le hubieran dado importancia a aquellas medidas, ello hubiera significado una contradicción con la convicción que es necesario eliminar las asimetrías entre los países si es que se quiere avanzar sostenidamente hacia el objetivo de una mayor integración.

La segunda es la reducción de los costos laborales. Esta medida fue sugerida, en general, en proporciones mayores a la anterior [...]

Esta medida es permanentemente aconsejada por los economistas y particularmente por aquellos que han estudiado los procesos de liberalización comercial y de ampliación del comercio.

* Sturzenegger, Adolfo (1992). "Encuesta a empresas industriales exportadoras latinoamericanas sobre el proceso de integración regional. Informe sobre resultados", en *La industria y la integración en los 90*. BID / INTAL, Buenos Aires.

DIEZ

Las PYMEs también pueden acceder al mercado regional. Cómo entrar en el Mercosur*

Pensar en el Mercosur parece estar limitado al idioma de las grandes empresas. Ellas son las que picaron en punta, cuando el tipo de cambio no las perjudicaba tanto, para entrar en el fantástico mercado brasileño: 150 millones de personas. Pero son ellas justamente, las que tienen toda la infraestructura para sortear los obstáculos que negociar con otro país requiere. ¿Y las PYMES permanecerán ajenas a todo este proceso? La Fundación del Banco de Boston invitó a 12 empresarios PYME de la Argentina a conocer *in situ* la problemática del mercado vecino. "Hasta ahora se habían producido reuniones de exportadores exitosos, rondas de negocios, pero no un viaje de esta naturaleza, que sirve a los empresarios para ponerlos en el lugar de los hechos", dice Elvio Baldinelli, directivo del Boston. Además al Banco le permite aumentar su presencia en el comercio exterior, especialmente en un segmento en el que el apoyo en la logística de las operaciones es insustituible. La clave está en la actitud que tomará este sector de empresarios ante el desafío. Un caso es el Duravit. Con 35 años de historia en el mercado, la empresa amplió sus instalaciones durante 1991, extendió su producción durante las 24 horas y achicó su margen de ganancia "para adaptarse a la competencia externa", comenta su número uno, Alejandro Maquiavello, quien participó en el viaje organizado por el Boston. Su vínculo con el mercado brasileño tendrá que ver con la búsqueda

de otro nicho. En el 92, Duravit facturó 2,8 millones de dólares, 45 % más que el año anterior y apuesta a crecer aún más con la excursión por tierras cariocas. La estrategia contempla 2 alternativas: comercio de asociación e intercambio de matrices. Hoy, producir en Brasil no forma parte de los planes de Duravit: "No hay una decisión tomada pero si el mercado obliga..."

Ernesto Scinica, propietario de la firma Turbocam, asegura: "El intercambio con Brasil tiene que ser un *feedback*. De lo contrario, si se trata del negocio de una sola parte, será puntual pero no se extenderá con el tiempo". Pero Scinica duda del futuro del Mercosur: "Por ahora no pasa de un interés concreto". Nadie niega el atractivo que implica ingresar a un circuito comercial con tal potencial. Pero la crisis política y económica de Brasil también cuenta. "El peligro es la economía cerrada. Aunque tecnológicamente nos favorece, ya que se quedaron atrás y ello provocó que en la Argentina haya mayor capacitación", dice. Con 20 años en su sector, Scinica, también integrante de la comitiva PYME, pone sobre la mesa el resultado del año 92: su facturación llegó a 6 millones de dólares y los comercios dónde se vende su producto totalizan 1500. La química Car-la es otro ejemplo de empresas que rompen las fronteras en la búsqueda de nuevos horizontes. Por ahora sus negociaciones tampoco se concretarán en lo inmediato. Invertirá 100 mil dólares con vista a la nueva prueba, pero las conversaciones con Petrobras se encuentran todavía en punto lejano al acuerdo definitivo. La ventaja comparativa de Car-la se relaciona con que el producto que exportará será la espuma de flúor proteica y sintética, cuyo precio está 50 % por debajo de lo que cotiza en el mercado brasileño: 1,3 dólar el litro contra 2,5. Esta empresa vende 800 mil litros al año en la Argentina, sobre un mercado que necesita 1,5 millones de litros. En Brasil la demanda llega a los 3 millones, por lo que, de mantener la tendencia, Car-la vendería en ese país el total de lo que se comercializa en la Argentina; concluye que su empresa también achicó los márgenes de ganancia y la facturación creció a un promedio de 10 % mensual, lo que llevó a 400 mil dólares los ingresos mensuales por este concepto. Algo está cambiando aunque no parezca.

* "Las PYMES también pueden acceder al mercado regional", en *Revista Negocios* N° 20, enero 1993.

ONCE

LA ESTRATEGIA DE LA ARGENTINA EN RELACIÓN AL COMERCIO MUNDIAL Y REGIONAL DE COMIENZOS DEL TERCER MILENIO *

La región sudamericana y, dentro de ella, el área definida por el actual Mercosur y Chile, ocupa un lugar prioritario en el comercio exterior argentino y, en especial, en sus exportaciones industriales. Representó en el primer trimestre de 1996 el 49% de las exportaciones argentinas. Ha sido en los últimos cuarenta años objeto de distintos esfuerzos de organización en torno a las ideas de cooperación e integración económica. La ALALC primero y luego la ALADI fueron resultantes de ese esfuerzo. En todos ellos la Argentina tuvo una fuerte iniciativa. Es el sudamericano el único ámbito de negociaciones comerciales internacionales en el cual los negociadores argentinos tienen una capacidad significativa para incidir en las condiciones de acceso a los mercados y en la definición de sus reglas de juego.

De persistir las tendencias que se observan en la actualidad, en los primeros años del próximo milenio el Mercosur debería estar consolidado y desarrollado en sus elementos fundamentales [...] En la medida en que las tendencias actuales no fueran alteradas sustancialmente por fuerzas centrífugas que pudieran afectar la estabilidad y la paz mundial, la tesis principal de esta presentación es la de que a la Argentina y a sus empresas no sólo les conviene sino que deben desarrollar sus estrategias de inserción comercial internacional, asumiendo que es posible ahora lograr a través de un proceso continuo e incremental de negocios, tanto a nivel de la región contigua como a escala global.

***De persistir las tendencias
que se observan
en la actualidad, en los
primeros años del próximo
milenio el Mercosur
debería
estar consolidado
y desarrollado
en sus elementos
fundamentales [...]***

El Mercosur fue concebido desde sus inicios como un eje central de la estrategia de inserción argentina en la economía mundial. No como un eje único. Pero sí como el que permitiría potenciar la capacidad de competir y de negociar de cada uno de sus socios en los mercados y en los foros económicos globales. Todo indica que éste debería continuar siendo el enfoque en los próximos años. En nuestra opinión el Mercosur y su columna vertebral, la alianza estratégica entre la Argentina y Brasil, seguirán siendo en los próximos años la opción más inteligente para sustentar la inserción del país en el mundo.

Los socios del Mercosur saben que su proyecto conjunto es viable en la medida en que estos objetivos sigan siendo valorados por cada una de sus sociedades. Saben que lo que los une además de los objetivos comunes, es una metodología de trabajo conjunto que les permite preservar en forma dinámica un cuadro de ganancias mutuas y sostener disciplinas colectivas sin perjuicio de preservar un grado de libertad para desarrollar sus propias políticas económicas e incluso sus políticas exteriores. Sin ganancias mutuas, el Mercosur perdería la relevancia que se le ha atribuido en la política internacional de la Argentina.

* Peña, Félix. "La estrategia de la Argentina en relación al comercio mundial y regional de comienzos del tercer milenio", en *3ª Conferencia Industrial Argentina*, UIA. Mar del Plata, 28-29-30 de agosto, 1996, pp. 10-14.

DOCE

El desempeño exportador de 1995: el caso de las manufacturas de origen industrial *

Se trató de identificar el destino del incremento de las exportaciones y a su vez tratar de medir el "efecto Brasil" de este desempeño. A partir de la información registrada se ordenaron las partidas de mayor a menor partiendo de aquellos grupos de productos en los cuales Brasil explicaba el 50% del incremento, a

partir de las partidas para las cuales el Mercosur explicaba el 50% y luego igual procedimiento para ALADI. El primero de los resultados obtenidos se relaciona con algunas de las características observadas en el año anterior: Brasil fue significativo en el sector automotor y en una serie de productos en los que existe especialización intrafirma (neumáticos, fibra textil sintética, etc.) o estrategias empresariales destinadas a posicionarse en el mercado brasileño (el calzado deportivo con suela de goma y televisores). En algunos de estos casos los procesos se encuentran apoyados por los Programas de Especialización. Si bien los productos en los cuales Brasil representa más del 50% del incremento pertenecen a pocos sectores, debe señalarse que en términos generales el comercio argentino-brasileño muestra un perfil intraindustrial mucho más definido que el que se mantiene con el resto del mundo y que durante 1995 se incrementó la participación de productos diferenciados y bienes finales en el total exportado.

Debería señalarse que la caída de los reintegros impositivos a las exportaciones dirigidas a los países del Mercosur redujo el tipo de cambio real de exportación, lo que afecta la rentabilidad y tiene un impacto diferencial sobre la competitividad de las exportaciones. Esta diferenciación se relaciona con el grado de elaboración de los bienes (cuanto mayor elaboración mayor caída de reintegros y, en consecuencia, mayor pérdida de competitividad), con el tamaño de las firmas (las firmas pequeñas exportan en general productos con mayor grado de diferenciación y, en consecuencia, con mayor caída en el tipo de cambio) y con la inserción externa (los exportadores iniciales en general tienen menor rentabilidad que los exportadores sistemáticos). Estos factores explicarían las caídas significativas de las exportaciones dirigidas a Uruguay y Paraguay y en sectores como textiles, manufacturas de caucho, máquinas y aparatos, etc. La industria automotriz incrementó sus exportaciones sobre la base de la concentración de sus envíos a Brasil y una caída en términos absolutos de las exportaciones a los restantes mercados.

* Cepeda, Horacio (1996). *El desempeño exportador de 1995: el caso de las manufacturas de origen industrial*. Instituto para el Desarrollo Industrial. Fundación Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 9-10.

TRECE

El Mercosur es una plataforma competitiva*

El Mercosur no es una plaza fuerte o encierro más grande que los países que individualmente lo componen, sino una plataforma más competitiva y con mayor economía de escala para transitar hacia una economía globalizada e integrada. La importancia del Mercosur como factor de crecimiento económico se basa fundamentalmente en el incremento de la competencia de los países miembros y en el aprovechamiento de las economías de escala. El negocio de los bancos al principio será un negocio corporativo y para las transacciones del mercado de capitales y banca de inversión, pero gradualmente se transformará en un negocio de operaciones minoristas y de financiamiento del consumo. Los sistemas de regulación bancaria y de mercado de capitales de cada país miembro del Mercosur tienen, por ahora, una lógica sustancialmente nacional. Con el tiempo deberán iniciar un proceso de compatibilización y armonización para llegar a un conjunto de instituciones y reglas de juego de alcance nacional.

* Vázquez, Amadeo. "Disertación", en *Coloquio Anual de IDEA*, San Carlos de Bariloche, 23 al 26 de octubre de 1996, p. 52.

CATORCE

Declaración de Buenos Aires*

Alrededor de trescientos empresarios, funcionarios y técnicos participaron de las deliberaciones. El evento fue organizado por la "Comisión Empresaria de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Mercosur" que integran la Confederación Nacional de la Industria, Confederación Nacional de Comercio y Servicios, Confederación Nacional de Transporte y Confederación Nacional de Agricultura, por Brasil; la Federación de la Producción,

la Industria y el Comercio, por Paraguay; el Consejo Superior Empresarial, por Uruguay; y la CGE.

El Mercosur ha venido desarrollándose con gran velocidad para ponerse al frente del proceso de integración de América latina como un modelo abierto que intenta simultáneamente consolidarse hacia su interior y crecer sumando a los demás países de la región.

Los empresarios de la región consideran al Mercosur como una etapa importante en el proceso de integración, inserción e internacionalización de las empresas. Es innegable que resulta más conveniente comenzar dicho proceso dentro de la propia región latinoamericana mientras se lanzan de lleno al contexto mundial. Nada mejor que formar la base regional para luego estar en mejores condiciones de competir en el mercado internacional. Para mantener el nivel de empleo y poder enfrentar e insertarse en la nueva realidad, las micro, pequeñas y medianas empresas necesitan reconvertirse a fin de alcanzar la modernización con tecnología, capacitación de recursos humanos, gerenciamiento y acceso rápido y fácil a los mercados financieros y comerciales.

Para que sea factible dicha reconversión, las políticas económicas y sociales de nuestros países deben adoptar un plan coherente que contemple la real estructura y necesidad de las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas), dada la importancia de las mismas en la generación de empleos y la participación en el producto bruto interno. Asimismo debe concurrir la actuación del Estado para asegurar condiciones destinadas al desenvolvimiento y expansión de las MIPYMES con políticas económicas que contemplen equitativamente la real estructura de las economías nacionales.

Se reitera la conveniencia de seguir accionando en procura de los siguientes objetivos: a) participar mediante la Comisión Asesora

Asimismo debe concurrir la actuación del Estado para asegurar condiciones destinadas al desenvolvimiento y expansión de las MIPYMES con políticas económicas que contemplen equitativamente la real estructura de las economías nacionales.

en el diseño de la política crediticia del BID destinada a las micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que generan mayor demanda laboral en la región; b) Incrementar la colaboración con los poderes de los respectivos Estados que componen el Mercosur intensificando la actividad de los Foros creados por el mismo; c) Promover el inmediato fortalecimiento de las MIPYMES de la región como instrumento indispensable de la consolidación económica de cada nación e integración regional en el presente y, en el futuro, la continental con proyección hacia el contexto mundial.

* *Declaración de Buenos Aires*. Primer encuentro regional de entidades representativas de las micro, pequeñas y medianas empresas del Mercosur, Buenos Aires, 21 y 22 de marzo 1996, pp. 9-10.

QUINCE

Avanzar plenamente con el Mercosur*

Este evento expresa un hecho sumamente trascendental, como es haber comprendido y valorado sin controversia alguna, que las instituciones representativas de las MIPYMES del área del Mercado Común del Sur deben aunar fuerzas y esfuerzos para encarar su adecuación a una nueva realidad mundial, cada vez más globalizada, logrando una inserción permanente en los diferentes mercados y a partir del desarrollo armónico e integrado de la región.

Todos sabemos de las ventajas y debilidades que acusan las MIPYMES de por sí, y de los replanteos profundos que las unidades productivas de este nivel debieron acometer ante la generalización en Latinoamérica de los procesos de apertura, actualización tecnológica y modernización organizativa empresarial. Replanteos incluso frente a la metamorfosis del Estado, cuyo rol protector, y aun prebendario y empresario, tuvo que deponer para dar paso al de impulsor de políticas de fomento y contralor de las posibles distorsiones por la explosiva concurrencia de todas las fuerzas económicas al libre mercado; pero

sin renunciar a sus indelegables funciones que le competen en materia de educación, salud, seguridad y empleo.

Las nuevas condiciones de la realidad económica mundial han hecho variar la estructura y organización de las empresas exigiéndoles competitividad y calidad; y a las públicas obligándolas a direccionarse a objetivos concretos de apoyo con estos fines empresariales. Pero

también dichas condiciones de la realidad económica, han introducido nuevas relaciones entre el sector privado destinatario de las políticas, en este caso de las PYMES, y el sector responsable del dictado de las mismas, dándole sentido preciso a sus objetivos; esto es: promover el desarrollo que generan los sectores económicos, el incremento del empleo, la equidad en los procesos económicos; en una palabra, la armonización de los factores ligados con el crecimiento global de la economía.

La inserción en la economía mundial implica, por otra parte, luchar arduamente por los mercados, compitiendo duramente. Tendremos éxito en la medida en que nuestros perfiles nacionales encuentren la compatibilización justa con el regional que se necesita, sin perder cada país su identidad individual. Competir sin inconvenientes en la economía global desde nuestra posición de países en desarrollo, demanda hacerlo con el esfuerzo conjunto y desde la región, no aisladamente. Ésta es la clave por la cual estamos convencidos en la necesidad de avanzar plenamente con el Mercosur. Por eso ponemos énfasis en procurar los instrumentos de apoyo y en establecer entre las PYMES del área, la mayor interrelación posible a los fines de la integración en el mercado común.

La inserción en la economía mundial implica, por otra parte, luchar arduamente por los mercados, compitiendo duramente. Tendremos éxito en la medida en que nuestros perfiles nacionales encuentren la compatibilización justa con el regional que se necesita, sin perder cada país su identidad individual.

* Gómez Galizia, Guillermo (Presidente de CGE). Exposición en el *Primer encuentro regional de entidades representativas de las micro, pequeñas y medianas empresas del Mercosur*, Primer encuentro regional de entidades representativas de las micro, pequeñas y medianas empresas del Mercosur, Buenos Aires, 21 y 22 de marzo 1996, p. 30.

DIECISEIS

El papel de las grandes compañías de inversión financiera directa en el Mercosur*

El contexto era perfecto. Con este propósito empresario nació *The Exxel Group*. La convicción de que el gran proceso de reconversión empresarial abierto en el Mercosur constituía el contexto perfecto para desarrollar esta actividad fue nuestra principal premisa. Si la gran economía norteamericana, con un gigantesco mercado de capitales público y privado, consideraba idóneo como instrumento de transformación a la industria de *private equity*, ¿cómo podía dejar de darle una recepción positiva el contexto urgido por restricciones de capital y exigencias de modernización del *management* emergente del proceso de liberalización y estabilización de principios de la década del 90?

En el Mercosur, las compañías de inversión directa están en una etapa de desarrollo. Existe aún una cuota de ignorancia con respecto a objetivos y prácticas. Nuestra mentalidad latina nos lleva muchas veces a llenar esos *gaps* con negativas y sospechas. Es imprescindible que quienes lideramos este sector subsanemos ese déficit, a fin de que los perjuicios no traben un elemento muy valioso para el desarrollo empresario de la región.

* Navarro, Juan (Exxel Group). "El papel de las grandes compañías de inversión financiera directa en el Mercosur", en *Convención Nacional de Bancos '98*. ADEBA, Buenos Aires, 18-19-20 de mayo, 1998, pp. 84-85.

DIECISIETE

El ALCA y los empresarios*

La agenda internacional argentina enfrenta diversos compromisos de negociación: el Mercosur y su posible ampliación, la agenda de negociaciones en el marco de la OMC, el acuerdo marco con la Unión Europea, la conformación del ALCA y los acuerdos con las economías del Sudeste Asiático. En esta agenda predominan los compromisos de liberalización comercial y de convergencia hacia normas, reglas y estándares de aplicación multilateral. La concreción de los mismos es difícil, no lineal, compleja y generalmente conflictiva.

Asimismo, exige definir una estrategia clara de negociación que muestre las prioridades y mecanismos más apropiados para concretar estos acuerdos. La experiencia que hemos acumulado con la formación del Mercosur es muy útil para tratar de pensar el significado y posibles implicancias de la formación del ALCA sobre los países miembros. El Mercosur es, en primer lugar, tal cual lo ha caracterizado el Presidente Menem, “una gran zona de paz”. Los pilares fundamentales que lo sustentan son: el fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, la apertura comercial y la integración económica.

Desde su creación, el comercio intrabloque ha crecido notablemente. El intercambio comercial se multiplicó por 4,5 entre 1991 y 1997. Además del aumento en los volúmenes comerciados y del incremento de las inversiones directas de los países miembros, cada vez son más las empresas de terceros países que apuestan al Mercosur. Sin embargo, a pesar de los aparentes éxitos alcanzados en el Mercosur, existen todavía, y antes que nada, importantes áreas para mejorar: sea en la superación de las asimetrías existentes derivadas de políticas públicas, en las condiciones de acceso “sin discriminación” a los mercados de la región como en lograr “la plenitud jurídica” dentro de cada país de los acuerdos que se alcancen en el Tratado de Asunción.

Para ello la prioridad es la decisión política de preservar y profundizar el Mercosur, eliminando todas las trabas al perfeccionamiento de la Unión Aduanera y haciendo cumplir con firmeza los principios del Mercosur y de la OMC para que todos los sectores queden en igualdad de condiciones de competencia. Se debe avanzar tam-

bién en fortalecer los mecanismos institucionales para la solución de controversias, en acordar y coordinar las regiones que se promoverán y en definir políticas adecuadamente administradas para aumentar exportaciones e incentivar el desarrollo tecnológico. Además es importante pensar en mecanismos de compensación si alguno de los países tuviera que cambiar su política económica debido a algún desequilibrio macroeconómico de origen externo o interno, como así también crear otros mecanismos que aumenten la “disciplina” y estabilidad en las políticas de cada país del Mercosur y de la Región en su conjunto, evitando retrocesos y deslizamientos hacia la “irrelevancia”.

En síntesis, un Mercosur “vital” es la plataforma desde la cual debe continuar el proceso de inserción en el mundo y el mecanismo más apto para negociar la integración con otros países o regiones. La continuación de la negociación por el ALCA debe realizarse a partir del reconocimiento de este hecho. El ALCA tiene sentido dentro del marco de un proceso de integración global. Quedarse con la simple apertura comercial implica profundizar las diferencias entre las economías involucradas. El proceso de liberalización comercial debe ir acompañado de programas destinados a facilitar el desarrollo de las economías más débiles.

Antes de discutir las técnicas de negociación es importante reconocer que la conformación del ALCA tendrá un enorme impacto

Antes de discutir las técnicas de negociación es importante reconocer que la conformación del ALCA tendrá un enorme impacto en las economías y sociedades de los países involucrados, que afectará muchos intereses y que cambiará el mapa de oportunidades de negocios de la región.

en las economías y sociedades de los países involucrados, que afectará muchos intereses y que cambiará el mapa de oportunidades de negocios de la región.

La experiencia del Mercosur nos demuestra que la voluntad política y la prudencia no son suficientes para garantizar el éxito del proceso de negociación. Es necesario lograr una fuerte participación del sector privado. La conformación del ALCA aparece hoy como un hecho irreversible, y debe ser considerado como un dato para la toma de decisiones del sector público y del sector privado. Estamos de acuerdo con avanzar en el ALCA en forma gradual y progresiva, con beneficios para todas las partes, logrando acuerdos equilibrados que se sellen en un Acuerdo Único, pero insistimos en que el fortalecimiento del Mercosur debe ser la condición necesaria previa para insertarnos en el sistema mundial de comercio .

* Rocca, Agostino (Presidente de Techint). "El ALCA y los empresarios", en *Temas del Mercosur*, N° 4. Fundación Andina, Buenos Aires, 1998, pp. 17-21.

DIECIOCHO

El impacto de la creación del ALCA en la industria argentina*

Desde la finalización de la Ronda Uruguay del GATT estamos asistiendo a un proceso de permanente creación o intentos de creación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o zonas de preferencias del más variado calibre y extensión [...] En nuestro continente se nos plantea la iniciativa de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que propone la creación de un Área de Libre Comercio a partir de 2000. La UIA ha estado activa en este proceso y ha asistido y elevado propuestas constructivas para todos y cada uno de los grupos de trabajo. Nuestro mensaje ha sido claro y fácil de entender: un sistema de libre comercio, para ser considerado tal, no puede ser sólo una reducción de aranceles sino

el resultado de la liberalización de restricciones que permita un acuerdo amplio, balanceado y simultáneo.

En esas condiciones la extensión del mercado permitirá el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas y la profundización de las ventajas comparativas reveladas. En efecto, los países del Mercosur y Argentina en particular, tienen aranceles más altos que Estados Unidos o Canadá, pero menores restricciones no arancelarias y un empleo menos discrecional de su política comercial. De tal forma que sólo un acuerdo previo y una ampliación simultánea de sus resultados puede ser positiva para países como Argentina.

Un tema aparte es la política y la organización necesarias para enfrentar las negociaciones. El Estado debe aceptar que, así como lo hacen las naciones que negocian con nosotros, los negociadores oficiales deberían acordar con el sector privado una suerte de consejo asesor que pueda discutir previamente los pasos de la negociación tanto a nivel político como técnico. No es necesario estar en la mesa de negociación pero sí al lado para colaborar en un mejor resultado donde el ida y vuelta de la información permita arribar a consensos más rápidamente y en forma más efectiva. Esta forma de acercarse no es novedosa ni original y es utilizada por los países con los cuales debemos negociar.

[...] Las experiencias de las reuniones de Belo Horizonte o Costa Rica muestran como el diálogo de los empresarios del Mercosur con sus pares del resto de América posibilita una aproximación mucho más constructiva. En efecto, este ir de lo nacional a lo regional y de allí a lo hemisférico ha permitido que, inclusive empresarios de otros países, concordaran con algunas propuestas de la UIA y donde no fue posible el consenso

Los mejores intereses de Argentina están a favor del libre comercio siempre y cuando se practique en forma leal y disciplinada sin arbitrariedades ni elementos extraños. El Mercosur es nuestra región y debemos fortalecerlo para que no se diluya innecesariamente en un proceso hemisférico.

se logró el objetivo de entender más en profundidad la posición de la otra parte.

[...] Tanto el sector público como el privado deben ser conscientes de los costos y beneficios de la integración hemisférica. Para ello, el primer paso es partir de la construcción de modelos de impacto general y sectorial. Una vez concluido este trabajo, analizar las sensibilidades y, después, aquellas políticas de promoción que se ajusten mejor para enfrentar el proceso.

Los mejores intereses de Argentina están a favor del libre comercio siempre y cuando se practique en forma leal y disciplinada sin arbitrariedades ni elementos extraños. El Mercosur es nuestra región y debemos fortalecerlo para que no se diluya innecesariamente en un proceso hemisférico. El aporte al libre comercio del Mercosur debe ser constructivo, y para ello hay que terminar con los aspectos pendientes que no son pocos. Las firmas deben realizar ajustes tecnológicos, comerciales, financieros, etc., y la extensión de los mercados a través de la integración colabora con este objetivo. Por lo tanto, los gobiernos deben manejar estos procesos en estrecha colaboración con el sector privado y compensar los costos del ajuste con un adecuado manejo de los tiempos y los instrumentos. Sólo de esa forma el libre comercio creará libertad.

* Sebastiani, Claudio (ex presidente de la UIA). "El impacto de la creación del ALCA en la industria argentina", en *Temas del Mercosur*, N° 4. Fundación Andina, Buenos Aires, 1998, pp. 37-40.

DIECINUEVE

La UIA ante la crisis en Brasil*

Situación del Mercosur

A lo largo de 1998, la UIA, a través de sus máximas autoridades, elevó a distintas dependencias del gobierno nacional propuestas elaboradas por los departamentos de esa entidad [...] Durante el año pasado vimos cómo la moneda brasileña se devaluaba en términos reales a la vez que crecieron las dificultades para acceder a los mercados de nuestros socios. En efecto, no sólo no se avanzó en la internacionalización de normas aprobadas por los cuerpos del Mercosur sino que, en muchos casos, se produjo un proceso de regresión con el surgimiento de nuevas barreras para arancelarias, de licencias no automáticas, de mantenimientos de subsidios y de incentivos a las exportaciones dentro del Mercosur que debían haber sido eliminadas.

Asimismo, la voluntad de coordinar políticas sectoriales y macroeconómicas se fue diluyendo y de esta forma el tratamiento de temas sustanciales para la profundización del Mercosur e inclusive para su propia estabilidad se fueron postergando. Nuevamente es preciso recordar que esta central empresaria alertó en forma sistemática sobre la peligrosidad de esta situación e incluyó el debate de estos temas en su conferencia anual. En esta Conferencia, importantes empresarios y expertos, tanto nacionales como extranjeros, estuvieron de acuerdo en la importancia de la coordinación macroeconómica dentro de la zona de integración y en la necesidad de empleo de medidas transitorias para la defensa de los mercados. Por lo tanto, la UIA está convencida de que esta crisis debe ser utilizada para replantear y profundizar las metodologías de integración en el Mercosur y la política comercial externa.

Objetivo

Tal como fuera solicitado, el objetivo del presente documento de trabajo es aportarle al gobierno nacional ideas consensuadas entre los distintos sectores industriales para ser negociadas con nuestros socios, particularmente con el Brasil, o para ser instrumentada en forma unilateral. Asimismo, por separado se entregarán propuestas de medidas para elevar la productividad y competitividad de la industria argentina.

El deseo de la UIA es encontrar soluciones consensuadas y creativas con nuestros socios que permitan el mantenimiento de la sociedad del Mercosur pero asimismo es importante tener en cuenta que el gobierno argentino debe, ante todo, priorizar la defensa del trabajo nacional y evitar que una coyuntura pueda afectar la permanencia del Mercosur. Es importante que los miembros del Mercosur utilicen la presente crisis para establecer mecanismos de coordinación macroeconómica, modalidades de organización y normativas que nos permitan tener horizontes previsibles.

Propuestas. Medidas centrales de coyuntura para compensar los efectos de la crisis y preservar la existencia del Mercosur

1) A los efectos de compensar la devaluación se propone establecer en forma transitoria y hasta la estabilización del plan de ajuste brasileño un mecanismo arancelario que compense sus efectos. Se solicita se destinen dichos recursos al restablecimiento de reintegros a la exportaciones hacia Brasil.

2) Establecer en forma inmediata, en conjunto con las entidades empresarias, un sistema de licencia automática que permita conocer con anticipación la evolución de las importaciones de todo origen en forma semanal, así como la información sobre los productos que hoy no brinda el sistema María y aplicar restricciones voluntarias o administrativas a aquellos productos que superen una determinada tasa de crecimiento de las importaciones calculadas sobre la base del promedio de los últimos tres años.

3) Fijar precios indicativos y rangos de valor para una lista de productos sensibles. Asimismo, a los efectos del control de valoración deben utilizarse estos precios indicativos y rangos de valor. Extender el control de preembarque a las posiciones arancelarias comprometidas por el gobierno nacional y utilizar los bancos de datos para establecer en forma conjunta con los sectores industriales rangos de valor normal.

Medidas permanentes para eliminar asimetrías y el correcto funcionamiento del Mercosur

1) Instrumentar un sistema de coordinación macroeconómica permanente, un calendario de armonización con plazos y metas concretas y un sistema de vigilancia y compensación de los incumplimientos.

2) Exigir la inmediata eliminación por parte de Brasil de los estímulos que aún mantiene para sus exportaciones al bloque comercial, incluyendo la financiación de exportaciones a tasas preferenciales o, en su defecto, restablecer por parte de la Argentina los reintegros a las exportaciones al Mercosur.

3) Negociar la inmediata eliminación a los productos argentinos de restricciones al acceso, de limitaciones financieras y de discriminaciones impositivas o administrativas. La UIA ha hecho conocer casos concretos que están en poder de las autoridades.

4) Negociar la inmediata eliminación de los incentivos a la inversión, en particular aquellos que influyen sobre el flujo.

Medidas adicionales para mejorar la competitividad del sector industrial

[...] Rebajar al mismo nivel que nuestro principal socio del Mercosur, el arancel para importar bienes de capital no producidos en el Mercosur. De esta manera, se logrará reducir el costo de los

bienes de capital (sin perjudicar a los productores nacionales) como manera de estimular el aumento de la competitividad, las inversiones y eliminar asimetrías en el Mercosur.

SECTOR EXTERNO, INDUSTRIALIZACIÓN Y POLÍTICAS COMERCIALES

El Consejo Académico de la UIA considera que es urgente que el país adopte una política comercial activa que promueva la industrialización y sobre todo la producción de importables y exportables argentinos y su colocación en los mercados. Durante los últimos diez años ha sido la apertura importadora, a la que se agregaron algunas políticas comerciales dependientes de regímenes de especialización y, especialmente, la que se deriva del régimen automotor. Como ejemplo de esta apertura importadora, merece recordarse que el arancel medio se redujo aproximadamente un 66% entre mediados del 89 y mediados del 91, y desde principios de los 90 se colocó en torno del 11%; en el período mencionado, los sectores que tenían protecciones no arancelarias del tipo de los permisos previos se redujeron de 1.056 a 27, y los que tenían tarifa máxima pasaron de 2.335 a 15.

En la Argentina en la última década no existieron políticas comerciales activas y coordinadas cuyo objeto fuera reducir el aumento de las importaciones originado en competencias desleales; promover la producción de bienes importables, especialmente de los industriales; preservar míni-

Como ejemplo de esta apertura importadora, merece recordarse que el arancel medio se redujo aproximadamente un 66% entre mediados del 89 y mediados del 91, y desde principios de los 90 se colocó en torno del 11%; en el período mencionado, los sectores que tenían protecciones no arancelarias del tipo de los permisos previos se redujeron de 1.056 a 27, y los que tenían tarifa máxima pasaron de 2.335 a 15.

mamente el mercado interno para la producción nacional y no promover exportaciones.

[...] Para analizar, diseñar e implementar políticas comerciales coherentes, así como para entender sus potencialidades y limitaciones es decisivo tener en cuenta los siguientes puntos:

- La política comercial por sí sola no puede reemplazar a un tipo de cambio que tienda a resolver el desequilibrio externo con crecimiento.
- Entre las políticas comerciales hay algunas que no están directamente ligadas al tipo de cambio, pero también hay otras que, si intentan reemplazar al nivel del tipo de cambio, se convierten en inviables. Así, si se intentara compensar el tipo de cambio bajo exclusiva o principalmente a través de aumentos de aranceles y reintegros se chocaría con dos restricciones, una de carácter institucional y otra de carácter económico. La primera es que esa vía requeriría aranceles y reintegros tan altos que no serían aceptables ni por la OMC ni por nuestros socios del Mercosur. La segunda es que distorsionaría el sistema de precios y rentabilidades incluso entre los distintos bienes transables.
- Lo anterior no significa que la Argentina no deba ni pueda elevar sus aranceles. En cuanto a nuestros compromisos en la OMC, cabe destacar que los aranceles actuales son muy inferiores a los que la Argentina homologó ante esa organización, los cuales son del 35%. En cuanto al Mercosur, la decisión sobre los aranceles no puede ser unilateral sin quebrar el esquema de mercado regional, ya que afecta a los aranceles externos comunes. Pero ello no significa que no se pueda plantear y negociar con nuestros socios en este mercado un incremento del arancel común. Por supuesto, ello no cambiaría por sí mismo nuestros resultados comerciales con el Mercosur, pero se debe tener en cuenta que hace ya años que nuestro desequilibrio comercial no se origina en déficit al interior del mercado regional (por el contrario, desde me-

diados de los noventa somos superavitarios en el Mercosur) sino en nuestros déficit con el resto del mundo. Es importante tener en cuenta que un superávit permanente con Brasil no es esperable y –adicionalmente– que los países de un mercado común tienen usualmente oscilaciones en sus resultados comerciales al interior del mismo.

[...] El avance del Mercosur está condicionado por la creciente armonización de las políticas comerciales (entre otras). Por ello, los criterios sobre protección efectiva, arancel escalonado, y previsibilidad y transparencia de la estructura de protecciones, etc., aplicables a los aranceles de los países miembros son también aplicables al Arancel Externo Común. A pesar de las diferencias entre las cuatro economías en términos de tamaño, grado de industrialización, especialización productiva, etc., si los objetivos de crecimiento, industrialización y apertura exportadora son compartidos, también deberían serlo los lineamientos, criterios e instrumentos más importantes de las políticas comerciales.

* Consejo Académico de la Unión Industrial Argentina. *Sector externo, industrialización y políticas comerciales*, UIA, Buenos Aires, diciembre de 2000.

VEINTE

Estamos en el mundo y debemos cuidar la Nación

Nuestro país se encuentra frente a un cuadro de situación que nos convoca a un desafío colectivo que se centre en el compromiso social y la generación de respuestas eficaces. En tal sentido el Grupo Productivo apoya la necesidad del ordenamiento fiscal y la continuidad de las reformas estructurales propuestas por el gobierno y la racionalización de las administraciones provinciales.

Este ordenamiento de las cuentas públicas debe sustentarse en el crecimiento como generador de ingresos tributarios, en la eficiencia

del gasto público como modo de evitar una mala asignación de recursos, en la reducción de gastos improductivos del Estado, en la disminución de la evasión fiscal y el contrabando y en la imposición a los sectores con mayor capacidad contributiva.

[...] La capacidad competitiva es el principal atributo del aparato productivo de un país. Éste, a su vez, es el resultado de la gestión moderna y eficiente de sus empresas, de las oportunidades de acceder a tecnologías de avanzada, de un sistema financiero que ofrezca tasas de interés consistentes con el rendimiento normal de los negocios y un marco jurídico previsible para el desarrollo de la producción y el comercio. [...] Sólo con una política de crecimiento sostenido será posible eliminar el empleo público improductivo.

La globalización debe armonizarse con el interés nacional, como lo demuestran con pragmatismo los países más desarrollados. Este proceso requiere, no un simple acomodamiento, sino la definición de una clara estrategia nacional, que permita maximizar la producción y multiplicar los empleos.

[...] El Grupo Productivo está convencido que en un país sólido como la Argentina y que goza de un gobierno transparente la aplicación de esta estrategia provocará crecimiento, desarrollo y empleo. Como primer paso y aporte a la actual coyuntura, sugiere un conjunto de medidas para reactivar la economía.

[...] *Mercosur:*

- Priorizar en el corto plazo la coordinación de las políticas macroeconómicas.
- Coordinar en una Unidad todas las negociaciones del Mercosur, priorizando la mayor participación del sector privado en las mismas.

La globalización debe armonizarse con el interés nacional, como lo demuestran con pragmatismo los países más desarrollados. Este proceso requiere, no un simple acomodamiento, sino la definición de una clara estrategia nacional, que permita maximizar la producción y multiplicar los empleos.

- Establecer medidas compensatorias a las asimetrías generadas por las políticas de subsidios, respetando los acuerdos sectoriales y hacia terceros países.
- Como medidas transitorias y de emergencia frente a devaluaciones, implementar acuerdos sectoriales entre los sectores privados para los sectores sensibles, creando los instrumentos legales adecuados para su cumplimiento.
- Mientras no haya coordinación macroeconómica integral, incluida la política cambiaria, habilitar la cláusula de salvaguardia para preservar sectores sensibles a ambos países.
- Instrumentación de la vía rápida para solución de controversias.

ALCA, Unión Europea y otros bloques internacionales:

- Coordinar con los sectores productivos la estrategia que tendrá el país en estos foros y en cualquier negociación bilateral. Es indispensable garantizar la participación de los sectores de la producción de bienes en la fijación de las estrategias de negociación.
- Aplicar medidas compensatorias en aquellos sectores sensibles ante desequilibrios importantes en la cotización de la moneda.

* Grupo Productivo. *Estamos en el mundo y debemos cuidar la Nación. Declaración de Tigre.* Tigre, 23 de junio de 2000.

VEINTIUNO

El futuro del Mercosur*

A raíz de la controversia planteada sobre el futuro del Mercosur, la Sociedad Rural Argentina ratifica que la consolidación del mismo es una decisión política estratégica sobre la inserción de los países miembros en la economía mundial. Asimismo expresa que, para fortalecer este mercado se debe profun-

dizar el proceso de integración y trabajar para compatibilizar las desigualdades existentes entre los países que lo integran, respetando lo acordado hasta el momento, y avanzando desde la actual unión aduanera imperfecta hacia un mercado común. Dicha unión aduanera implica costos de compartir soberanía, compatibilización de políticas comerciales hacia fines comunes, eliminación de incentivos y la adaptación de estructuras arancelarias, en un nuevo contexto regional. Para ello y con el fin de superar la crisis actual, los gobiernos deben establecer, en el corto plazo, lineamientos que impliquen ratificar y reforzar el rumbo estratégico definidos en los acuerdos contraídos, tanto en los aspectos político como comercial y económico. Debido a que desde la creación del Mercosur en 1991, el intercambio comercial de la región se cuadruplicó, se considera al mismo como una oportunidad excepcional para que los productores argentinos puedan incrementar sus posibilidades comerciales en un mercado mayor y hacia el resto del mundo, debiendo avanzarse en la coordinación de un orden macroeconómico común y el establecimiento de políticas que eviten situaciones como las vividas durante el año 1999. Finalmente expresa su gran preocupación por el rebrote proteccionista que algunos sectores invocan, por lo que se ve en la obligación de repudiar en nombre del país rural toda forma de discriminación de la que pudiera ser objeto el sector agropecuario, como así también de toda nueva distorsión de las reglas del juego, similares a las que llevaron a la Argentina al peor de los atrasos en el siglo pasado.

* Cámara Argentina de Comercio. *Un Mercosur ampliado y fortalecido otorgará mayor margen de negociación frente al ALCA*. Comunicado de Prensa, Buenos Aires, 2000.

VEINTIDÓS

La globalización, la Argentina y cada uno de nosotros*

La velocidad con que en la última década del siglo XX ha avanzado la globalización no ha permitido, en opinión de este Consejo, acompañarla con un adecuado entendimiento de la misma. Cuestiones como qué es lo que realmente la caracteriza, sus efectos sobre la vida económica y qué, desde el punto de vista político, conviene hacer, son algunas de las preguntas que se plantea quien intenta abordar este tema.

[...] A nivel individual, la nueva realidad indica la necesidad de reforzar las capacidades personales confiando menos en las protecciones que por distintos motivos antes había construido el Estado nacional grande y benefactor. La educación como elemento generador de valor para el intercambio y el ahorro como reaseguro ante la mayor volatilidad se perfilan como las armas con las que cada uno puede integrarse mejor en el esquema productivo. A nivel colectivo, los estados tendrán que aceptar las limitaciones que el marco internacional impone a los gobiernos nacionales. Ya no se trata de una cuestión de tamaño sino de calidad de Estado, y conceptos como el de nación y la responsabilidad del Estado para con sus ciudadanos necesitan ser redefinidos.

[...] Si a nivel individual y nacional las cosas no son fáciles, la coordinación mundial tampoco lo es. El tamaño del Estado, el comercio, la moneda y el respeto al medio ambiente y a los derechos de propiedad son cuestiones que marcarán el rumbo de la economía mundial de las próximas décadas.

[...] Si bien Argentina es hoy miembro del Mercosur, esta

A nivel individual, la nueva realidad indica la necesidad de reforzar las capacidades personales confiando menos en las protecciones que por distintos motivos antes había construido el Estado nacional grande y benefactor.

asociación de economías en desarrollo debe ser el camino y no un obstáculo para el acceso a bloques comerciales de países industrializados.

* Consejo Empresario Argentino, ed. (2001: 11-13). *La globalización, la Argentina y cada uno de nosotros*. Buenos Aires.

VEINTITRÉS

El Mercosur debe ser sostenido y perfeccionado*

La Cámara Argentina de Comercio considera que el Mercosur constituye un proceso de integración altamente positivo para los intereses del país y que, por lo tanto, debe ser sostenido y perfeccionado. Ciertamente, que el Mercosur presenta muchas falencias, las cuales se han visto agravadas por la falta de armonización de las variables macroeconómicas, los desfasajes en los tipos de cambio, que han afectado a algunos sectores, y las dificultades por las que atraviesan las dos economías más grandes del bloque. Todo lo enunciado, junto a declaraciones públicas que en algunas ocasiones sólo ayudaron a entorpecer el diálogo entre las partes, crearon una situación de cuestionamiento terminal que no se compadece con los innegables beneficios obtenidos y a obtener de esta integración regional. De este modo, han surgido propuestas tendientes a dejar sin efecto el arancel externo común, en forma temporaria o definitiva, sin evaluar convenientemente que los problemas que padece a diario el Mercosur, no pasan tanto por dicho arancel, sino precisamente por el funcionamiento de la zona de libre comercio. Quitar el arancel común pondría en peligro preferencias que han sido la base, junto a grados de competitividad obtenidos por el esfuerzo del sector privado, de la cuadruplicación de nuestras exportaciones hacia ese destino, cuyo componente en manufacturas de origen industrial ascienden a un porcentaje muy superior al que comerciamos con otras regiones.

Cabe entonces actuar con prudencia y ecuanimidad, teniendo siempre presente el interés general por encima de legítimos problemas sectoriales o particulares, y avanzar en un diálogo sincero, constructivo, que permita superar los obstáculos actuales con vistas a perfeccionar el bloque dentro de un esquema de regionalismo abierto. De lograrse este objetivo, se multiplicarían con creces las oportunidades de mejorar nuestra inserción en la economía mundial y, por lo tanto, nuestras ventajas como receptores de inversiones directas.

* Cámara Argentina de Comercio (2001). *El Mercosur debe ser sostenido y perfeccionado*. Comunicado de Prensa, Buenos Aires.

VEINTICUATRO

Empresarios del Mercosur fijaron posición respecto a la situación actual del bloque*

La Cámara Argentina de Comercio, junto a las entidades representativas del comercio del Mercosur, además de Chile y Bolivia, desarrollaron, el 1 y 2 de noviembre, la XIV Reunión del Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur, en la que analizaron la difícil situación por la que atraviesa el Bloque. Los representantes de las distintas Cámaras sectoriales suscribieron la “Declaración del Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur”, mediante la cual recomiendan:

1. “Evitar la adopción de medidas unilaterales que se aparten de las normas acordadas, que producen un fuerte desgaste a la credibilidad del bloque, perjudicando el sector privado que invierte y opera en la región y debilitando la capacidad de negociación del Mercosur ante terceros mercados.”
2. “Mantener el Arancel Externo Común a fin de respetar las inversiones de riesgo que el sector privado ha desarrollado en función del mercado ampliado, sin menoscabo de consolidar una

- tendencia hacia la menor dispersión y nivel de las tarifas aduaneras.”
3. “Propiciar la armonización cambiaria, monetaria y fiscal entre los Estados Parte y Asociados que, por no integrar las normas originales de constitución del Mercosur ni de los Acuerdos con Bolivia y Chile, está provocando inseguridad jurídica e imprevisibilidad financiera en la comunidad de negocios del sector privado.”
 4. “Lograr rápidamente una solución equitativa, de aplicación práctica y transitoria, en la implementación del mecanismo de salvaguardias propuesto, dentro del marco de los parámetros de la Organización Mundial del Comercio y en consulta con el sector privado, particularmente el comercio, a fin de dar alguna respuesta a los sectores más afectados por las asimetrías hoy imperantes en la región.”
 5. “Solicitar a los gobiernos de los Estados Parte y Asociados las garantías necesarias para mantener el libre tránsito del transporte, respetando los tratados internacionales y los principios del libre comercio.”
 6. “Consolidar definitivamente las negociaciones externas del Mercosur como bloque, dentro de un esquema de regionalismo abierto, ante el ALCA, la Unión Europea, y cualquier otra negociación externa al mismo, como herramienta válida para enfrentar el cambiante escenario económico y comercial actual.”
 7. “Apoyar el proceso negociador en curso entre el Mercosur y la Comunidad Andina, como alternativa eficaz para procurar mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico y social de nuestros países.”
 8. “Plantear sobre bases firmes la profundización del Mercosur como proyecto de integración regional, hoy día más justificado y necesario en virtud de un escenario internacional complejo e incierto, agravado por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América.”

* Cámara Argentina de Comercio (2001). *Empresarios del Mercosur fijaron posición respecto a la situación actual del bloque. Declaración de Buenos Aires*. Comunicado de Prensa, Buenos Aires.

VEINTICINCO

La ventana del Mercosur.*

[...] Somos un país cuya marca registrada es la producción agroalimentaria, que en este momento vive una coyuntura interna e internacional compleja, pero que debe seguir apostando a crecer a través de la agroindustria, con el 60% de las exportaciones que ésta representa. Tampoco podemos bajar los brazos en esa larga lucha en pos de un comercio mundial justo, libre de inaceptables trabas y vergonzosos subsidios que los países industrializados propician, con especial hincapié en los productos de origen agropecuario. En este sentido y desde esta tierra, verdadera ventana del Mercosur, apoyamos este ambicioso proyecto regional, decididos a no aceptar la exclusión del tema agrícola en ninguna negociación comercial a nivel internacional, y cuyo objetivo final será fortalecernos en ese bloque común para convenir acuerdos ventajosos ya sea con el Mercado Europeo o en la negociación del ALCA.[...]

* Sociedad Rural Argentina. "Discurso del Vicepresidente de la SRA, Dr. Luciano Miguens", en *Sociedad Rural de Villaguay*, 12 de agosto de 2001.

VEINTISÉIS

El sector agropecuario y el Mercosur*

La Sociedad Rural Argentina manifiesta su preocupación ante la evolución desfavorable de las asimetrías que afectan el intercambio comercial dentro del Mercosur y sus efectos. Estas asimetrías producen un impacto muy perjudicial para los sectores productivos de los países miembros y limitan la posibilidad de recuperar la competitividad de nuestro país en el comercio mundial. No

desconocemos la difícil situación internacional en general y la de los países emergentes en particular, y la necesidad de avanzar en las negociaciones hacia la liberalización del comercio mundial. Para recuperar la capacidad de competir en el mercado global urge desarrollar las fortalezas del Mercosur, reducir su excesivo proteccionismo y avanzar hacia una apertura económica más efectiva, que permita continuar con la reconversión tecnológica iniciada años atrás. La Sociedad Rural Argentina, considera indispensable rediseñar la compatibilización de las posiciones de los países miembros y en particular las del Brasil y la Argentina, porque ello constituye la mejor estrategia para enfrentar las complejas negociaciones que tanto el ALCA y la UE, representarán para el país.

Para recuperar la capacidad de competir en el mercado global urge desarrollar las fortalezas del Mercosur, reducir su excesivo proteccionismo y avanzar hacia una apertura económica más efectiva, que permita continuar con la reconversión tecnológica iniciada años atrás.

* Sociedad Rural Argentina. *El futuro del Mercosur*. Comunicado de prensa, Buenos Aires, 27 de septiembre de 2001.

VEINTISIETE

Qué quieren los empresarios*

La consultora Deloitte & Touche elaboró, con la colaboración de Mori Argentina y Mercado, un cuestionario que respondieron 550 directivos de firmas de diversos sectores. Los resultados fueron ponderados por tamaño y actividad, para obtener un cuadro representativo de las opiniones y creencias de los empresarios que trabajan en la Argentina. La encuesta se realizó entre el 27 de junio y el 13 de julio.

En lo que respecta al Mercosur, se confirma en esta investigación una tendencia que viene registrándose sistemáticamente en las encuestas semestrales de expectativas que realiza Mercado desde comienzos de la década pasada. En épocas de bonanza, el Mercosur suele ser contemplado por

los empresarios argentinos como una fuente de oportunidades. En tiempos de vacas flacas, el pacto regional asoma como una amenaza. En esta ocasión, siete de cada diez entrevistados manifiestan que su empresa se beneficia poco o nada con la vigencia del Mercosur. Sólo el 25% encuentra ventajas. Un dato particularmente curioso es que la actitud más favorable hacia el Mercosur se encuentra en el sector de los servicios, con 33% de respuestas positivas, en tanto que sólo dos de cada diez comerciantes e industriales advierten oportunidades en el área de libre comercio. La falta de entusiasmo es, por otra parte, particularmente notable entre las PYMES.

No se advierte, por otra parte, una tendencia clara acerca de la posición que debería asumir la Argentina para negociar acuerdos comerciales con Europa o con la zona de libre comercio de América del Norte (NAFTA). Las respuestas se dividen parejamente: 46% opina que es mejor actuar en forma conjunta a través del Mercosur, y la misma proporción de entrevistados dice que la Argentina conseguirá mejores resultados actuando en forma individual, sin Brasil ni los otros miembros del Mercosur. En las grandes compañías, sin embargo, predomina la opinión de que es más conveniente moverse de acuerdo con los socios: 54% de los entrevistados de esta franja adhieren a esta posición.

No se advierte, por otra parte, una tendencia clara acerca de la posición que debería asumir la Argentina para negociar acuerdos comerciales con Europa o con la zona de libre comercio de América del Norte (NAFTA).

* Valle, Dolores. "Qué quieren los empresarios", en *Revista Mercado*, agosto de 2001.

Las lecciones de Argentina*

Joseph Stiglitz¹⁰

El colapso de Argentina dio lugar a la suspensión de pagos más grande de la historia. Los expertos están de acuerdo en que éste es sólo el último de una serie de salvamentos encabezados por el FMI que despilfarraron miles de millones de dólares y no lograron salvar a las economías que pretendían ayudar. La naturaleza de ese fracaso, sin embargo, está todavía en discusión. Algunos argumentan que el FMI fue demasiado indulgente; otros, que fue demasiado severo.

Aquellos que culpan al FMI ven el problema como provocado por el propio gasto de Argentina, despilfarrador y corrupto. Estos intentos de culpabilización están equivocados: uno puede entender la suspensión de pagos como consecuencia de los errores económicos cometidos durante toda una década. Entender qué fue lo que salió mal nos brinda importantes lecciones para el futuro.

Los problemas empezaron con la hiperinflación de la década del ochenta. Para reducir la inflación hacía falta cambiar las expectativas; 'anclar' la moneda al dólar suponía lograr eso. Fue un retorno a una variante del viejo argumento del patrón oro. Si la inflación continuaba, el tipo de cambio *real* del país se apreciaría, la demanda de sus exportaciones caería, el desempleo se incrementaría y eso moderaría las presiones de los salarios y los precios. Los agentes del mercado, sabiendo eso, se darían cuenta de que la inflación no se mantendría. Siempre y cuando el compromiso con el sistema cambiario fuera creíble, lo sería también el compromiso para detener la inflación.

¹⁰ Joseph Stiglitz es premio Nobel de Economía 2001. Profesor de la Universidad de Columbia, dirigió el Consejo de Asesores Económicos del ex presidente Bill Clinton y fue vicepresidente del Banco Mundial (Copyright de Project Syndicate, 2002).

Si las expectativas inflacionarias cambiasen, podría lograrse reducir la inflación sin un costoso desempleo. Esta receta funcionó durante un tiempo en algunos países, pero era arriesgada, como se mostraría en Argentina.

El FMI fomentó el uso de este sistema cambiario. Ahora es menos entusiasta, aunque es Argentina quien está pagando el precio, y no el FMI. La fijación por ley de la paridad uno a uno entre el peso y el dólar redujo la inflación, pero no promovió un crecimiento sostenido. Se debió alentar a Argentina para que estableciera un sistema cambiario más flexible o, por lo menos, un tipo de cambio que reflejara más los patrones comerciales del país.

También hubo otros errores en el programa de 'reforma' de Argentina. Se alabó a ese país por permitir que los bancos fueran en gran parte propiedad de extranjeros. Por un tiempo esto creó un sistema bancario aparentemente más estable, pero este sistema fracasó en la ayuda a las pequeñas y medianas empresas. Después del impetuoso crecimiento que llegó con el fin de la hiperinflación, éste se redujo, en parte porque las empresas en el país no pudieron obtener una financiación adecuada. El Gobierno argentino reconoció el problema, pero fue golpeado por numerosos contratiempos fuera de su control antes de que pudiera hacer algo al respecto.

La crisis de Asia Oriental de 1997 le supuso el primer golpe. En parte debido al mal manejo del FMI, aquella se volvió una crisis financiera global, incrementando los tipos de interés para todos los mercados emergentes, incluyendo el de Argentina. El sistema cambiario de ese país sobrevivió, pero a un precio muy alto: la aparición de un porcentaje de desempleo de dos dígitos.

Pronto, los altos tipos de interés desbordaron el presupuesto del país. Pero aun así, la relación deuda-PIB de Argentina -incluso cuando el país empezó a colapsarse- permaneció en un nivel moderado, cerca de 45%, más bajo que la de Japón. Pero con tipos de interés de 20%, el 9% del PIB del país se gastaría anualmente en financiar la deuda. El Gobierno buscó la austeridad fiscal, pero no lo suficiente como para compensar los caprichos del mercado.

La crisis financiera global que se dio después de la de Asia

Oriental provocó una serie de grandes ajustes en los tipos de cambio. El valor del dólar, al que estaba atado el peso argentino, se incrementó fuertemente. Entre tanto, el vecino de Argentina y socio comercial del Mercosur, Brasil, deprecia su moneda; algunos dicen que fue significativamente subvaluada. Los salarios y los precios cayeron, pero no lo suficiente como para permitir que Argentina compitiera de manera efectiva, en especial porque muchos de los productos agrícolas –que constituyen la ventaja comparativa natural de ese país– se enfrentaron con altas barreras para entrar a los mercados de los países ricos.

Apenas se había recuperado el mundo de la crisis financiera de 1997-1998, se deslizó hacia la desaceleración global de 2000/2001, empeorando la situación de Argentina. Aquí fue donde el FMI cometió su error fatal; apoyó una política fiscal restrictiva, la misma equivocación que cometió en Asia Oriental, y con las mismas desastrosas consecuencias.

Se suponía que la austeridad fiscal iba a restaurar la confianza. Pero las cifras del programa del FMI eran ficticias; cualquier economista podía haber predicho que las políticas de ajuste del gasto incitan a la recesión y que los objetivos presupuestarios no serían alcanzados. No hace falta decir que el programa del FMI no alcanzó sus metas. Rara vez se recupera la confianza cuando una economía cae en una profunda recesión y en un porcentaje de desempleo de dos dígitos.

Quizá un dictador militar, como Pinochet en Chile, podría suprimir los disturbios sociales y políticos que surgen en tales condicio-

Quizá un dictador militar, como Pinochet en Chile, podría suprimir los disturbios sociales y políticos que surgen en tales condiciones. Pero en la democracia argentina eso fue imposible. En varias visitas que realicé a Argentina, me sorprendí del largo tiempo que llevaban sufriendo sus habitantes; a mí no me resulta tan sorprendente que los alborotos callejeros hayan destituido al presidente de Argentina como que esos disturbios hayan tardado tanto tiempo en producirse.

nes. Pero en la democracia argentina eso fue imposible. En varias visitas que realicé a Argentina, me sorprendí del largo tiempo que llevaban sufriendo sus habitantes; a mí no me resulta tan sorprendente que los alborotos callejeros hayan destituido al presidente de Argentina como que esos disturbios hayan tardado tanto tiempo en producirse.

Hay siete lecciones que deben extraerse ahora de este proceso:

1. En un mundo de tipos cambiarios volátiles, fijar una moneda a otra como el dólar es muy arriesgado. Hace años que se debía haber aconsejado a Argentina que abandonara ese sistema cambiario.

2. La globalización expone a un país a enormes sacudidas. Las naciones deben enfrentarse a esas sacudidas. Los ajustes de los tipos de cambio forman parte del mecanismo de globalización.

3. Ignorar los contextos social y político se vuelve un peligro en perjuicio propio. Cualquier gobierno que aplica políticas que dejan a grandes sectores de la población desempleados o subempleados no está cumpliendo su misión primaria.

4. Centrarse exclusivamente en la inflación -sin prestar atención al desempleo o al crecimiento- es arriesgado.

5. El crecimiento requiere de instituciones financieras que brinden créditos a las empresas nacionales. Vender los bancos a extranjeros, sin crear las salvaguardas apropiadas, puede impedir el crecimiento y la estabilidad.

6. Raramente se restablece la fortaleza -o la confianza- económica con políticas que conducen a la economía de un país a una profunda recesión. El Fondo Monetario Internacional es el gran culpable por haber insistido en políticas restrictivas.

7. Hacen falta mejores métodos para afrontar situaciones similares a la de Argentina. Ése fue mi argumento durante la crisis de Asia Oriental; el FMI afirmó lo contrario, optando por su estrategia de gran salvamento. Ahora el FMI reconoce tardíamente que debería explorar otras alternativas.

El FMI intentará por todos los medios desviar la culpa: habrá acusaciones de corrupción y se dirá que Argentina no adoptó las medidas necesarias. Por supuesto, el país necesitaba llevar a cabo otras reformas, pero seguir el consejo del FMI de aplicar políticas de ajuste del gasto sólo empeoró las cosas. La crisis de Argentina debería recordarnos la apremiante necesidad de reformar el sistema financiero global, y por donde debemos empezar es por una profunda reforma del FMI.

* Tomado del diario *El País*. Madrid, 10 de enero de 2002.