



Reseña / POR MARTÍN SCHORR*

Andrés Wainer (editor)

¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina

Siglo XXI Editores, 2021, 232 pp

¿POR QUÉ SIEMPRE FALTAN DÓLARES?

las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI

andrés wainer
editor

mariano a. berra / leandro bona / daniela cotto / ana lucía fernández
mariano l. gonzález / gabriel mariani
prólogo de eduardo basualdo



 siglo veintiuno
editores

* Sociólogo y doctor en Ciencias Sociales. Investigador del CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM).

Con el impulso y la coordinación de Andrés Wainer, un grupo de investigadores del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) acaba de publicar un libro esclarecedor sobre la naturaleza y la evolución de un tema candente y recurrente de la historia argentina: la restricción externa. En esta ocasión nos ofrecen un análisis pormenorizado del discurrir de esta problemática en el ciclo de gobiernos del kirchnerismo en 2003-2015 y durante el último experimento neoliberal bajo la presidencia de Mauricio Macri.

¿Por qué siempre faltan dólares? constituye un trabajo riguroso y muy completo en la medida en que se encara la cuestión desde aristas diversas y complementarias en procura de establecer similitudes y diferencias entre los distintos períodos y dentro de los mismos. Entre otras dimensiones abarcadas por los autores desde un encuadre de economía política se pueden destacar las siguientes: el desempeño económico doméstico y, en ese marco, la trayectoria de los renglones principales de la balanza de pagos (Andrés Wainer); la dinámica del endeudamiento y la fuga de capitales locales al exterior (Leandro Bona y Mariano Barrera); los nexos existentes entre el de-

venir del sector externo y la evolución de los salarios y la distribución del ingreso (Ana Laura Fernández y Mariana González); y el desenvolvimiento de tres rubros “críticos” por distintos motivos: la industria manufacturera (Pablo Manzanelli y Daniela Calvo), el sector hidrocarburiífero (Mariano Barrera) y la producción agropecuaria (Leandro Bona).

El propósito de esta reseña no es presentar un resumen del libro, que invitamos a leer con fruición, sino a plantear algunas reflexiones vinculadas con la cuestión de la restricción externa que surgen de una revisión del conjunto de la obra.

La restricción externa como nudo estructural

Desde mediados del siglo pasado, la problemática del desarrollo económico ha ocupado un papel destacado en el pensamiento económico en los países subdesarrollados. En América Latina, la situación de atraso relativo ha sido atribuida a diversos factores. Entre los elementos más apuntados, con énfasis diferentes, por las corrientes estructuralistas y dependentistas se cuentan: la heterogeneidad productiva y la concentración de las exportaciones en materias primas, la incapacidad para

generar un desarrollo tecnológico endógeno, el rezago del sector productor de bienes de capital, el predominio del capital extranjero entre las empresas más importantes y modernas, y el drenaje de excedente hacia el exterior a través de una multiplicidad de mecanismos comerciales y financieros. En el caso argentino, todas estas cuestiones se han expresado de maneras distintas y con variada intensidad en el sector externo, espacio económico en el cual se condensan los principales problemas estructurales que ha enfrentado la economía nacional.

Como trató en su momento un autor de la talla de Oscar Braun, la restricción externa al crecimiento fue un problema recurrente en la Argentina desde el inicio de su proceso de industrialización en tanto el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico se vieron condicionadas por la disponibilidad de divisas¹. Sin embargo, tal como se destaca en distintos pasajes del libro que estamos comentando, esta problemática no se ha mantenido inalterada a lo largo del tiempo: algunas de sus características han variado, en especial en las últimas décadas del siglo pasado.

Mientras que durante la etapa de sustitución de importaciones los cuellos de botella en el sector externo estaban asociados centralmente a la “dinámica productiva” (la demanda de divisas por parte de la industria en su fase expansiva superaba la oferta generada por las exportaciones agropecuarias), tras la irrupción de la “valorización financiera” con la última dictadura militar el (des)equilibrio externo pasó a depender, en lo sustantivo, del movimiento de capitales.

Desde mediados de los años 70, el inicio del proceso de endeudamiento externo masivo y la fuga de capitales que cerraba el circuito de valorización financiera modificaron el comportamiento del sector externo, lo que permitió una disociación parcial entre la capacidad real de la economía argentina de generar divisas y la evolución del ciclo económico, e introdujo a su vez nuevas y fuertes tensiones. En dicho marco, durante el decenio de 1990 la economía argentina, que exhibió un déficit comercial pronunciado, solo pudo sustentar su proceso de crecimiento merced a la existencia de un flujo relativamente continuo de capitales (básicamente, endeu-

1 Ver *El capitalismo argentino en crisis* (Braun, 1973) y el artículo Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina (Braun y Joy, 1981).

damiento e inversión extranjera directa), lo cual condujo a una dinámica insustentable que derivó en una desindustrialización aguda y una inédita extranjerización de la economía, todo lo que confluyó en el *default* de la mayor parte de la deuda pública y el colapso del régimen de convertibilidad.

Tras la debacle de 2002, el desempeño favorable de la economía doméstica durante varios años de los gobiernos del kirchnerismo fue posible, en buena medida, por la existencia de un importante superávit en el intercambio de bienes y, reestructuración mediante, una reducción significativa en los pagos de los intereses de la deuda externa. Pero en un escenario de ausencia de cambios estructurales en el perfil de especialización y de inserción del país en la división internacional del trabajo, esa dinámica se revirtió a comienzos del decenio de 2010 al calor de un nuevo ciclo de deterioro en los términos del intercambio.

Los problemas en el frente externo en esta segunda etapa del ciclo kirchnerista se debieron fundamentalmente a la concurrencia de una serie de factores

coyunturales y estructurales (crisis energética, déficit industrial, salida de divisas por el capital extranjero y fuga de capitales), y el crecimiento solo pudo sostenerse sacrificando reservas internacionales, estrategia que encontró un límite preciso en el nivel relativamente bajo que alcanzaron las mismas al promediar el “tercer kirchnerismo”², lo que llevó a un cambio importante en la orientación de la política económica.

El gobierno de Macri buscó sortear la restricción externa a partir de una alianza con el capital financiero y los grandes exportadores. Así fue que incurrió en un nuevo proceso de apertura económica acompañado de un aceleradísimo endeudamiento externo, que terminó volviéndose insostenible y que, entre otros aspectos deletéreos, viabilizó procesos intensos de desindustrialización, de destrucción de capital, de reprimarización y desintegración del aparato productivo, de concentración y centralización del capital, y de crisis aguda en el mercado laboral.

Como apunta Wainer en su contribución, ante la imposibilidad de seguir obteniendo una fuente de compensación

² En el sentido que le da Martín Kulfas (2016) en *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*.

por el lado del financiamiento externo, la última apuesta del gobierno de Macri –apoyada por el FMI– fue lograr una fuerte reducción de los salarios reales. Se trata de una salida dentro de la lógica de las ventajas comparativas estáticas: en un país con una heterogeneidad estructural como la Argentina, donde las actividades productivas que están en condiciones de operar en libre cambio cuentan con poca capacidad de tracción sobre el resto de la economía y, sobre todo, son poco demandantes de mano de obra, el nivel de empleo recae en sectores con menores niveles de productividad cuya subsistencia pasa a depender, en economías abiertas, de la reducción del valor de la fuerza de trabajo. En este sentido, si bien el macrismo representó el retorno triunfal del capital financiero y del resto de los proveedores de divisas al bloque de poder en la Argentina (burguesía agroexportadora y empresas transnacionales vinculadas a la explotación hidrocarburífera y minera), su fracaso en términos económicos no pudo ser más rotundo. El gobierno de Cambiemos no logró superar la restricción externa, en los hechos la potenció sobremanera; tampoco pudo relanzar el ciclo de acumulación en la Argentina, antes bien, dejó al país en un verdadero *default* financiero y social.

El financiamiento de la restricción externa y el lugar de las diferentes fracciones dominantes

De lo antedicho se sigue una cuestión para nada menor que los autores de *¿Por qué siempre faltan dólares?* hacen jugar en algunos pasajes del libro: en una economía con tanta sangría estructural de divisas, y en ausencia de una estrategia nacional de desarrollo que ataque decididamente los núcleos centrales de la dependencia económica, resulta insoslayable garantizar flujos de recursos externos que ingresen al país y permitan compensar en mayor o menor grado los recursos salientes. Así, las vías a través de las cuales ingresan divisas serán decisivas para morigerar o postergar la inevitable ocurrencia de episodios de restricción externa que, por lo general, suelen ser “solucionados” con políticas de ajuste con un claro (y procurado) perjuicio sobre los sectores populares.

De modo excesivamente sintético, la experiencia de nuestro país permite identificar al menos cinco mecanismos (no excluyentes entre sí) por los cuales pueden ingresar (o ahorrarse) divisas.

El primero es el endeudamiento externo. Se trata de un instrumento tan

seductor como complejo ya que si bien entran recursos a la economía local, genera un flujo mayor en sentido inverso en tanto hay que afrontar los pagos del capital y los intereses adeudados, con el riesgo serio de caer en recurrentes crisis de deuda ante retracciones externas de capitales. Este riesgo se ve agravado por el hecho de que los créditos externos no se suelen utilizar para apalancar estrategias de desarrollo que generen cambios en la estructura productiva tendientes, entre muchas otras cosas, a mejorar la competitividad de industrias generadoras o ahorradoras de divisas.

El segundo mecanismo pasa por el fomento de inversiones extranjeras. Esta vía acarrea un problema similar al de la deuda en la medida en que el capital foráneo remite cuantiosos recursos al exterior por múltiples vías (que en el mediano y largo plazo superan, por lo habitual con creces, las entradas originales). A ello habría que adicionar que su ingreso ha tendido sistemáticamente a potenciar el cuadro de dependencia tecnológica y el tipo de especialización e inserción internacional prevaleciente.

El tercer procedimiento es la repatriación de capitales nacionales coloca-

dos en el exterior mediante “blanqueos” de distinta naturaleza y alcance. En diferentes momentos de la historia reciente se apostó a este objetivo con escasísimos resultados efectivos y costos muy altos para la sociedad (como evitar la investigación de esos fondos o propiciar la tributación por debajo de lo que paga cualquier ciudadano).

En cuarto lugar se cuenta la obtención de superávits comerciales, que pueden generarse vía el despliegue de un proceso virtuoso de sustitución de importaciones y/o de un crecimiento pronunciado de las exportaciones. En este último aspecto, será importante contemplar en base a qué tipo de bienes (y de actores) se sostiene la inserción exportadora: desde el punto de vista del desarrollo del país, no es lo mismo exportar soja y derivados, minerales y *commodities* industriales, que productos sofisticados en materia tecnológica y con efectos multiplicadores variados en el plano interno.

En quinto lugar se destaca el ajuste de la economía: una forma de ahorrar recursos es evitar el acceso a los mismos por buena parte de la sociedad, restringiéndolos solo a un puñado de actores poderosos. La vía principal ha sido la reducción del poder adquisitivo de los

salarios y la consiguiente redistribución regresiva del ingreso en procura de “planchar” el nivel de la demanda interna y, por ese medio, los requerimientos de importaciones.

En clave de economía política, no es lo mismo que el modelo de acumulación se expanda a partir de “dólares financieros”, que de “dólares comerciales” o de “dólares por inversiones extranjeras”. Es evidente que en un caso el esquema económico escogido y la correlación de fuerzas tenderá a favorecer a los acreedores externos y el capital financiero, en el otro a los grandes exportadores y/o a sectores de la burguesía industrial que sustituyen importaciones y en el último al capital extranjero. Sin duda, una caracterización objetiva del carácter de clase de un modelo de acumulación en una etapa histórica determinada no puede obviar la elucidación de cuál/es es/son el/los instrumento/s y el/los actor/es privilegiado/s para financiar la dependencia económica en términos de divisas, es decir, la restricción externa.

En este eje interpretativo que nos proponen los autores del libro, una lectura esquemática de la trayectoria de la economía argentina en las últimas décadas indica que: en la dictadura militar

de 1976-1983 se privilegió el financiamiento vía endeudamiento hasta el estallido de la crisis financiera desatada a comienzos de los años 80; en el transcurso del primer gobierno de la recuperación de la democracia la centralidad la asumieron los grandes exportadores (sobre todo de *commodities* fabriles) y el ajuste recesivo; bajo la convertibilidad se priorizó la deuda, las inversiones extranjeras y, desde mediados de la década de 1990, el ajuste de la economía; durante buena parte de las administraciones del kirchnerismo el eje del financiamiento pasó por los grandes exportadores (en especial de materias primas y algunos derivados manufacturados); y en el gobierno de Macri el epicentro se desplazó nuevamente hacia el endeudamiento externo y el ajuste recesivo.

De esto se sigue que pese a las líneas de continuidad existentes, principalmente referidas a la profundización de la dependencia económica de la Argentina, cada una de las etapas aludidas tiene su especificidad histórica en términos de la dinámica del modelo de acumulación, la correlación de fuerzas entre las distintas clases sociales y fracciones de clase y la composición del bloque dominante. La captación de tal singularidad reviste importancia desde

un punto de vista analítico, pero obviamente también en clave política.

La restricción externa y la cuestión del sujeto histórico

Como se señala en uno de los capítulos de la obra que estamos comentando, la ausencia de una perspectiva de cambio estructural que permita superar de manera sustentable los problemas que presenta la economía argentina en el sector externo no es solo una cuestión técnica, sino que encuentra raíces profundas en el entramado de intereses que atraviesa a los sectores dominantes en una determinada fase del capitalismo a escala global. La resolución de la contradicción que presenta una economía dependiente como la argentina entre la aceleración del proceso de acumulación de capital y los límites que impone una estructura productiva heterogénea y desequilibrada –que se manifiesta finalmente como restricción externa– no es independiente de las posiciones que adoptan las distintas clases y fracciones de clase a nivel local y de las relaciones de fuerza en el plano internacional.

Las empresas extranjeras, predominantes a nivel estructural, no están interesadas en modificar el rol de la eco-

nomía local en la división internacional del trabajo en tanto la misma casi no ofrece ventajas comparativas en las cadenas globales de valor más allá de su abundante dotación de recursos naturales. Por otra parte, el hecho de ser un actor central en la provisión de divisas (ya sea por la vía exportadora y/o a través de la IED) le otorga al capital extranjero un importante poder de veto sobre la orientación de la política económica y el funcionamiento estatal. Dicha capacidad de coacción se ve amplificada por la vigencia de ciertos legados normativos de los años de hegemonía neoliberal que no fueron revertidos por los gobiernos del kirchnerismo ni mucho menos por el de Macri (sobre todo los numerosos Tratados Bilaterales de Inversión que el país suscribió en la década de 1990 y la Ley de Inversiones Extranjeras sancionada por la última dictadura militar y ampliada en sus alcances en los años 90).

En una situación similar se encuentran los grandes exportadores, principalmente aquellos que dependen de las ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales. La provisión de divisas por parte de estos actores (en su mayoría de origen extranjero, aunque también se destacan algunos grupos económicos nacionales) es un elemento

central en el esquema de acumulación que se erigió tras la salida de la convertibilidad, lo cual puso límites objetivos a la capacidad que tuvo el Estado de apropiarse de renta y/o modificar los parámetros del comercio exterior.

Pero tampoco existe una burguesía nacional dispuesta a llevar adelante un proyecto de país distinto al que surge naturalmente de la tradicional división del trabajo a escala mundial. Además de su propensión general a fugar buena parte del excedente internalizado, las grandes firmas nacionales en general no han logrado competir en igualdad de condiciones con las compañías foráneas salvo en aquellos casos en que explotan ventajas comparativas naturales. El resto del capital doméstico realiza tareas complementarias al extranjero, por lo general con tecnologías obsoletas y sustentado en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, mientras que otra parte se refugia en actividades menos dinámicas, donde el capital transnacional no ha desarrollado aún una tecnología nueva y en las cuales las diferencias de productividad son menores (como en el sector comercial), o bien en rubros que se encuentran al margen de la competencia intercapitalista como aquellos regulados por el Estado (algunos servicios públicos, licencias para

actividades como juegos de azar, obras públicas, etc.). El correlato de esta situación es la subordinación, no exenta de conflictos puntuales, del capital nacional a la lógica del capital extranjero, lo que evidencia la incapacidad de la burguesía local de orientar el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

Así, la capacidad que tienen los ciclos de crecimiento sin cambio estructural para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población encuentra un límite en tanto se agotan las condiciones que hacen posible la aplicación de políticas expansivas. En la medida en que la economía se acerca al pleno empleo de los recursos reaparecen las tensiones en el sector externo, las cuales, sin un cambio sustancial en las relaciones de fuerza entre clases que permita una transformación de la estructura productiva, solo pueden ser resueltas a costa de muchas de las conquistas logradas.

Desde nuestra perspectiva, el libro organizado por Andrés Wainer constituye un aporte de primer orden en términos académicos y políticos, sobre todo para pensar propuestas ante la compleja situación y los desafíos que afronta la economía argentina en el

marco de la pandemia de COVID-19 (que agravó sobremanera muchos de los elementos estructurales debidamente identificados y problematizados por los autores, al tiempo que incorporó nuevas problemáticas, retos y dilemas).

Dadas las definiciones y los posicionamientos adoptados hasta el presente por el gobierno nacional, todo parece indicar que se vuelve a apostar fundamentalmente a los recursos externos que pueden proveer las exportaciones tradicionales (muy concentradas en un número acotado de grandes empresas y grupos económicos). Y se problematiza poco la estructura productiva y de

poder económico existente, la forma en la que el país se inserta en el mercado mundial y los lineamientos estratégicos de un proceso de cambio estructural a mediano y largo plazo. Las evidencias reunidas en *¿Por qué siempre faltan dólares?* llevan a concluir que ese accionar puede posponer por un tiempo la irrupción de otro inevitable cuadro de restricción externa que, cuando se precipite, generará un nuevo estadio de fortalecimiento estructural de los sectores dominantes y, eventualmente, ciertos reposicionamientos en su interior, en detrimento de los ingresos y las condiciones de vida de los trabajadores y demás sectores del campo popular.