

LE MONDE «el Dipló»
diplomatique

Una Argentina posible

**Problemas
políticos
y recursos
económicos**

Eric Calcagno
Alfredo Eric Calcagno

ERIC CALCAGNO
ALFREDO ERIC CALCAGNO

UNA ARGENTINA POSIBLE

PROBLEMAS POLÍTICOS Y RECURSOS ECONÓMICOS

CAPITAL INTELECTUAL S.A.

2004

Introducción *

Cuando los habitantes de Macondo olvidaron el nombre de las cosas, Aureliano Buendía tomó un hisopo entintado y las marcó: mesa, silla, puerta, pared; luego marcó a los animales: vaca, chivo, gallina. Después, a la luz de las infinitas posibilidades del olvido vio que no alcanzaba con el nombre de las cosas, sino que había que explicar para qué sirven. Entonces, completó cada letrero. Por ejemplo, en el de la vaca puso: “Ésta es la vaca, hay que ordeñarla todas las mañanas para que produzca leche y a la leche hay que hervirla para mezclarla con el café y hacer café con leche”. “Así continuaron viviendo en una realidad escurridiza, momentáneamente capturada por las palabras, pero que había de fugarse sin remedio cuando olvidaran el valor de la letra escrita”, relata Gabriel García Márquez en *Cien años de soledad*.

Algo parecido sucede en la Argentina de la post-convertibilidad. Hay que volver a redefinir actores, acontecimientos, mecanismos económicos; conocer cuál es su naturaleza, para qué sirven, qué posibilitan o impiden. De lo contrario, caeremos en trágicas confusiones, las cosas tendrán definiciones extrañas, hechas a medida de intereses particulares, no sabremos qué hacer y viviremos capturados por la coyuntura cotidiana, al compás de la primera plana de los diarios.

Los artífices y beneficiarios del sistema neoliberal olvidaron el significado de las palabras importantes: soberanía nacional, bienestar popular, homogeneidad social, industrialización, distribución justa del ingreso, hegemonía del sector productivo. Desaparecieron esos carteles y pusieron otros: equilibrio económico, equilibrio fiscal, equilibrio externo, inversiones externas, beneficio empresario, confianza de los inversores extranjeros, instrumentos en lugar de fines, para asegurar la captación privada de la renta nacional. El cartel de Aureliano Buendía decía que a la vaca hay que ordeñarla, hervir la leche y mezclarla. En la era neoliberal, significaba ordeñar al país (tarea que el *establishment*

-
- Agradecemos los comentarios de Alfredo F. Calcagno, Cora M. de Calcagno y Aníbal Martínez Quijano, que nos fueron de gran utilidad

cumplió con eficiencia: 16.600 millones de dólares salidos en 2001 y 15.100 millones en 2002)¹, hervirlo (para eso están los programas de ajuste) y mezclarlo con ventaja para el capital extranjero.

Aspiramos a contribuir con este libro al restablecimiento de los carteles correctos: una Argentina posible. El capítulo 1 refiere a los modelos antagónicos: el de concentración económica y el de consumo masivo sustentable. En el capítulo 2 tratamos la acción del Estado como eje de la soberanía económica, como financiador y ejecutor de la actividad pública y como dispensador de justicia. El capítulo 3 analiza las relaciones del Estado con el poder económico interno y con los acreedores y agentes de la deuda externa. Por último, en las conclusiones exponemos una posible transición de la recuperación económica al crecimiento.

¹ Para calcular la salida de capitales, se sumaron los resultados del “sector privado no financiero” más “errores y omisiones”; los datos del balance de pagos son de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del INDEC (www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales).

Capítulo 1

Integrar a los marginados y transformar la sociedad

I

Dos modelos económicos antagónicos: concentración o consumo masivo sustentable

1. Estilos de desarrollo

Para saber lo que ocurre en una sociedad tenemos que incluir en el análisis elementos de poder político y económico, sociales, tecnológicos, sectoriales y regionales, que configuran el tipo de sociedad existente. Es indispensable ampliar la definición de desarrollo, que implica mucho más que crecimiento, ya que no sólo se refiere al dinamismo de las principales variables económicas sino a su estructura y proyección política y social. El desarrollo “consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí” y “expresa una aspiración por una sociedad mejor”.²

Dentro de este planteo, Aníbal Pinto ha caracterizado al “estilo de desarrollo” como categoría de análisis vinculándolo con los sistemas (capitalismo y socialismo), y con las estructuras (desarrollo y subdesarrollo). El estilo de desarrollo, según su definición, es la opción política, social y económica adoptada dentro de una estructura y un sistema determinados. En nuestro caso, es un sistema capitalista semidesarrollado, caracterizado por la concentración del poder económico y la exclusión social y económica de gran parte de la población. En el ámbito económico un estilo de desarrollo es definido como “la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios”.³ Desde otro punto de vista, el estilo de desarrollo es el resultado de la interacción entre Estado, poder y mercado en una determinada sociedad.

² Véase Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo. Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, págs. 23 y ss.

³ Aníbal Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n° 1, primer semestre de 1976, págs. 97 y ss.

En Argentina ha caído un proceso de degradación que nos otorgaba la rareza de ser el único país con un grado de desarrollo medio pero siempre en vías de subdesarrollo. A grandes rasgos y con muchas variantes, la realidad muestra dos caminos divergentes para la economía. El primero tiene como eje la concentración del poder, la riqueza, la renta y el consumo; se inició en 1976 y recrudesció en el decenio de 1990. El segundo es el que propone el consumo masivo sustentado por una inversión significativa; implica otra estructura de poder y una diferente distribución de la propiedad y el ingreso. Veamos cómo funciona cada uno.

Aún persiste la onda expansiva de la caída de la convertibilidad, ayudada por una favorable coyuntura internacional. Ante tamaño acontecimiento –cuya imposibilidad era repetida a diario por medios y opinantes–, actores y grupos sociales encaran los viejos problemas (marginalidad, desindustrialización, extranjerización), desde nuevas realidades, aunque muchos parecen no saberlo. En ese contexto, el gobierno nacional tiene la oportunidad de construir poder económico y político propio sobre otras bases y con distintos métodos que aquellos del régimen neoliberal. Pero no es una oportunidad eterna. Las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI), el insaciable apetito de las empresas privatizadas, el *habitus* rentista del sector financiero local, pueden terminar con un cambio de modelo que recién empieza y devolvernos a la Argentina de la especulación.

La oportunidad para dejar atrás esa sociedad invivible diseñada e instrumentada desde 1976 pasa por terminar con la desigualdad social a través de una política sustentable de consumo masivo. En los hechos, implica una transformación de la estructura económica.

2. El modelo de concentración económica

No vamos a referirnos ahora al modelo neoliberal porque ya hicimos su autopsia en otras publicaciones.⁴ Pero es necesario puntualizar que los analistas económicos tradicionales,

⁴ Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Derrumbe neoliberal y proyecto nacional*, Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, 2003; y Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1995.

tanto del *establishment* como de vastos sectores “progresistas”, señalan con razón la magnitud de la crisis, pero naufragan en anécdotas al considerar la situación actual. Desde la calamidad o la divina sorpresa, sólo prolongan el presente hacia el mediano y largo plazo, con diferentes escenarios según las condiciones internacionales y las vicisitudes locales: el tipo de cambio, los precios de las materias primas, el déficit fiscal y del sector externo, la negociación de la deuda y otras variables parecidas. Apenas, como en música, variaciones sobre el mismo tema. Pero omiten lo esencial, que es el cuestionamiento del modelo anterior. En efecto, poco se oye o se lee acerca de la relación entre la estructura del poder económico, la distribución de la riqueza y el ingreso, tomados en una misma articulación, que es la que en definitiva posibilita políticas o cierra caminos. Discuten lo accesorio y aceptan con docilidad las restricciones que marca el esquema del FMI.

Habrá que recordar entonces que si el Consenso de Washington⁵ –con sus absurdas teorías sobre el “derrame” de riqueza sobre el conjunto de la sociedad en un sistema basado en la concentración de la propiedad y los beneficios– ha fracasado, todavía falta ocupar ese vacío, fijar el nuevo paradigma, diseñar el modelo que sirva al interés nacional y a la sociedad, dotarlo de fuerza y viabilidad política. Ese es el nudo gordiano del actual gobierno y de todos los gobiernos de la región. Si falla, una Argentina arruinada, empobrecida y sin Estado vagará entre espejitos de colores neoliberales y utopías que esconden falencias ejecutivas.

En esta materia, los parches no dan resultados. Las soluciones de emergencia, a veces eficaces, duran lo que la emergencia misma, y no hay poder político que se sustente sobre la eterna urgencia. Antes que esperar que el *establishment*, en retirada formal pero no vencido en la realidad, reordene comunicadores, personajes y *lobby* empresario para retomar el poder, es preciso esbozar una política basada en el consumo masivo sustentable, como el más eficaz puntal de un proyecto nacional que mande al basurero de la historia todo lo padecido por el país en el último cuarto de siglo.

⁵ Son los trabajos presentados a la conferencia organizada por el Institute for International Economics, en Washington, en noviembre de 1989. Ese material está recogido en J. Williamson, *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

3. El modelo de consumo masivo sustentable

Las características del modelo

El modelo concentrador es el que conviene a los grupos de altos ingresos y al capital extranjero, porque les asegura la reproducción de su riqueza y de su poder; pero es contradictorio con el desarrollo nacional y con el bienestar de la mayoría de la población. Por suerte, no es el único modelo posible. Existen múltiples alternativas. Entre ellas sobresale el régimen que se basa en el consumo masivo sustentable. No se trata de un invento exótico, sino del sistema que prevaleció en Argentina en el período 1946-1955. Sus consecuencias y fundamentos no son sólo económicos, sino también y sobre todo políticos. Así como el modelo concentrador corresponde a la hegemonía de los grupos oligárquicos, el de consumo masivo sustentable es la traducción económica del predominio político de los sectores populares organizados.

El motor es el aumento de productividad de la mayoría de la población. Este mecanismo económico funcionó en la Argentina del primer peronismo, con industrialización y migraciones internas. En ese período, gran parte de la población comenzó a trabajar con una productividad mucho mayor, que era la de la industria, frente a servicios rudimentarios, y migró hacia las zonas industriales. Había trabajo con tecnología muy superior a la anterior. Esa generación de excedente –y no el endeudamiento externo– fue la clave del pleno empleo y la elevación de salarios de esa época. Ahora casi desapareció esa industria y la mitad de la población es pobre, desocupada o trabaja con muy baja productividad. No se trata de repetir acciones de una época pasada porque las condiciones ya no son las mismas; no es posible vivir el pasado ni repetirlo. El problema es cómo generar empleo y elevar de manera drástica la productividad con las condiciones sociales y las fuerzas políticas existentes aquí y ahora.

En ese sentido, el primer requisito consiste en dotar de poder adquisitivo a los sectores empobrecidos para su efectiva incorporación al mercado consumidor. Allí reside la creación de una nueva demanda de productos de consumo masivo. No es fácil conseguirlo:

¿cómo se logra transferir el aumento de productividad a una mejora sustancial del ingreso de las familias trabajadoras? Enfrentamos un problema económico de producción a la vez que una cuestión de distribución del ingreso: es política pura.

Un fuerte aumento del Producto Bruto Interno (PBI) no significa de modo automático una mejora del nivel de vida de la población ni la jerarquización del aparato productivo. Entre 1991 y 1994 hubo un crecimiento importante del PBI, pero basado en un endeudamiento exorbitante (con evasión de capitales) y en la libre importación para el consumo de los grupos de ingresos altos y medios. Así se liquidó la industria y empeoró la condición de los más pobres, aun con crecimiento del producto. Las ganancias de productividad fueron captadas por los grandes grupos económicos nacionales y las empresas transnacionales, pero no las “derramaron” sino que las evadieron.

Aquí se plantea el problema de los precios relativos.⁶ Durante la convertibilidad existió una fuerte distorsión de los precios, con una sobrevaluación ficticia e importante del peso. Así mantuvieron la estabilidad de precios a costa de la destrucción de la industria nacional, que no aguantó la subvención que se otorgaba a las importaciones a través del tipo de cambio. Los beneficiarios de este sistema fueron quienes obtenían fuertes ganancias en pesos, compraban dólares muy baratos y los transferían al exterior. Fue el gran negocio de las empresas privatizadas.

El tótem de la convertibilidad y el adoctrinamiento neoliberal condujeron a una devaluación en catástrofe. Sin planes alternativos, con las relaciones de poder y de riqueza intactas, los precios relativos licuaron los salarios y multiplicaron el poder de compra de los poseedores de liquidez en dólares. Lejos de llevar a cabo una devaluación que reconociese el valor del peso frente al dólar, al tiempo que permitiese una recuperación económica sobre la base de una agresiva distribución del ingreso hacia los sectores más humildes, el naturalismo económico imperante y la inexistencia de alternativas económicas con viabilidad política permitieron que la transferencia regresiva del ingreso fuera brutal y completaron el envío

⁶ El tema ha sido analizado con lucidez por Néstor Lavergne, en un trabajo aún inédito cuyas conclusiones reseñamos.

de la mayoría de la población a la pobreza y la desocupación. Para que se advierta la magnitud del desastre es bueno comparar la situación argentina de 2002 con la mayor crisis de la historia del capitalismo, que fue la gran depresión de los años 1930. En mayo de 2002 la tasa de desocupación de los conglomerados urbanos de Argentina era del 21,5% de la población económicamente activa. Pues bien: en 1932 y 1933, que fueron los peores años de la gran crisis, la tasa de desocupación en Estados Unidos fue del 24%, en Alemania del 17,5% y en Gran Bretaña del 15%. Con esos resultados nos podemos preguntar si los economistas que forman las universidades privadas, y buena parte de las públicas, sirven para algo, o a quién sirven.

La nuestra es una verdadera situación de emergencia nacional. Como solución de fondo es indispensable recuperar el poder adquisitivo de los salarios.⁷ La recomposición de los precios relativos (del poder de compra de los asalariados en primer lugar) que saque a la mitad del país de la miseria requiere una masa de recursos extraordinaria. Esos recursos existen y pueden afectarse a un Fondo de Reconstrucción Nacional, si se adopta la decisión política de hacerlo así (véase el capítulo 2). Hay que tomar conciencia de la magnitud del esfuerzo, que deberá ser pagado por los beneficiarios del régimen anterior; no sólo por una razón de justicia, sino porque los perjudicados no están en condiciones reales de financiar nada si no es a través de la venta de su propia sangre ¿Habrán un ente nacional regulador sanguíneo? ¿Existen otras soluciones?

¿Cómo lograr un círculo virtuoso?

Como en 1929, como en toda crisis profunda de acumulación, como en la Argentina de nuestros días, hay que preguntarse por dónde empezar. En ese contexto, creemos que el problema del consumo masivo es la fase inicial. ¿Cómo hacer para que las ganancias de productividad se transfieran de modo directo al poder adquisitivo de las familias trabajadoras? ¿Cómo conseguir implantar el círculo virtuoso “aumento del ingreso de las familias trabajadoras/ampliación de la base del consumo de masas/inversiones/aumento de la productividad y la competitividad/aumento del ingreso de las familias trabajadoras”?

⁷ *Ibid.*

Para lograrlo no existe un factor único, sino la convergencia de múltiples elementos, que requieren una aceptada articulación política. Sin soluciones mágicas, probemos las propuestas políticas. Por el lado de la demanda el motor de arranque puede ser un vigoroso plan de obras públicas, unido a aumentos salariales (en especial del salario mínimo). La gravedad de la situación y la urgencia de la inclusión social llaman a realizar la escolaridad obligatoria en doble turno y a ejecutar una capacitación elemental masiva para quienes no hayan completado la enseñanza básica, cualquiera sea su edad. A su vez, el estímulo de la oferta requiere crédito abundante, barato y dirigido con rigor a los sectores proveedores de bienes de consumo popular y a los mayores empleadores de mano de obra. La aplicación de la matriz de insumo-producto dirá cuáles son esas actividades, para las que la atribución del crédito es una cuestión política. No se puede dejar el sistema financiero librado a la pura “lógica” del mercado, ni a sus representantes institucionales: el gobierno tiene que intervenir en su reforma, orientación y control.

Para el financiamiento de ese programa, además de las asignaciones presupuestarias, es posible crear un fideicomiso extrapresupuestario que se nutra de la restitución de los aportes patronales y de impuestos al sector financiero (en un cálculo realizado por José Sbattella se comprueba que por esta vía podrían recaudarse 10.600 millones de pesos anuales).⁸ (Véase el cuadro 4). Además, hay que rescatar la renta de los recursos naturales, que no debe ser apropiada por los empresarios privados sino por el Estado (que quede claro: no nos referimos al beneficio empresario sino a la renta, que es un regalo libre de la naturaleza).

Las políticas de consumo masivo

Las ventajas de este modelo son múltiples. En el plano económico estimula el consumo de bienes de mediana complejidad producidos por la industria nacional, con importante participación de empresas medianas y pequeñas (entre otros, alimentos, vestido, calzado, electrodomésticos, materiales de construcción). Además, se trata de productos con muy poco componente importado, de modo que no son gravosos para la balanza de pagos; más

⁸ Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE), *Informe IEFE*, n° 127, abril de 2004.

aun, podrán generar divisas por la posibilidad de exportación, sobre todo a Brasil. En el plano social implica la incorporación a la sociedad de amplios sectores de la población, que han sufrido un creciente proceso de exclusión. Esta integración no es sólo cuantitativa –abandonar la marginalidad–, sino sobre todo cualitativa, al dejar de depender de un subsidio y pasar a percibir un salario. En lo político, puede consolidar la unidad nacional por la supresión de exclusiones, por la obra pública que restablecerá la comunicación y el transporte para todo el país, así como por el renacimiento de las economías regionales.

Por supuesto, las políticas de consumo masivo dan el impulso; pero deberán ser acompañadas por una vigorosa política de inversiones, en especial en infraestructura; de otro modo, a poco andar se quedará sin base de sustentación y caerá en “cuellos de botella” internos o externos.

Una mayor participación de las pyme no implica desconocer la actividad de las empresas grandes, que generan la mayor parte del valor agregado, sino promover una complementación en la producción y el mercado. También deberán desarrollarse actividades mucho más complejas, que eleven la jerarquía del sistema productivo. Citemos a modo de ejemplo las industrias cerebro intensivas, como la atómica, la biotecnología, la microelectrónica, la aeronáutica, la naval, la siderurgia creativa, el desarrollo misilístico... todas industrias que existían en otros tiempos en Argentina.

El logro de estos objetivos precisa de dos políticas convergentes. En primer lugar, debe ser la consecuencia natural del crecimiento global de la economía, que en este caso obedece – entre otros factores– a la reactivación económica y a la política de sustitución de importaciones. Pero además es necesario acelerar este proceso mediante políticas enérgicas, dirigidas a redistribuir ingresos y a reindustrializar el país; de otro modo la transformación será lenta. Un reciente y muy documentado estudio demuestra que la reducción de la

desigualdad por medio de políticas específicas tiene un efecto mucho mayor que el provocado por el crecimiento económico global.⁹

Un programa de consumo masivo sustentable no puede apelar ni depender de la bondad de los principales actores económicos actuales,¹⁰ sino del vigor de las políticas de Estado. Es viable que gran parte de estos frutos sean captados por la mitad de la población que está bajo la línea de pobreza. Primero, porque los desocupados y subocupados percibirán ingresos genuinos; y segundo, porque la mayor actividad económica generará más ingresos fiscales (siempre que haya –una vez más la política– una reforma fiscal progresiva), que podrán volcarse en inversiones públicas y gastos sociales. El cumplimiento de estos requisitos implica una acción muy firme del Estado y una serie de reformas de las cuales aún no se habla o se habla muy poco. Vale la pena discutir este cambio de modelo económico.

II

Insertar para transformar la sociedad

1. La distribución del ingreso

La distribución del ingreso es uno de los ejes de todo sistema económico y social. De la manera en que se resuelva dependerá tanto la cohesión social como el funcionamiento de la economía. En el mecanismo imaginado por los economistas neoliberales, lo principal es que los empresarios ganen lo suficiente como para ahorrar primero e invertir después. De allí que siempre propongan reducir los salarios y los impuestos; en la economía de la oferta que practican no interesa mucho la demanda. Ni la realidad.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

¹⁰ Recordemos aquello de “les hablé con el corazón y me contestaron con el bolsillo”, del entonces ministro Juan Carlos Pugliese.

Frente a esas posiciones, el principio de la demanda efectiva, fundamentado por Michal Kalecki y John M. Keynes¹¹, hace depender el nivel de la producción de las perspectivas de ventas. De este modo, la inversión no depende de un ahorro previo, ya que el ahorro existe y aumenta a medida que el producto crece gracias a la inversión. En esa perspectiva, un proceso de acumulación de capital y de desarrollo nacional no puede prescindir de una expansión de la demanda, que a su vez está determinada en gran parte por una distribución progresiva del ingreso. Así, el mayor poder de compra de la población ofrece un mercado para la producción local y hace posible un esquema de producción para el consumo masivo. Por el contrario, un modelo de concentración económica con distribución desigual del ingreso lleva a que los ricos consuman como en los países desarrollados, evadan capitales, el mercado interno sea exiguo, no se obtengan economías de escala, se exporten productos primarios y se importen bienes de lujo.

Como resultado de la hegemonía neoliberal, Argentina sufre una distribución del ingreso que no sólo es injusta sino que traba el desarrollo económico. En el cuadro 1 los hogares están agrupados según la escala de ingresos familiares totales; comenzamos por el 10% más pobre (decil 1) hasta el 10% más rico (decil 10). Aquí podemos observar una fuerte concentración en los grupos más ricos y una exclusión en los estratos más bajos; el 10% más rico multiplica por 22 los ingresos del 10% más pobre.

¹¹ Michal Kalecki, *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, 1933-1970*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977 (primera edición en inglés en 1971); y John Maynard Keynes, *Teoría general del empleo, la moneda y el interés*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943 (primera edición en 1936).

Cuadro 1

Argentina: Ingresos para la población total de todos los aglomerados urbanos, según escala de ingreso individual, mayo de 2003 (en pesos y habitantes)

Número de decil (cada 10% de la población)	Hogares por decil	Población por decil	Ingreso total por decil (en miles)	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio por decil
1	590.954	1.793.514	82.741	1,6	140
2	591.706	1.749.372	140.873	2,6	238
3	591.300	1.989.813	196.390	3,7	332
4	591.353	1.980.554	253.361	4,8	428
5	591.451	2.125.238	318.373	6,0	538
6	591.349	2.161.333	389.976	7,3	659
7	590.007	2.203.131	492.873	9,3	835
8	591.351	2.072.161	646.330	12,2	1.093
9	591.093	2.185.233	903.190	17,0	1.528
10	592.965	2.099.954	1.892.405	35,6	3.191
Población con ingresos	5.913.529	20.360.303	5.316.405	100,0	899
Población sin ingresos	67.869	180.414			
Ingresos parciales y NS/NR	968.021	3.228.792			

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

¿A qué se debe esta desigualdad? Descartadas las habituales explicaciones en términos genéticos (“nacén así”), raciales (“son negros”) o fatalistas (“no quieren laburar”) a las que acuden los neoliberales, señalamos que entre los problemas estructurales que generan esta situación en la actualidad (disparidades en la riqueza, la educación, los sistemas de seguridad social y otros análogos), gravitan dos hechos importantes: la alta tasa de desocupación y el bajo nivel de los salarios.

2. La realidad de la desocupación

El problema de la ocupación/desocupación es complejo, puesto que el trabajo aparece como el primer lazo que integra a las personas a la sociedad, a la vez que es el medio de subsistencia. No siempre el trabajo ha tenido esa función, y es posible que en el futuro cambie su naturaleza, pero por ahora es la base del contrato social y la condición para un modo de vida digno y normal. Por cierto, la situación de Argentina no es brillante. En el primer trimestre de 2004 la desocupación abierta afectaba a 1.521.000 personas y la subocupación a 1.654.000 personas (el 14,4% y el 15,7% de la población económicamente activa, que era de 10.563.000 personas).¹² Ésta es una de las consecuencias de la convertibilidad.

Las privatizaciones, la redistribución regresiva del ingreso y el atraso cambiario afectaron la estructura económica, con las consecuencias de concentración y extranjerización. Es así como la tasa de desempleo abierto se duplicó entre octubre de 1990 y el mismo mes de 1994, cuando la economía crecía, dopada por la entrada de capitales. Con la crisis del año siguiente dio un salto y se mantuvo luego en niveles muy elevados hasta ahora, con un máximo de un 21,5% en mayo de 2002; en paralelo creció el subempleo y el trabajo informal, lo cual subraya la precarización del trabajo (véase el cuadro 2). No sólo la creación de empleos es insuficiente, sino que también se ha deteriorado la calidad de esos empleos.

Este es un fenómeno anómalo en la historia de un país de fuerte inmigración y cuya tasa de desocupación media era menor al 4%. ¿Es una fatalidad? ¿El resultado previsible de una ecuación técnica? ¿Lo provocan las condiciones políticas del desarrollo? Veamos cuál ha sido la evolución histórica desde 1974.

¹² INDEC, *Información de prensa*, 11 de marzo de 2004, sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de 28 conglomerados urbanos, que incluyen a 23,2 millones de personas (www.indec.mecon.ar).

Cuadro 2**Argentina: evolución de las tasas de desocupación y subocupación, 1974-2003
(promedios anuales)**

Promedio anual	Desocupación	Subocupación
1974-1980	3,5	4,7
1981-1990	5,8	7,2
1991	6,5	8,3
1992	7,0	8,2
1993	9,6	9,1
1994	11,4	10,3
1995	17,5	11,9
1996	17,2	13,1
1997	14,9	13,2
1998	12,9	13,5
1999	14,3	14,3
2000	15,1	15,1
2001	17,4	15,6
2002	19,7	19,3
2003	16,0	17,7
2004 (a)	14,4	15,7

(a) Primer trimestre

Fuente: INDEC.

Tales cifras muestran que la tasa de desempleo aumentó desde el comienzo de la convertibilidad. Pero, ¿cuáles son las causas de esta desocupación? Muchos economistas neoliberales tratan de exculpar a sus propias políticas e incluso responsabilizan a los mismos desocupados: no supieron adecuarse a los adelantos tecnológicos y por eso se quedaron afuera (carecieron de la educación y de la experiencia necesarias para insertarse en la producción moderna). El argumento afirma la existencia de un “desempleo oculto” en

trabajos de baja productividad, antes del “shock de eficiencia” que habría traído la convertibilidad. Con paciencia, con el crecimiento prometido y con flexibilidad laboral – prosiguen– ese desempleo se absorbería de modo natural... ¡Qué generosa es la naturaleza! La realidad es que esas políticas llevaron no a un mayor crecimiento sino a la peor crisis económica de la historia argentina.

Esta fábula tenía –y tiene– la ventaja de exculpar a los responsables políticos y económicos, puesto que ahonda la visión fatalista y culmina en la propia culpa de las víctimas.

Sin embargo, el argumento de la “desocupación tecnológica” no es pertinente. Más que atribuir el desempleo a las ganancias de productividad de algunas empresas en determinados sectores, debe reconocerse que durante la etapa neoliberal el sector industrial fue devastado. Desde 1950 hasta 1990 el producto manufacturero osciló alrededor del 27% del PBI total, con un máximo del 32,2% en 1960; pues bien, en 1996 era del 17,5% y en 2001 del 16,1% (la mitad del de 1960).¹³ Al mismo tiempo cambió la estructura sectorial del empleo. A fines de 2003, la población ocupada en la industria era del 13,5%, mientras el servicio doméstico (7,3%) era igual que el empleo en construcción y superior al del transporte (6,6%); el comercio era el 20,6% y la enseñanza, los servicios sociales, de salud y otros comunitarios el 20,7%. Por otra parte, la productividad global del trabajo es mucho menor si consideramos la producción por persona activa (sin discriminar si está o no empleada) y no por persona ocupada; en ese caso, la desocupación tira abajo los índices de productividad de la economía.

También es falso el argumento de las “señoras gordas”, que sostienen que los desocupados “no trabajan porque no quieren”. Por definición, el INDEC considera como desocupados a quienes buscan trabajo; además, hay un millón de subocupados que demandan empleo.¹⁴ La otra posición que desincrimina al modelo neoliberal afirma que fue la devaluación de 2002 la que provocó la desocupación. Es cierto que afectó con fuerza al salario real, debido a la

¹³ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios números.

¹⁴ INDEC, *Información de prensa*, 11 de marzo de 2004, *op. cit.* (www.indec.mecon.ar).

inflación no compensada;¹⁵ pero la desocupación masiva fue la consecuencia de la convertibilidad, no de su abandono, como lo muestra con claridad el cuadro 2. Los hechos son tercos.

Frente a esta catástrofe que nos llevó a la degradación del sistema productivo y al desempleo masivo, ¿qué hacer? En principio aparecen dos campos de acción: por una parte, el crecimiento de la economía global; por la otra, la acción del Estado como “empleador en última instancia” y como constructor de obra pública.

El crecimiento global como creador de empleo

El motor de la ocupación es la actividad económica. Es posible, además, aumentar el impacto de una determinada tasa de crecimiento económico sobre el empleo con políticas cambiarias, crediticias y fiscales que favorezcan a determinados agentes (pequeñas y medianas empresas, cooperativas, por ejemplo) y sectores (industria y construcción, entre otros). Enfrentamos entonces una decisión política.

Pero ¿qué sucede cuando el desempleo llega a tasas muy altas y provoca la exclusión social de gran parte de la población? Ya no hay tiempo para esperar la creación normal de empleo que va asociada al crecimiento. Es allí donde está Argentina.

En la post-convertibilidad, una estimación razonable calcula en cerca de 0,7 la elasticidad-empleo del aumento del PBI (es decir, el porcentaje en que crece el empleo por cada punto porcentual de variación del PBI);¹⁶ con esta hipótesis, un incremento del PBI del 7% en 2004 significaría un aumento del empleo de 4,9 puntos (alrededor de 700.000 puestos de

¹⁵ Desde enero de 2002 hasta noviembre de 2003 el salario real cayó en promedio un 18%; el de los trabajadores privados del sector formal bajó un 8%; el del sector informal, un 29%; y el del sector público, un 27% (Ministerio de Economía y Producción, *La economía argentina durante el tercer trimestre de 2003*, Buenos Aires, 2004).

¹⁶ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Impacto macroeconómico del Programa Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires, septiembre de 2002. Una misma tasa de crecimiento puede generar mucho o poco empleo; en el decenio de 1990, la elasticidad-empleo fue de 0,2.

trabajo).¹⁷ Si consideramos además las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo, es necesario que en el primer período de transición existan políticas específicas de empleo que incentiven la absorción de mano de obra por el sector privado. Una forma es una política de salarios que otorgue más poder de compra; otra, la asignación de créditos que estimulen la actividad productiva. Una tercera, más específica, es el Componente Solidario de Inserción Laboral, incorporado al Plan Jefes y Jefas de Hogar, por el cual las empresas podrán contratar por seis meses a beneficiarios del Plan Jefes descontando del salario básico del convenio laboral, los 150 pesos que ya reciben por el Plan; al cabo de los seis meses podrán optar por incorporarlos a su plantel o rescindir el contrato.

Planes nacionales específicos

En la actualidad, el Estado cumple una importante función de combate al desempleo, de modo directo con los programas de apoyo social, e indirecto con los planes de inversión pública. Para fines sociales vinculados al empleo, el proyecto de Presupuesto para 2004 asigna 7.710 millones de pesos;¹⁸ a su vez, el Plan Nacional de Inversiones Públicas prevé 5.600 millones de pesos para obras en 2004.

El remedio social más importante que se aplica es el Plan Jefes de Hogar desocupados, que reconoce el derecho familiar de inclusión social a través de una ayuda económica (150 pesos mensuales). A fines de 2003 los beneficiarios del Plan eran 2 millones de personas y los costos de alrededor de 3.500 millones de pesos anuales. Cerca de 800.000 personas hacían una contraprestación.

¹⁷ En el cálculo se considera a la población urbana total económicamente activa, que el INDEC estima en 14.393.000 personas para mayo de 2003 (información de prensa del 31 de julio de 2003).

¹⁸ Los principales programas del Ministerio de Desarrollo Social son el de Pensiones no Retributivas (1.224 millones de pesos), el de Atención de Grupos Vulnerables (620 millones), el de Seguridad Alimentaria (520 millones) y el de Emergencia Alimentaria (359 millones); el Ministerio de Trabajo tiene el Plan Jefes de Hogar (3.500 millones); el Ministerio de Educación, el Programa Naciones de Acciones Compensatorias (247 millones); y el ANSES el Seguro de Desempleo (303 millones).

El segundo instrumento es la obra pública, que constituye la receta tradicional cuando una economía cae en la recesión y en el desempleo. La práctica de Franklin D. Roosevelt y la teoría de Keynes no parecen dejar lugar a dudas. Un cálculo de los efectos directos e indirectos de 1.000 millones de pesos de inversión pública en infraestructura (con el 59% del gasto aplicado a vivienda), muestra que genera 42.000 puestos de trabajo.¹⁹

Las políticas de empleo aparecen con claridad: crecimiento global y planes específicos. El problema, como siempre, es cómo financiar esos planes. Con números muy gruesos puede señalarse un orden de magnitud. El año 2004 comienza con 1,5 millones de desocupados. De ellos, el crecimiento de la economía puede absorber cerca de 700.000 personas; además, si se asignan 5.600 millones de pesos para obra pública en 2004, es posible alcanzar 235.000 nuevos puestos (véanse el recuadro 1 y el cuadro 5). En total, serían 935.000 nuevos empleos.

Los costos de los programas de empleo serían entonces los 3.500 millones de pesos del Plan Jefes, 3.400 millones para asistencia social y 5.600 millones del Plan de Inversiones Públicas; en total, 12.500 millones de pesos. ¿Cómo obtenerlos? En el Presupuesto Nacional para 2004 se prevén 7.710 millones de pesos para promoción y asistencia social y 5.600 millones en el Plan de Inversiones Públicas; en total, 13.310 millones. De este modo, los programas contra la desocupación están financiados por el Presupuesto Nacional para 2004.

El Estado como empleador en última instancia

Por suerte, no sólo el sector del capital puede apropiarse de las ganancias de la productividad; también puede hacerlo el sector asalariado. Eso es lo que ocurre en el modelo basado en el consumo masivo sustentable. El tema se está discutiendo a escala internacional y se han diseñado propuestas para conseguirlo. Una de ellas es la del Estado como “empleador en última instancia”, por analogía con la función financiera de “prestamistas en última instancia” que se asigna a los bancos centrales. En este caso, existe

¹⁹ Cálculo de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC. Véase el cuadro 5.

de inmediato el dinero para darle liquidez a los bancos que la requieran; y no es un gasto menor: en junio de 2004, el saldo de los redescuentos otorgados por el Banco Central de la República Argentina a los bancos como prestamista en última instancia ascendía a 21.035 millones de pesos. La pregunta obvia que surge es ¿por qué proteger a los bancos y no a los desocupados? En un sistema con democracia y justicia, el derecho al trabajo debe prevalecer por sobre el reaseguro a los bancos; pero hasta ahora no ha sido así, porque gobernó el sector financiero. ¿Podrá cambiarse con rapidez esa estructura de poder?

Veamos en qué consiste la función del Estado como “Empleador en Última Instancia” (EUI). En las sociedades modernas el principal medio de subsistencia de los individuos y las familias es el trabajo remunerado. No obstante su importancia decisiva en la economía nacional, en la cohesión social y en la dignidad personal, en los regímenes capitalistas normales la principal variable de ajuste es el empleo; las crisis repercuten de inmediato sobre la ocupación. El régimen EUI establece el derecho de todos a trabajar o estudiar y la obligación del Estado de darle trabajo o educación a quien carezca de ellos.

Existen diferencias con otros sistemas asistenciales, como el “ingreso mínimo de inserción” francés o los seguros de desocupación, en que no se subvenciona sin contraprestación, sino que el objetivo es dar trabajo o capacitación. Consta de dos ejes: el primero es la provisión de trabajo de tiempo total o parcial, para la realización de tareas útiles; la segunda, un programa educacional, de alfabetización o de capacitación técnica. Hablamos de ocupaciones limitadas en el tiempo. En teoría, se propone lograr cinco efectos: primero, crear empleos directos para quienes no los obtienen en el sector privado; segundo, ayudar de modo indirecto a estabilizar el empleo y la producción en el sector privado; tercero, estabilizar los salarios monetarios actuando como un stock amortiguador, con la absorción de trabajadores cuando hay desocupación y su traspaso al sector privado cuando lo necesite; cuarto, mejorar la calificación de los trabajadores mediante su capacitación; y quinto, reducir el programa cuando se está cerca de la plena ocupación, para evitar recalentamiento.²⁰

²⁰ Raymond Majewski y Edward J. Nell, *Maintaining full employment*, Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City, 2000.

Las fuentes financieras serían: primero, los fondos que ya existen para asistencia social y seguro de desocupación; segundo, programas educacionales; y tercero, impuestos que financien la provisión de trabajos a tiempo parcial o completo. La característica es que establece el derecho a trabajar y la obligación estatal de dar trabajo. En varias universidades de Estados Unidos se discute la cuestión y se han elaborado propuestas de financiamiento que reducen el costo por los efectos multiplicadores y fiscales que provocan los nuevos empleos.²¹

No se trata de un tema nuevo. La estrategia del gobierno para asegurar el pleno empleo ya la fundamentaron, entre otros, Michal Kalecki en 1944 y Hyman Minsky en 1986.²² En la actualidad, en Argentina el programa Jefes y Jefas de Hogar persigue fines análogos. Pensar en una ampliación y dotarlo de mayor efectividad dirigida al trabajo y la capacitación lo convertiría en un sistema de EUI.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue sancionado por el decreto 565/2002 del 3 de abril de 2002. Establece para todos los jefes o jefas de hogar desocupados el derecho a la inclusión social (art. 1); se extiende este beneficio a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no tengan prestaciones previsionales (art. 2). Se brinda una ayuda económica (de 150 pesos mensuales) que asegure el derecho familiar de inclusión social, lo cual implica la concurrencia escolar de los hijos y su control de salud; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; la participación en cursos de capacitación; y la incorporación a proyectos productivos o de servicios comunitarios. En junio de 2004 existían 1.978.000 beneficiarios, con un gasto de 3.500 millones de pesos.²³

²¹ En particular, el Center for Full Employment and Price Stability de la Universidad de Missouri-Kansas City (www.cfeps.org).

²² Michal Kalecki, *Three ways to full employment*, Oxford University, Institute of Statistics, 1944; y Hyman Minsky, *Stabilizing an unstable economy*, New Haven, CT, Yale University Press, 1986.

²³ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Estadísticas acerca del Programa Jefes de Hogar, 2004 (www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes).

3. Los bajos salarios

Para saber a quién beneficia un modelo económico debe determinarse quiénes captan los frutos de la mayor productividad y de la renta monopólica o de los recursos naturales. En la Argentina de hoy resulta obvio que son los dueños del capital y no los asalariados. Para ello han ejercido el gobierno y utilizado todos los medios, desde la privatización de las empresas públicas hasta el régimen fiscal que hace pagar más a los que menos tienen. También han utilizado otros instrumentos, como la flexibilización laboral. Además, han logrado convencer a una parte importante de la opinión pública de que ese régimen es correcto.

Los resultados fueron desastrosos. En el conjunto de la economía, la caída de los salarios reales fue enorme: con base en 1988=100, era de 59,0 en 2002. Este deterioro exorbitante tiene más de medio siglo, ya que el porcentaje de los salarios en el ingreso nacional cayó del 51,9% en 1950 al 34,2% en 2002.²⁴ Aquí se advierte con claridad la creciente y permanente captación de ingresos por el sector del capital en perjuicio de los asalariados. (Véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Argentina: Salarios y pobreza

Año	Salarios reales 1988=100 (a)	Año	% de salarios en el ingreso nacional (b)	Año	Población pobre del Gran Buenos Aires (en % de la población) (c)
1988	100,0	1950	51,9	1974	4,7
1993	68,8	1965	40,4	1980	8,3
1998	71,9	1974	47,0	1998	32,2
2001	74,3	2002	34,2	1993	16,8
2002	59,0			1998	25,9

²⁴ La cifra para 1950 es del Banco Central y la de 2002 de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

2003	62,8 (d)			2001	35,4
				2002	54,3
				2003	47,8

Fuentes: (a) República Argentina, Secretaría de Seguridad Social; se trata de personal no calificado, pero son mínimas las diferencias porcentuales con el personal calificado. (b) Banco Central de la República Argentina, excepto para 2002, INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. (c) Presidencia de la Nación, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempro). (d) Agosto de 2003.

Los salarios siguen bajos. A fines de 2003, cada trabajador “en blanco” ganaba en promedio 730 pesos y los “en negro” 304 pesos. Para advertir el significado de esos montos, debe recordarse que la línea de pobreza en junio de 2004 estaba en los 723 pesos y la de indigencia en 330 pesos para una familia tipo.

Dos de los sectores más afectados por los bajos salarios son los jubilados y los empleados estatales. A ellos se refieren los aumentos otorgados por el gobierno el 3 de mayo de 2004, que comienzan a reparar una situación injusta en lo social e inconveniente en lo económico. Con estas medidas se beneficiarán 1.700.000 jubilados y 105.000 empleados públicos.²⁵

Este deterioro de la ocupación y de los salarios reales ha llevado a que, de acuerdo con datos de octubre de 2003, el 47,8% de los argentinos esté por debajo de la línea de pobreza y de ellos el 20,5% en la indigencia; estas cifras en mayo de 2003 eran del 54% bajo la línea de pobreza y el 27,7% bajo la de indigencia.²⁶

Para que el proceso de recuperación de las remuneraciones se acentúe, sería fundamental fijar un piso más elevado a los salarios y a las jubilaciones mínimas, al tiempo que se compense a los empleados públicos la caída del salario real. De lo contrario, la suba de

²⁵ En mayo de 2004 se resolvió el aumento de las jubilaciones mínimas de 240 pesos a 260 pesos, y en septiembre de 2004 subirán a 280 pesos. Los empleados estatales tenían sus salarios congelados desde hace 13 años; ahora aumentarán en 150 pesos los de quienes ganen menos de 1.000 pesos. El costo de estos dos aumentos es de 547 millones de pesos.

²⁶ Informe del INDEC del 12 de abril de 2004.

precios estimada en un 7% para 2004 deteriorará un elemento fundamental para la reactivación.

La flexibilización laboral

Uno de los instrumentos utilizados para apropiarse de los beneficios de la mayor productividad es la rebaja de los salarios, que se obtiene de varias maneras. Ante todo, la desocupación masiva hace que los trabajadores terminen aceptando cualquier restricción con tal de conseguir trabajo (en particular, el trabajo en negro), con la consiguiente y rápida desaparición de los derechos de los asalariados. Creadas estas condiciones, el paso siguiente es legalizar la baja de salarios. Es entonces que el sector patronal y el propio FMI exigen la flexibilización laboral, aunque este tipo de reclamos nada tenga que ver con las funciones de un organismo internacional. En el caso argentino así ocurrió y el gobierno accedió a ese requerimiento, tal como lo declaró el entonces viceministro de Trabajo.²⁷

Así es sancionada la ley 25.250, de flexibilización laboral, que implantó modificaciones importantes en las relaciones del trabajo, todas en contra de los asalariados. El deterioro de la situación del trabajador era tan grande que aun aquellos sindicatos que hace tiempo no defendían a sus afiliados esbozaron una resistencia al menos tan importante como para provocar la “solución” de las coimas en el Senado.

En esta ley se manifiestan tres de las peores taras del modelo neoliberal. Primero, marca con claridad el propósito de que el sector empresario se apropie de la renta generada por la mayor productividad del trabajo. Segundo, implica la total sujeción a los dictados del FMI. Tercero, genera una de las formas más burdas de la corrupción; además, se trata de un delito original, porque el Poder Ejecutivo corrompe al Legislativo para satisfacer al FMI. Brillante. En síntesis, el grotesco político supera, por lejos, al realismo mágico. Como era lógico, la ley 25.250 fue derogada por la ley 25.877 de marzo de 2004.

²⁷ Entrevista a Jorge Sappia en *Clarín*, Buenos Aires, 13-1-00.

4. Integrarse... ¿en qué modelo?

El aumento del desempleo y los bajos salarios de los años 1990 no son el resultado de la “maldad” intrínseca de algunos decisores, de su aparente demencia o de efectos perversos. Aquello que Albert Hirschmann llamaba la “retórica reaccionaria”²⁸ no describe a la sociedad, aunque califica a sus enunciadores. Creemos más bien que la elite empresaria y económica de aquella época obtenía tasas de ganancia satisfactorias, aunque gran parte de la población captara un porcentaje muy pequeño del ingreso.

De allí que el problema de la desocupación masiva y de los bajos salarios tenga una raigambre en la “racionalidad” económica de los grupos dominantes, a la vez que es una cuestión política, pues no será este mercado el que de modo “espontáneo” resuelva un problema... que es más bien percibido como un “daño colateral”, o una ventaja, cuando no un criterio de éxito. El modelo concentrador puede funcionar con poca gente adentro. En su lógica de acción interesan los consumos de los grupos solventes de ingresos altos y medios y la exportación; así pueden prescindir del mercado interno a gran escala.

Es el antifordismo: no necesitan que los obreros consuman lo que ellos producen. Más aun, la existencia de desocupados es funcional al modelo de concentración; entonces pueden manejar a su antojo los salarios y las condiciones de trabajo. Es el mejor ataque contra la legislación protectora de los trabajadores y contra la acción sindical. Quien está excluido siente que progresa cuando es explotado.

Decisión política e instrumentación económica son los dos elementos fundamentales en la lucha contra la desocupación. Además hay un componente suplementario. En efecto, cuando la desocupación es baja, hablamos de incorporar personas a la estructura existente. Pero cuando la desocupación es el hecho estructurante, la inclusión masiva no deja intacta a la sociedad.

²⁸ Albert O. Hirschmann, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Fayard, Paris, 1991.

Pensar en un modelo que reintegre o integre a la sociedad argentina a los millones de marginados trae como consecuencia una transformación de esa sociedad. En el modelo de consumo masivo el motor económico es, primero, el aumento de productividad que significa pasar de desocupado o subocupado a ocupado pleno, y de una economía de servicios de baja calidad a un sistema productivo basado en la industria y los servicios de alto valor agregado; y segundo, implica una demanda sostenida de consumo popular poco intensiva en importaciones, que sustente un proceso de inversión.²⁹ De este modo, la integración no es realizada en el marco social anterior, sino que abre nuevas o renovadas experiencias sociales por efecto de la inclusión masiva.

En una dimensión más política, la integración transformadora implica desarmar el “ejército de reserva” de desocupados, lo que significa en la realidad argentina actual pasar de las prácticas clientelistas y la visión asistencialista, cuyo actor social es el asistido, a un funcionamiento económico con eje en el asalariado/consumidor, capaz de sindicalizarse, participar en partidos políticos, ejercer, ni más ni menos, sus derechos cívicos. Vivimos una realidad donde lo nuevo aparece en retazos y lo viejo se resiste a morir. La cuestión del trabajo en Argentina no es tan sólo un tema técnico, sino que, antes que nada, es una decisión política en términos de acumulación de poder, es decir de manejo de la economía. Sepamos que es muy difícil integrar a los 5 millones de indigentes³⁰ a la sociedad actual que, en general, no tiene ni la vocación ni las estructuras necesarias para asimilarlos. Los gobernantes actuales tienen la increíble suerte y la terrible responsabilidad de pensar un país nuevo a medida que caminan.

²⁹ Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, “Pagar la deuda económica y social”, *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, Buenos Aires, enero de 2004.

³⁰ El INDEC considera como indigentes a quienes no cuentan con ingresos suficientes como para cubrir un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Según el comunicado del INDEC del 25 de marzo de 2004, durante el segundo semestre de 2003 estaban en la indigencia 1.044.000 hogares, que incluyen a 4.749.000 personas.

Capítulo 2

La acción del Estado

I

El Estado como eje de la soberanía económica

1. La función del Estado

En la elaboración y aplicación de un nuevo modelo económico, uno de los primeros problemas que se plantea es el del Estado. En Argentina fue destruido de modo sistemático desde 1976 y en el decenio de 1990 lo degradaron en cuanto a funciones, eficiencia y honestidad. Los “dueños” del país lo manejaron a su antojo. Para que se entienda: consideramos que en ese período los “dueños” fueron los bancos, los propietarios o concesionarios de las empresas privatizadas, los explotadores de recursos naturales (en especial el petróleo) y Estados Unidos, a través de los Departamentos de Estado y del Tesoro y del FMI.

Ahora, para construir una nueva Argentina, es fundamental la función que asuma el Estado. Esto lo enseña la historia: por la acción estatal, Estados Unidos conservó –y amplió– su unidad territorial y alcanzó la hegemonía mundial; Alemania instrumentó la unidad nacional; Francia aceleró el desarrollo, perfeccionó la homogeneidad social y posibilitó la construcción europea; Japón recuperó la independencia nacional y convirtió al país en potencia mundial. El logro de los grandes objetivos nacionales no puede quedar librado al “mercado”, que nada tiene que ver con ellos; está para hacer negocios, no está en sus principios proyectar y realizar un proyecto de país, y esto no porque el mercado sea perverso sino porque esa no es su naturaleza.

En los países latinoamericanos, los gobiernos en general carecen de objetivos claros, de capacidad operativa y de consistencia política. En la Argentina abundan los tácticos y casi no existen los estrategas. Por ejemplo, en el siglo XX, a nuestro juicio sólo tres hombres de

Estado fueron presidentes; y de ellos, Yrigoyen era táctico, Frondizi estratega y sólo Perón fue a la vez estratega y táctico.

En particular, nuestros gobiernos no han impuesto el interés nacional por sobre el de los grupos económicos, ya sea porque no pueden o porque no quieren. En el corto plazo, los negocios con los empresarios son lucrativos; pero en el mediano plazo suele evidenciarse la contradicción entre esos negocios y el interés general; por el contrario, en los países desarrollados ambos intereses con frecuencia coinciden. Es cierta aquella frase que afirmaba que “lo que es bueno para General Motors es bueno para Estados Unidos”; el problema es que muchas veces no es bueno para Argentina.

El tema de la capacidad operativa del Estado es fundamental y todas las acciones que se ejecuten para mejorarla son de la mayor importancia. No sólo se trata de percibir impuestos para financiar los gastos, ejecutar un programa de gobierno y mantener la legitimidad; también debe ocuparse de la acción del sector privado, para impedir que obre en contra del interés nacional. En ese sentido, son esclarecedoras las palabras de Friedrich List en 1840: “La unidad nacional es la condición esencial de una prosperidad duradera. (...) Sólo allí donde el interés privado se ha subordinado al interés público y donde una serie de generaciones ha perseguido uno y el mismo fin, los pueblos han llegado a un desarrollo armónico de sus fuerzas productivas”.

Además está la gravitación del Estado como propietario y productor de bienes y servicios. Esta función, que es denigrada por el neoliberalismo, es de la mayor importancia. Sirve ante todo, para que la sociedad disponga de áreas físicas o de la prestación de servicios que se rijan por criterios diferentes del beneficio empresario; de tal modo, es posible alcanzar objetivos que el Estado y el pueblo consideran como valiosos, aunque no generen ganancias. La educación, la salud y la seguridad públicas no son fuentes de lucro sino obligaciones elementales del Estado.

Pero la política no sólo trata del gobierno, sino también de las fuerzas políticas, económicas y sociales. El panorama que ofrecen en Argentina es desesperanzador. Han desaparecido

los conflictos de principios y la mayor parte de los asuntos públicos se han convertido en negocio. Mandan el negocio político y el negocio económico; ya no hay más militantes, ahora hay operadores. Por desgracia, este modo de actuar se ha generalizado.

Entre los partidos políticos, el peronismo es el único con vocación de poder y con recursos políticos y económicos para lograrlo; en su seno conviven y pugnan todas las orientaciones y está guiado por la táctica para conquistar y mantener el poder. El radicalismo está en decadencia, después del fracaso de la Alianza, y se ha replegado a gobiernos provinciales. La izquierda mantiene su actitud testimonial y de disgregación a niveles municipales. La derecha, sin chances políticas, trata de rearmarse y conserva su influencia en muchas decisiones económicas mediante los *lobbies* empresarios y la influencia del FMI. Es determinante –y sobredimensionada– su importancia en los medios masivos de comunicación.

El panorama empresario muestra una extranjerización y concentración crecientes. Ya no gobiernan de modo directo, pero conservan gran parte de su poder a través del manejo de los servicios públicos, de la acción de las empresas transnacionales y de la operación de las pocas nacionales grandes. A su vez, los sindicatos obreros continúan con sus divisiones, cuando no con sus negocios.

Este es el panorama político que deberá enfrentar la Argentina que viene. Con este telón de fondo, el gobierno debe tener claros sus objetivos.

En algunas ocasiones, los gobiernos se destacan mucho más por lo que evitan que por lo que hacen, lo cual no es poco mérito: el haber impedido la continuidad del modelo neoliberal salvaje constituye un logro histórico del corto gobierno del presidente Eduardo Duhalde. Heredó una situación económica y social desesperada. Realizó una devaluación que más que un acto de gobierno era la comprobación de una realidad; pero se manejó mal la pesificación y los subsidios a los bancos.³¹ Continuó el proceso de concentración y

³¹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Argentina. Derrumbe neoliberal y proyecto nacional*, Le Monde diplomatique, Buenos Aires, 2003, págs. 55 y ss.

extranjerización económica y se agudizaron la pobreza y la indigencia;³² pero frente a ella implantó el Plan Jefes de Hogar, que alivió la situación de 2 millones de personas y sus familias. Al mismo tiempo, mantuvo una posición firme frente a las exigencias del FMI y a los acreedores externos. Impidió que se cumplieran los pronósticos catastrofistas de los gurús del *establishment*: quiebra del Estado;³³ el dólar entre 5 y 20 pesos y la inflación entre 175 y 1.100%;³⁴ la caída de bancos (quedaría 1 de cada 3);³⁵ la hiperinflación y la desaparición de los depósitos bancarios.³⁶ Por suerte, nada de eso sucedió y los gurús siguen pronosticando, pero sin afinar la puntería...

Ahora, ya eludimos lo peor y Argentina está en proceso de recuperación de su crecimiento económico. Aparecen entonces otro tipo de cuestiones.

2. La soberanía económica

El principal de estos problemas es la soberanía económica. En un mundo donde la “interdependencia” y la “globalización” económica están a la orden del día, observamos que los países que mejor se insertan son aquellos que disponen de un margen de maniobra propio y autónomo; poco queda para las sociedades que apuestan al servilismo. Esto significa que un país independiente debe ser capaz de adoptar decisiones de acuerdo con su interés nacional sin estar sometido a potencias extranjeras o a organismos internacionales.

Es la consecuencia económica de la Declaración de la Independencia del 9 de Julio de 1816: la Nación debe ser libre e independiente y recuperar el “amplio y pleno poder para darse las formas que exija la justicia”. Por cierto hemos retrocedido tanto que ahora hay que aclarar que esto no es xenofobia ni totalitarismo sino apenas dignidad nacional; además, es el primer requisito para recuperar el desarrollo económico.

³² Véanse los cuadros 1 y 3.

³³ Daniel Artana, <http://www.negocios.com.ar/secciones/economia/nsec079a.htm>.

³⁴ Miguel Angel Broda, *La Nación*, 23-04-02.

³⁵ Ricardo López Murphy, *La Nación*, 07-04-02.

³⁶ Manuel Solanet, *Infobae*, 30-03-02 y 22-04-02.

En la política económica nacional, recobrar soberanía quiere decir primero no aceptar presiones externas; segundo, fortalecer los mecanismos de integración latinoamericanos, en especial la convergencia entre Mercosur y Comunidad Andina, que establezca a Sudamérica como unidad geopolítica; tercero, crear un Fondo Común de Reservas de la región, que asegure a los países frente a desequilibrios inesperados y transitorios de balanza de pagos, sin la restricción de condicionalidad que impone el FMI;³⁷ cuarto, generar soberanía supranacional mediante la creación de empresas estatales latinoamericanas.

La deuda externa es otra cuestión fundamental. Sabemos que en nuestra historia el endeudamiento externo ha servido tanto para instalar grupos políticos y económicos hegemónicos pero huérfanos de voluntades como para transferir ingresos al exterior en magnitud gigantesca. Es la base de la dominación del sector financiero nacional e internacional. Esta cuestión, que supera por mucho las características contables, es el nudo gordiano de la “Santa Alianza” de los sectores financieros nacional e internacional –los “dueños”– para saquear a la Nación. La solución que deberá enfrentar un gobierno que defiende a Argentina y sus habitantes es la de impedir el vaciamiento del país. Debe negociarse con firmeza y la carga del pago debe recaer en los beneficiarios de la deuda por la vía del régimen fiscal, en especial el gravamen a los capitales evadidos. En el capítulo 3, parte II analizamos el tema.

También debe recuperarse la soberanía monetaria. El sector financiero pretende continuar con su dominio de la economía, como lo hizo desde 1976. Para poner sus prerrogativas al abrigo de cualquier gobierno popular que quiera cambiar de política, aspira a reservarse el manejo de la moneda y las finanzas sin interferencias del poder político. Para ello inventó la “autonomía” del Banco Central, que no es más que el derecho de pernada sobre la economía nacional. Refugiados en ese *bunker*, pueden continuar con el manejo de la

³⁷ Ponencia presentada en mayo de 2004 por el Presidente del Banco Central de Venezuela Dr. Diego Luis Castellanos en la reunión de gobernadores del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). Afirma el Dr. Castellanos que “un Fondo Común de Reservas podría constituirse con una porción de las reservas internacionales de los países miembros, las cuales serían colocadas en una forma que implique la mejor combinación de seguridad, rendimiento y disponibilidad, de manera que se puedan utilizar para financiar desequilibrios externos de carácter temporal”.

economía bajo cualquier circunstancia, anular cualquier intento de cambio a través de la política monetaria y foguear a su cría en la espera de volver al poder.

Uno de los mayores argumentos para justificar un Banco Central independiente es la capacidad técnica de sus expertos, que los pondría al abrigo los avatares políticos. No es así: basta comprobar el grueso error financiero cometido durante la convertibilidad, que consistió en permitir que los bancos recibieran depósitos en dólares y los represtaran sin constituir las reservas necesarias o exigir seguros de cambio (¿de dónde iban a sacar después los dólares si se devaluaba, como ocurrió?). Lo que sucede es que defendían otra política, la que convenía a los especuladores financieros.

En síntesis, si un gobierno quiere cambiar de política de modo sustentable y duradero debe poner al Banco Central bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía: un plan económico no puede ejecutarse si no se manejan la moneda, el crédito y las finanzas.

El tema fiscal completa este panorama, puesto que es muy difícil ejercer la soberanía si no se dispone de los recursos necesarios. En el auge de la era rentístico financiera, los recursos provenían de la venta de empresas estatales y el endeudamiento externo. De ese modo la economía ondulaba al ritmo de la plata dulce, recesión, derrumbe. Así nos fue.

Como lo demuestra José Sbattella, a lo largo de la historia los impuestos los han pagado los vencidos.³⁸ Era la consecuencia natural del sometimiento, sea por una guerra perdida o por el miedo a las represalias. En épocas más pacíficas, quienes ejercieron el gobierno, les hicieron pagar impuestos a quienes habían perdido en la lucha por el poder. Basta con un ejemplo: en la Argentina de hoy, el mayor impuesto es el que se aplica al consumo (el impuesto al valor agregado), que es pagado en igual proporción por la totalidad de la población, pobres y ricos; En cambio, son menores los impuestos a la riqueza y a la renta.

³⁸ José Sbattella, *Clarín*, Buenos Aires, 15 de noviembre de 2003.

Hace poco, los impuestos al cheque y a las exportaciones introdujeron un ingrediente de mayor equidad (son los impuestos que los gurúes del *establishment* llaman distorsivos).³⁹

En ese contexto, es esencial que se reforme el sistema fiscal; en caso contrario el gobierno tendrá como horizonte insuperable la capacidad de reinsertar a Argentina en el circuito del endeudamiento, aun para pagar subsidios sociales. Otro camino es cambiar el sistema fiscal en el sentido del interés nacional. Ante todo, es necesario implantar un régimen progresivo, es decir que aumente el peso relativo de los impuestos al patrimonio y a la renta (concentrándolos en el 20% de los contribuyentes más ricos), y disminuya los referidos al consumo. Es hora que el sector financiero comience a pagar impuestos (en especial a la renta financiera y a las ganancias de capital). Deben gravarse las utilidades especulativas derivadas de la devaluación, en particular las generadas por la pesificación de los grupos de altos ingresos.

Pero no sólo se trata del régimen legal que hace pagar a unos y exime a otros. Además la evasión es enorme. En 2000, al lado de una recaudación tributaria y previsional total de 49.000 millones de pesos, un cálculo razonable ubica a la evasión sólo del IVA y del impuesto a las ganancias, en alrededor de 32.000 millones de pesos.⁴⁰

Otro rasgo de la soberanía es que la renta de los recursos naturales sea captada por el Estado; y la principal es el petróleo. Para obtenerlo, un paso fundamental fue la creación de Energía Argentina S.A. (Enarsa), como sociedad mixta con mayoría estatal irreversible. En materia de petróleo sería ideal que además de su carácter de empresa testigo, Enarsa actúe en el mercado; para comenzar, podrían adjudicársele las áreas que explotan de modo ilegal otras empresas.⁴¹ Mientras tanto, por la vía fiscal podría captarse la renta que se genere. En

³⁹ De la recaudación total, el 20% corresponde al impuesto a las ganancias, el 28,4% al IVA y el 14,4% a la seguridad social; recientemente se agregó el impuesto a las exportaciones (12,5%); de los impuestos a la propiedad, sólo es significativo el impuesto al cheque (0,8%), pues el resto sólo llega al 2,4%.

⁴⁰ José Sbattella, "La evasión impositiva", *Le Monde diplomatique* Ed. Cono Sur, octubre de 2001.

⁴¹ De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, a ninguna empresa se le pueden adjudicar más de 5 áreas; no obstante, Repsol tiene 51 áreas y Petrobras, 32. Véase Gustavo Calleja,

este tema hay que distinguir el beneficio empresario, que es lógico y razonable que vaya al propietario de la empresa, de la renta que pertenece a la Nación (por definición, no es el resultado de la actividad empresaria sino una ganancia extraordinaria generada por la propiedad o por el carácter monopólico de la actividad ejercida).

No hay soberanía sin unidad nacional. Además de las condiciones culturales que fundan una patria, es necesario que todo el país esté comunicado, para lo cual es esencial que la red ferroviaria cubra toda la Nación; debe volver a infundirse vida a los cientos de pueblos del interior que han quedado aislados, convertidos en poblaciones fantasma. Hay varias formas de concretar un plan de esta índole. Las empresas concesionarias no han cumplido con sus obligaciones, por lo que pueden rescindirse sus concesiones. Debería crearse una empresa estatal que sea dueña de la infraestructura y que determine la forma de operación del sistema.⁴²

II

En busca del desarrollo perdido

1. Plan de Reconstrucción Nacional

Cuando se enfrentan emergencias como la actual en Argentina, debe recurrirse a mecanismos institucionales que también son excepcionales. El primer instrumento es un Plan de Reconstrucción, que encare con medidas concretas los problemas de empleo, reindustrialización, distribución del ingreso e infraestructura. Después de veinticinco años de destrucción sistemática, la situación del Estado no permite cambios rápidos. Corremos el riesgo de concentrarnos en el instrumento de transformación y dejar la vida en ello sin alcanzar ningún resultado concreto.

“Hidrocarburos: con un decreto se terminan los problemas del gas y del petróleo”, *Crónica*, Comodoro Rivadavia, 6 de abril de 2004.

⁴² Félix Herrero y Elido Veschi, “Ferrocarriles en vía muerta”, *Le Monde Diplomatique* edición Cono Sur, febrero de 2002.

Esto no lo puede hacer el mercado, ni se resuelve con el ilusorio “goteo de la prosperidad”. Como en las emergencias fuertes, es indispensable una planificación estatal y recursos extraordinarios. Así se procede durante la guerra y en la reconstrucción que le sigue. El neoliberalismo nos ha dejado como si hubiéramos perdido una guerra: procedamos en consecuencia.

Los proyectos de obra pública ya están elaborados, pero hay que estructurarlos en función de una estrategia nacional; los efectos de una suba de salarios y aumento del empleo son conocidos; en la reindustrialización debe determinarse qué sectores habrá que privilegiar (cerebro-intensivos y generadores de ocupación). Entonces se pueden determinar prioridades, asignar recursos, multiplicar las obras a iniciar, concluir las que están en construcción y entrar en ritmo. Para ello hay que saber qué se va a hacer, quién lo hará, cómo y en beneficio de quiénes; y en la ejecución combinar la función directriz del Estado con la capacidad de ejecución del mercado. Este diseño no es utópico: para los adictos a ejemplos extranjeros señalemos que así se maneja la economía en los países desarrollados, tanto como en los países asiáticos que mantienen su alto ritmo de crecimiento.

En cuanto al financiamiento, si fuera necesario es posible crear un Fondo de Emergencia Nacional, independiente del presupuesto nacional tanto en materia de ingresos como de gastos. No se trata de un invento exótico sino de un instrumento utilizado en muchos países, donde es empleado en general para restaurar equilibrios macroeconómicos o prevenir crisis por caída de los precios de exportación.

El más reciente es el Fondo para la Estabilización Macroeconómica de Venezuela, que entró en vigencia en 2002 como continuación del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica creado en 2001. Es un fondo de inversión cuya función es estabilizar el gasto fiscal frente a la fluctuación de los ingresos ordinarios: los ingresos en períodos de alza del petróleo permiten compensar los déficits en períodos de precios deprimidos.

Con iguales propósitos existen varios Fondos de Estabilización: en México, el de los recursos petroleros (2000) y del café (2002); en Chile, el de los precios del petróleo (1991 y

2000) y del cobre; en Brasil y Perú, los de estabilización fiscal; en Colombia existen 38 fondos de fomento y estabilización. Son fondos de inversión para fines específicos, que procuran impedir desequilibrios fiscales. Pero estos no son los únicos desequilibrios. ¿Por qué no equilibrar el mercado de trabajo y eliminar el desempleo? ¿O hacer que la producción real se acerque a la potencial, si hay capacidad instalada ociosa? ¿O llevar el consumo popular a pautas aceptables? ¿O la distribución del ingreso actual a una distribución deseable? ¿O realizar ajustes “no tradicionales”, tales como adecuar las ganancias a una pauta razonable, prohibir la usura o asignar al Estado la renta de los recursos naturales? Estas preguntas, ignoradas con esmero por el pensamiento único y la vulgata local, son la base de la economía política.

A su vez, existe un margen importante de acción en materia de presión fiscal. En 2000, en Argentina, la presión tributaria era del 21,2% del PBI; en Brasil, del 30,2% y en Uruguay del 30%; a su vez, en Suecia era del 51,5%; en Francia e Italia del 43%; en Alemania, Canadá y Reino Unido oscilaba entre el 36,8 y el 37,9%; y en Estados Unidos era del 28,2%.⁴³ Nuestro problema radica en que los cobros se concentran sobre los grupos de medianos ingresos (a través del IVA), por lo que los sufre la mayoría de la población; pero como los más ricos pagan poco, el promedio es bajo; de allí que en los grupos de ingresos medios y bajos exista la impresión de que la presión fiscal es alta.

La siguiente cuestión es la de los ingresos asignables a ese Fondo de Reconstrucción. Es un tema de discusión. Una propuesta razonable y fundamentada es formulada por el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE) de La Plata, que propone la forma de recaudar 10.600 millones de pesos sobre la base de los impuestos o ahorros que figuran en el cuadro 4.

⁴³ Véase ILPES/CEPAL, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, Santiago de Chile, 2003.

Cuadro 4
Argentina: Recursos fiscales potenciales, 2003
(en millones de pesos)

Concepto	Recaudación
Ahorro por eliminación de las comisiones de las AFJP	877,30
Restitución de aportes patronales totales	3.378,70
Impuesto a las operaciones bursátiles (1%)	941,35
Renta bancaria (30%)	277,91
Renta por depósitos a plazo	1.345,74
Renta financiera (30%)	3.797,68
Total	10.618,69

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE), *Informe IEFE*, n° 127, La Plata, 2004. Cálculo anual sobre el acumulado a septiembre de 2003.

A estos impuestos podrían agregarse otros, tales como el impuesto a las ganancias de capital;⁴⁴ y si se pasara al régimen jubilatorio de reparto el sector público recuperaría los aportes de los trabajadores.

Este nuevo conjunto fiscal tiene además una connotación política importante: gran parte del costo lo paga el sector financiero. El cambio de modelo será efectivo cuando el grupo hegemónico actual –el *establishment* financiero– pierda la captación de la renta a manos de la comunidad nacional y deba contentarse con las ganancias normales de un empresario

⁴⁴ El impuesto a las ganancias de capital para los particulares (operaciones exentas en Argentina), se aplica, entre otros países, en Brasil (tasa del 15%), Dinamarca (40%), Alemania (55,9%), Italia (12,5%), Suecia (30%) y Estados Unidos (39,6%). Véase Canadá, *Informe del Comité Senatorial Permanente de los Bancos y el Comercio*, mayo de 2000.

capitalista. De allí la importancia del pasaje al régimen jubilatorio de reparto⁴⁵ así como los gravámenes a la renta financiera y a las ganancias de capital.

2. Las obras públicas

Las obras públicas aparecen como prioritarias en los planes a ejecutar. El Plan Nacional de Inversión Pública 2004-2006 prevé que en 2004 se ejecuten obras por 5.673 millones de pesos, financiados con recursos nacionales. Incluye inversión presupuestaria (1.472 millones de inversión real directa y 2.957 millones de transferencias de capital) e inversión no presupuestaria (1.244 millones); los principales rubros son: transporte (25,1%), vivienda y urbanismo (17,5%), energía, combustibles y minería (13%), promoción y asistencia social (11,7%), agua potable y alcantarillado (8,7%) y educación y cultura (6,2%).

El gobierno nacional anunció el 11 de mayo de 2004 que se efectuarán inversiones en los sectores de gas y electricidad por 11.149 millones de dólares. En la actualidad están en ejecución obras por 425 millones de pesos que se refieren sobre todo a la elevación de la cota de Yacyretá (de 76 a 78 metros) y el aumento de la capacidad de transporte de la línea de alta tensión Comahue-Buenos Aires. Entre los proyectos de mediano plazo sobresalen la elevación de la cota de Yacyretá a 83 metros (1.638 millones de pesos), la terminación de la central nuclear Atucha II (1.418 millones de pesos) y la ampliación de gasoductos (4.100 millones de pesos).

La decisión de ejecutar un fuerte plan de inversiones es política. El gobierno puede resignarse a las restricciones y tratar de zafar con crecimiento moderado, o apostar fuerte a una reconstrucción nacional. Si elige el camino de la expansión rápida y sostenida, que vaya más allá de la mera recuperación, tendrá rípidos enfrentamientos con el sector financiero y en general con el *establishment*, pero habrá dado pasos decisivos para la liquidación del sistema de renta y el desarrollo del nuevo modelo productivo. Cada camino marcará diferentes estilos de acumulación política: de eso se trata el poder.

⁴⁵ Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, "Disolver las AFJP", *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, septiembre de 2003.

Recuadro 1
Efectos de la inversión pública en infraestructura

El gran efecto multiplicador de la inversión pública en infraestructura tiene fuertes connotaciones económicas y sociales, como vemos en el cuadro 5. Las consecuencias indirectas son casi tan importantes como las directas en cuanto al valor bruto de la producción y el valor agregado bruto; tienen una influencia menor en las remuneraciones y mayor en el excedente bruto de explotación (es decir, el beneficio empresario).

Además el impacto fiscal es fuerte: la recuperación de la inversión inicial es del 35%. Asimismo, existe poco componente importado (sólo el 4,5% del valor bruto de producción, que es menor por la actual sustitución de importaciones). En materia de empleo, por cada 1.000 millones de pesos invertidos en obra pública son creados 42.000 puestos de trabajo, el 70% de modo directo. (Véase el cuadro 5).

Cuadro 5

Argentina: Efectos directos e indirectos de un aumento de la inversión pública en infraestructura (a), con el 59% del gasto aplicado a vivienda. Inversión inicial (con IVA incluido): 1.000 millones de pesos (en miles de pesos y n° de puestos de trabajo por año)

Variable	Efecto total	Efecto directo	Efecto indirecto
Valor bruto de la producción	1.585.064	826.446	758.617
Valor agregado bruto (b)	742.427	387.933	354.494
Remuneraciones (c)	356.692	197.213	159.479
Excedente bruto de explotación (d)	283.041	107.531	175.509
Impacto fiscal	350.555	288.672	61.884
Importaciones de bienes y servicios	71.434	22.159	49.276
Puestos de trabajo/año (número) (e)	42.089	29.543	12.546

Fuente: Ministerio de Economía y Producción, INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

- (a) Se basa en la matriz de insumo producto de 1997, manteniendo la función de producción de 1997, pero de acuerdo con la evolución de los precios relativos entre 1997 y 2003.
- (b) A precios básicos (excluye los impuestos y subsidios a la producción y sus productos).
- (c) Remuneraciones netas de contribuciones patronales y aportes al PAMI y ANSSAL.
- (d) Incluye amortizaciones.
- (e) Puestos de trabajo/año por cada 1.000 millones de pesos.

De esta rápida descripción surgen las notables ventajas de los planes de inversión pública como medio de reactivación económica y de promoción social. Notemos la diferencia con la reactivación realizada en la primera etapa de la convertibilidad, aún añorada por el sector financiero. Aquel “éxito” del crecimiento del producto tuvo por base el endeudamiento externo para financiar el consumo de los grupos de ingresos altos y medios, con alto contenido de importaciones, con desempleo y sin difusión social. Los productos importados (subvencionados por el tipo de cambio) invadieron el mercado y llevaron al proceso de desindustrialización y desocupación que conocimos.

La política de fuerte inversión pública en infraestructura tiene otro significado: jerarquiza al sistema productivo, dinamiza importantes sectores de la economía que satisfacen necesidades básicas y que no consumen divisas. De allí la importancia de asignar los 5.600 millones de pesos previstos en el Plan Nacional de Inversión Pública 2004-2006 para obras públicas. Ese puede ser el motor de arranque de la reconstrucción nacional.

III

El Estado y la justicia

1. La teoría

¿Para qué sirven los jueces? El deterioro de la institución judicial, su impotencia o complicidad con los factores reales de poder han generado el cuestionamiento generalizado de la sociedad. ¿Los jueces cumplen con sus funciones? ¿Constituyen una garantía de justicia o son una fuente de arbitrariedades y corrupción? ¿Cuál es su relación con el gobierno? ¿Con los “dueños del país”? ¿Contribuyen a afianzar la República o precipitan su descomposición?

Como en cualquier grupo humano numeroso y heterogéneo, en los jueces es verificable gran diversidad de actitudes y comportamientos. Por eso nos limitaremos al análisis de la jerarquía superior de la justicia en sus principales orientaciones, en particular la extraña articulación de estos jueces con el manejo de la economía. En un campo cruzado de influencias, preceptos, *lobbies*, doctrinas, donde muchas veces se alegan principios del derecho para legitimar privilegios abusivos, creemos que es necesario contestar estas preguntas a partir de la confrontación entre la teoría y la práctica: qué deberían hacer y qué hacen en realidad los jueces.

El Poder Judicial tiene por función mantener el ordenamiento jurídico y resolver controversias. También interpreta la Constitución, a través del control y respeto de la idea de derecho prevaleciente, y asume entonces un carácter defensivo. Como la Constitución define una estructura institucionalizada de poder social,⁴⁶ lo habitual es que los jueces desempeñen una tarea conservadora del orden establecido. Así, en las sociedades llamadas burguesas es frecuente que resulten guardianes de la propiedad privada y de las demandas de las mayores empresas, antes que custodios de los derechos ciudadanos. Esta característica sobresale en el campo económico, donde la alta institución judicial ha sido un obstáculo para políticas reformistas o pasibles de afectar la estructura establecida del poder. Tal comportamiento se explica por la convergencia entre la personalidad y extracción social de los jueces y el poder del *establishment* económico. Por lo general, los jueces tienen como eje teórico el derecho civil, que custodia el derecho de propiedad. El famoso juez Felix Frankfurter, de la Suprema Corte de Estados Unidos, sostenía que “debemos cuidarnos de no llenar la amplitud de las normas constitucionales con puras nociones de derecho privado”.⁴⁷

Un ejemplo clásico de esta orientación conservadora fue la oposición de la Suprema Corte de Estados Unidos a la legislación sancionada por el presidente Franklin D. Roosevelt para salir de la grave crisis comenzada en 1930. Sólo cuando el Poder Ejecutivo y el Congreso

⁴⁶ Ver Ferdinand Lassalle, *Qué es una Constitución*, Ariel, Barcelona 1997 (conferencia original en 1862); y Arturo E. Sampay, *Constitución y pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973.

⁴⁷ Caso *Haley vs. Ohio*, 1948, 332 US 696.

lograron alterar la composición del Tribunal Supremo mediante un aumento del número de miembros, éste declaró constitucionales las principales leyes reformistas: Agricultural Adjustment Act, Social Security Act, National Labour Relation Act y otras que iban en mismo sentido.

Esta tradicional actitud de los jueces ya había sido descalificada dos siglos antes en Estados Unidos por Thomas Jefferson, quien afirmaba que “la independencencia de los jueces con respecto al monarca o al poder ejecutivo es una buena cosa; pero la independencencia de los jueces respecto de la voluntad de la Nación es una incongruencia de la forma republicana”; en otro texto agregaba: “Considerar a los jueces como los árbitros finales de todas las cuestiones de orden constitucional es una decisión peligrosa que puede colocarnos bajo el despotismo de una oligarquía”.⁴⁸

2. La práctica

De estos enfrentamientos entre el Poder Judicial y gobiernos reformadores está plagada la historia. Por supuesto, se trata de un problema de la democracia, puesto que los gobiernos revolucionarios o autoritarios, de modo más directo sustituyen a los jueces del antiguo régimen o dictan medidas obligatorias. Por ejemplo, Federico II de Prusia prohibió en 1780 las interpretaciones que contradijeran el sentido literal de las leyes; durante la Revolución Francesa, los decretos del 24 y 26 de agosto de 1790 impidieron la interpretación judicial de las leyes y resolvieron que las cuestiones dudosas debía resolverlas el poder legislativo: Robespierre sostuvo que “la afirmación de que los tribunales crean la ley debe desterrarse de nuestro lenguaje”.⁴⁹

Estos ejemplos, de otras latitudes y de otras épocas, sirven para contextualizar y comprender la actitud de la Corte Suprema de Justicia argentina, que en general actuó en coherencia con el poder económico dominante. Cuando las convicciones o actitudes de sus

⁴⁸ Véase S.K. Padover (comp.), *Thomas Jefferson on democracy*, New American Library, Nueva York, 1946, pág. 64, citado por Julio Oyhanarte, *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1969, pág. 63.

⁴⁹ Véase Franz Neumann, *El Estado democrático y el Estado autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1968 (primera edición en 1957), págs. 43 y 44.

miembros no encajaron con un Poder Ejecutivo decidido, fueron reemplazados de modo constitucional en 1946 y 2003, e inconstitucional en 1955, 1966 y 1976.

Durante la época de la Argentina agraria, hasta principios de los años 1930, la Corte fue liberal en extremo, como convenía a la economía agroexportadora y a los mecanismos del mercado. Después, frente a la amplitud de la crisis, acompañó el intervencionismo conservador, en fallos tales como la convalidación de la moratoria hipotecaria y la instalación de juntas reguladoras. Esta política continuó hasta el final de la hegemonía agraria.

Durante el predominio de la economía industrial existió un cambio sustancial en la integración de la Corte y en su jurisprudencia. En 1946 todos los integrantes de la Corte fueron separados de sus cargos mediante juicio político; los nuevos miembros apoyaron los actos de justicia distributiva dictados por el Poder Ejecutivo y el Congreso. En ese período el Estado apropió de una parte de la renta agropecuaria, que era antes captada por los exportadores; entre otras medidas pudo convalidarse el monopolio de la compra de cereales y de su exportación. Después de 1955, y de un plumazo, se volvieron a aplicar criterios liberales y de mercado, en convergencia con los gobiernos de la época, sus usos y costumbres nada democráticos.

En el decenio de 1990 comienza una nueva etapa, regida por criterios diferentes de la justicia o de la convicción ideológica, que orientaron la acción del Poder Judicial. Aquí nos limitamos al plano económico y no consideramos la actividad del Poder Judicial con respecto a la represión de 1976 a 1983. Entramos en la etapa de la utilización de la administración de justicia como negocio, tanto personal como para beneficio de los grupos económicos hegemónicos. El Poder Judicial pasó a ser parte activa del proceso general de desintegración institucional y social de Argentina.

3. ¿Qué conservan los jueces?

Tradicional, conservadora, hasta reaccionaria, la alta jerarquía de la justicia actúa dentro de los condicionamientos que fija la orientación política vigente para velar por el orden establecido. Pero la situación se complica en exceso cuando esa función consiste en... gerenciar jurídicamente el desorden. Ya no es cuestión de preservar un sistema –viejo o nuevo, conservador o progresista– sino de conseguir beneficios derivados de una situación de descomposición política. En esos casos, lo que se procura conservar es la posición adquirida y, si fuera posible, mejorar la influencia y la rentabilidad: es “sálvese quien pueda”, si las cosas van mal, es “haga negocios quien pueda”, si la situación lo permite. Quedan fuera de contexto todas las elucubraciones sobre el sistema de “pesos y contrapesos”, el papel moderador del Poder Judicial o la salvaguardia de la Constitución. Para obtener esos fines el Supremo Tribunal emplea el arma que le pertenece en exclusividad: sus sentencias.

¿Cómo utilizó la Corte Suprema ese poder? Durante los gobiernos de Menem, De la Rúa y Duhalde, en el ámbito académico, el nivel de la Corte Suprema era desolador, con pocas excepciones. En el plano político la mayoría de sus miembros fue designada por el ex presidente Menem, cuya gestión facilitaron gracias a la mayoría automática de la que disponían. Su comportamiento corporativo y personal ha quedado al descubierto en el debate sobre juicio político a la Corte Suprema realizado en la Cámara de Diputados de la Nación. Las irregularidades se cuentan por centenas.

Es público y notorio que la amenaza de sentencias adversas a su política obligó en 2002 al Poder Ejecutivo a operar para que se desestimara el juicio político que él mismo había impulsado, en una tentativa de depurar el Poder Judicial. La Corte eludió ese juicio político porque no se alcanzaron los dos tercios necesarios, pero la mayoría de los votos parlamentarios recomendó el proceso a los jueces supremos. Es interesante observar que la extorsión fue de índole económica: fallo contra la pesificación, redolarización de los depósitos bancarios y otros temas parecidos. Con posterioridad, en 2003 renunciaron dos

jueces de la Corte Suprema (ante la amenaza de juicio político) y fue destituido un tercero. Así comenzó la renovación.

De todo ello surge que la economía del país no sólo estaba a merced de los intereses de los “dueños” del país (bancos, empresas privatizadas, petroleras), de los gerentes-políticos que convierten en negocio todo lo que tocan, de las exigencias del sistema financiero internacional (en especial del FMI) y local, de los gurúes económicos inamovibles en el error y de los empresarios evasores, sino también de una Corte dissociada de la justicia y del interés general.

4. Qué perspectivas

Está claro que no podía pretenderse la existencia de una Corte Suprema de alta capacidad técnica, que hiciera justicia y que defendiera el interés nacional, en medio de un proceso de disgregación nacional, de mediocridad endémica, de corrupción generalizada y de lucha entre mafias. La reestructuración del Poder Judicial emprendida ahora es uno de los requerimientos básicos de la imprescindible reforma del Estado y de sus instituciones, requisitos esenciales para el restablecimiento de la República.

En la necesaria renovación de la justicia es preciso distinguir. La mayoría de los simples jueces son capaces y honestos; los negocios políticos y económicos están concentrados en determinadas instancias judiciales: Corte Suprema, Cámaras federales y Juzgados federales. Es allí donde muchos jueces –no todos– practican sus malas artes. A un nuevo gobierno apoyado por una mayoría de la sociedad que aspira a disponer de un Estado eficaz, coherente y guiado por el interés nacional no debería serle difícil organizar los juicios políticos necesarios para remover a esos jueces; en los hechos, lo está realizando en la Corte Suprema.

Pero el problema no termina allí, porque no bastará con la expulsión de la elite judicial con incumbencia política y proclividad a los negocios personales: toda la estructura precisa modificaciones, tanto en sus orientaciones básicas como en su funcionamiento práctico. No

es posible que el Poder Judicial, por la vía de sus más altas autoridades, sea un poderoso agente del desorden, que tiene poco de jurídico, mucho de político y todo de negocios. Es hora de que regrese a sus funciones de custodio de los derechos humanos (todos, no sólo el de propiedad), de los derechos civiles y políticos, en representación, como decía Jefferson, de la voluntad de la Nación. Este es el orden que deben garantizar.

Tampoco se agota el tema con el buen comportamiento de los jueces. Existe además una pesada estructura que sólo es capaz de juzgar una pequeña parte de los asuntos que se le someten. El número del personal y de los edificios judiciales necesita adaptarse a necesidades mucho mayores. Los juicios duran años, la mayoría de los delitos jamás se esclarece, existen enormes diferencias entre la capacidad de defensa de ricos y pobres. Estas injusticias son flagrantes en los juicios penales y laborales, que son los que los pobres más sufren. Es fundamental tomar conciencia del carácter clasista del régimen judicial: son abismales las diferencias entre quienes pueden pagar buenos abogados y los gastos de un juicio y quienes no. Los juicios del trabajo que desde 1946 se resolvían en dos semanas por juicio oral, ahora demoran años. En los juicios penales confluyen las mafias policiales, de abogados y judiciales, con efectos directamente proporcionales al poder de pago de los clientes. Y así en los diferentes fueros, como el contencioso-administrativo, donde es evidente la influencia de los contratistas de obra pública y los concesionarios de servicios públicos.

Otro tema fundamental es el de la legislación de fondo y procesal que aplican los jueces, que deberá adecuarse a las actuales formas de vivir, producir y comunicarse.

5. Lo que no debe hacer el Poder Judicial

El diagnóstico –que no se agota en este breve resumen– es complejo; la tarea, inmensa. No obstante, puede ser útil no sólo pensar en cómo debe ser un sistema jurídico, sino y sobre todo, cómo no puede ser la administración de justicia.

En primer lugar, no debe actuar como agente activo de un desorden generalizado e injusto. A partir del famoso fallo de 1930, que convalidaba a los gobiernos usurpadores, la Corte abandonó su prescindencia en cuestiones políticas y debió soportar sucesivas crisis.⁵⁰ Por cierto, ese desorden es el resultado de la acción de los “dueños del país”, que ejercen el poder real;⁵¹ pero ello no exonera de culpas a los “gerentes”, que desde los tres poderes del Estado gestionan esa política contraria a la soberanía nacional y al interés popular. En su ámbito, la Corte menemista no sólo ha legitimado temas políticos (o económicos con graves consecuencias políticas) sino que los ha utilizado como arma de extorsión.

En segundo lugar, tampoco debe ignorar la salvaguarda de los derechos esenciales. No es admisible que el Poder Judicial haya ignorado o convalidado la desaparición de personas durante la última dictadura (1976-1983); y la desaparición del patrimonio estatal –en primer lugar la de las empresas públicas– durante el menemismo.

Luego, como tercera cuestión, no debe extralimitarse en el ejercicio de sus funciones mediante sentencias que interfieren en actos propios de los otros poderes. No es posible que el Poder Judicial actúe como Poder Ejecutivo, dictándole detalles de la política económica (oh casualidad, de modo invariable en favor de los grupos empresarios y no de los simples ciudadanos). Los ejemplos son múltiples; entre los más importantes figura el ajuste de tarifas de las empresas privatizadas. Ya es inadmisibles que el FMI se entrometa en ese terreno; lo que faltaba era que se agregara la Corte.

Una cuarta condición es evitar las perversiones de las que fueron acusados los actuales miembros de la Corte por la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados: violar deberes éticos, incurrir en conductas que provocaron el descrédito público de la Corte, cometer diversas irregularidades en expedientes cruciales como los casos de la Embajada de Israel, el contrabando de armas, la edad jubilatoria de los jueces, el rebalanceo telefónico, los fallos contradictorios en el “corralito”; encontraron 44 y 40 cargos contra el

⁵⁰ Véase Arturo E. Sampay, *Informe del despacho de la mayoría*, Convención Nacional Constituyente, 8 de marzo de 1949.

⁵¹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, “Que se vayan los dueños”, *Le Monde diplomatique Ed. Cono Sur*, octubre de 2002.

presidente y el vicepresidente de la Corte... Casi nada. Con posterioridad, en 2003 el presidente de la Corte renunció por la amenaza de juicio político y el vicepresidente fue destituido.

En la necesaria construcción de la República Argentina será necesario abordar problemas de todo tipo y de primera urgencia: el hambre, la desocupación, la destrucción del Estado, la entrega de la energía y de la economía al *establishment* (en particular a empresas extranjeras). También será necesario y urgente terminar con la pobredumbre judicial que dio sustento legal a la decadencia y que realizó negocios con ella. Reconstruir el Poder Judicial es una de las bases de la recuperación del Estado. No se trata sólo de jerarquizar la función de juez sino también de convertir al Poder Judicial en ejecutor de la justicia, en guardián del respeto de los derechos humanos, civiles y políticos, y en custodio de la soberanía nacional.

Capítulo 3

El poder económico

I

Poder político y poder económico

1. La privatización del poder

Las privatizaciones sirven para mucho más que gestionar servicios públicos, manejar empresas y captar ganancias: constituyen un modo de tomar, ejercer y mantener el poder. La Argentina de los '90, donde las privatizaciones jugaron un rol central y la venta de activos públicos significó establecer una relación de dominación sobre la sociedad y el Estado, es un claro ejemplo.

Advertía Hermann Heller, ya en 1934: "El liberalismo, al llevar a cabo, en el máximo grado posible, la privatización de la economía, conduce, en último extremo, también, a la privatización del poder político. El dominio de clase, basado en lo económico privado, se extiende luego a todos los demás campos económicos y políticos. Su máxima perfección se alcanza en la dominación del capital financiero".⁵²

En la Argentina de los años 1990 varios grupos empresarios, nacionales y sobre todo extranjeros, compraron poder al apropiarse de los centros estratégicos que rigen a la sociedad. Esto les permitió ejercer el poder político de modo directo o indirecto, algo que se puede apreciar con claridad en la determinación de la agenda social a través de los medios de comunicación que poseen o donde publicitan; en la financiación de instituciones académicas que legitiman sus acciones y forman cuadros políticos afines; en el manejo de las empresas que captan la renta nacional y son fijadoras de precios.

⁵² Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955 (primera edición en alemán, 1934).

¿Qué mecanismos utilizan? El primero es la privatización de actividades básicas para el funcionamiento de la sociedad, que dejaron de estar regidas por el concepto de servicio público y se convirtieron en negocios puros y duros. La excusa de que por naturaleza el Estado no sabe administrar no es sostenible. Durante el neoliberalismo las empresas públicas funcionaron mal a causa de una política deliberada para perjudicarlas: además de atrasar las tarifas para frenar la inflación, fueron forzadas a tomar deuda externa en gran escala para financiar la evasión de capitales, sin los beneficios posteriores del seguro de cambio otorgado a los privados; debían pagar fuertes intereses y no tenían recursos para invertir. En síntesis, esa degradación permitió venderlas más barato y sin oposición. Puede afirmarse que existió una asociación ilícita de funcionarios sobornados, contratistas privados ávidos y sindicalistas venales. Lo que correspondía al interés nacional era sanear la empresa, no venderla.

Otro argumento es que para prestar un buen servicio basta con los mecanismos de control, y no es así: para que el servicio público prevalezca es necesario intervenir en el manejo de la empresa; no pueden controlar “reguladores” que no tienen información ni medios de acción o, peor aun, que en muchos casos responden a las empresas concesionarias.

Los dueños o concesionarios de las empresas privatizadas se quedaron con actividades vitales: el agua, la energía, las comunicaciones, el transporte, la química, la petroquímica, el acero, los bancos de desarrollo. El poder real no es el resultado de la voluntad popular, sino una construcción que utilizó la violencia política para imponer sus condiciones y la estructura económica para asegurar su permanencia en el tiempo.

Es probable que el caso argentino resulte único en el mundo, tanto por la cantidad y calidad de las privatizaciones como por el breve lapso de tiempo en que fueron hechas. El agua, a la empresa francesa Lyonnaise des Eaux-Dumez. En cuanto a la energía, el gas fue otorgado a Repsol-YPF, Petrobras y Techint. En electricidad, prevalecen Electricité de France y Endesa de España. En petróleo se privatizó YPF y ahora el sector está dominado por un oligopolio cuyas principales empresas son Repsol-YPF y la brasileña Petrobras (antes Pérez Companc).

En telecomunicaciones existen cuatro grandes conglomerados, en su casi totalidad extranjeros, liderados por Telecom Italia/France Telecom, CEI Citicorp Holdings/Telefónica Internacional, Agea/Clarín y Bell South/Movicom. La privatización del Correo fue un fracaso tal que hubo que reestatizarlo.

En transportes, Aerolíneas Argentinas, después de varias vicisitudes, pasó a ser propiedad de la española Marsans. Los ferrocarriles se desgazaron (de 35.000 km de vías quedan 5.000). Se privatizó la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA). Se privatizaron el Aeropuerto de Ezeiza, el Aeroparque Jorge Newbery y 31 terminales. También se privatizaron los caminos: a fines de 1990 se concedieron casi 9.000 kilómetros de rutas nacionales a 13 consorcios, integrados por los principales contratistas de obra pública.

Se privatizaron las empresas estatales de acero, las químicas y los complejos petroquímicos. En el sector financiero fueron privatizados la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, el Banco Hipotecario Nacional y numerosos bancos provinciales, y se disolvió el Banco Nacional de Desarrollo.

¿Para qué sirvió todo esto? Ante todo, para privatizar el poder y alejarlo de cualquier posibilidad de transformación democrática. Esto implica el manejo por grupos oligopólicos privados de variables fundamentales de la economía: fijación de precios y tarifas; cantidad de los abastecimientos; transferencia de tecnología y suministro de información. Con estos instrumentos, esos grupos determinan quiénes se quedan con el excedente económico. Ya no son necesarios los golpes de Estado, basta con golpes de mercado (deuda, dólar, ahora tarifas).

Un ejemplo típico de cómo ejercen ese poder es la explotación petrolera; el costo del barril de petróleo en boca de pozo es de cerca de 12 pesos (4 dólares). Las empresas que lo extraen venden ese petróleo en el mercado interno argentino al precio internacional, que en julio de 2004 oscila entre 30 y 35 dólares el barril, como si fuera de importación.⁵³ Se

⁵³ Las refinerías pagan 28,50 dólares por barril a las empresas extractoras y le acreditan el saldo hasta el precio internacional en una cuenta especial.

apropian así de la renta petrolera, que pertenece al Estado argentino y a su población presente y futura (no debe confundirse con el beneficio empresario, que está incluido en el precio del barril). Esta renta fue estimada para 2000 en cerca de 6.000 millones de dólares anuales.⁵⁴

También controlan los abastecimientos. Como actúan sobre actividades sensibles para la población, disponen de un fuerte poder de extorsión: si no se les dan las tarifas o precios que exigen, retacean o suprimen el servicio o los suministros. La denuncia del presidente Kirchner es contundente: taparon pozos petroleros para presionar por la suba de precios.⁵⁵

Disponen de la tecnología, que es la de sus casas matrices, y no investigan en Argentina. Por otra parte, en varios casos monopolizan la información sobre sus actividades y le comunican al gobierno las cifras que les convienen, aunque sean falsas. En el caso del petróleo, el gobierno no sabe cuánto se extrae y cuánto se exporta (sólo existen las declaraciones juradas de las empresas); y los costos de la explotación petrolera y gasífera son secretos de las empresas.

Por supuesto, a las empresas privatizadas les fue muy bien. Entre 1993 y 2000 las 200 mayores empresas del país generaron utilidades por cerca de 28.500 millones de dólares, de los cuales el 57% correspondió a 26 empresas privatizadas; el promedio anual de la tasa de ganancia de estas empresas fue del 10,4% y el de las no vinculadas a las privatizaciones del 1,1%.⁵⁶

En síntesis, para Argentina la experiencia ha sido mala y en algunos casos desastrosa: la provisión de agua tuvo fallas y no se hicieron las inversiones comprometidas; en petróleo se apropiaron de la renta, no exploraron y exportaron en exceso dadas nuestras reservas; en trenes, siguen las subvenciones y el muy reducido servicio que se presta es pésimo; en

⁵⁴ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2001*, Santiago de Chile, 2002.

⁵⁵ *Página/12*, Buenos Aires, 6-5-04.

⁵⁶ Daniel Azpiazu, *Las privatizaciones en la Argentina*, Fundación OSDE-CIEPP, Buenos Aires, 2002.

comunicaciones, las tarifas son altísimas; los concesionarios de aeropuertos no pagan el canon; los bancos extranjeros no devolvieron los préstamos en dólares.

Ahora la situación ha cambiado. Las empresas privatizadas pugnan por conservar sus privilegios, pero su situación es precaria y discutible. Dependen de un gobierno que no controlan. La creación de Enarsa, la empresa nacional de energía, puede marcar un hito en la revisión de lo actuado durante el decenio de 1990. Ojalá que de ese examen surja una afirmación de la soberanía nacional que renacionalice a la sociedad y reestablezca al Estado.

2. ¿Estatización, privatización o sociedades de economía mixta?

En Argentina vivimos oleadas de retrocesos económicos desde 1976 y en particular en el período 1990-2001. Las mutaciones fueron muy fuertes: salimos de un Estado que aunque deteriorado seguía siendo “de bienestar” y caímos en el neoliberalismo salvaje que devastó al país. Terminada esa etapa, ahora nos enfrentamos a una transición, llena de posibilidades, de peligros y de incertidumbres. Una de las principales lacras remanentes es la supervivencia de creencias y “verdades reveladas” del período anterior. Está probado que son falsas y cuando se las aplicó los resultados fueron catastróficos; pero se insiste en ellas como si fueran dogmas religiosos.

Creemos que ha llegado el momento de plantear el fondo de la cuestión. De lo contrario, se mejorarán las formas, pero se mantendrá el sistema de funcionamiento económico del modelo menemista; y, sobre todo, permanecerá intacto el poder económico que lo sostuvo. La explotación de recursos naturales y la operación de servicios públicos pueden estar a cargo del Estado, de sociedades de economía mixta o de empresas privadas. Para decidir cuál es la mejor, debe dilucidarse ante todo el tema de la conveniencia política, de los resultados económicos y de la viabilidad real.

En primer lugar, no es éste un problema de dogmas económicos sino de potestad política. Quien controla los servicios públicos acumula una importante cuota de poder y maneja las mayores cajas del país. Será muy diferente la configuración del poder en el país si estas

empresas están en manos del sector público, o del capital extranjero, o de la “patria financiera”, o de la “patria contratista”, o de empresarios nacionales grandes o medianos, o de cooperativas. También son fundamentales las políticas del gobierno: si va a fomentar el surgimiento de una burguesía nacional (y de qué índole), o si va a negociar con los beneficiarios.

En segundo término, hay que decidir si prevalece el criterio de servicio público o el de operación comercial. La diferencia es sustancial. En el primer caso, se trata de asegurar una función del Estado, sobre la base de una ideología del interés general y de las necesidades colectivas, que se satisfacen por los equipamientos comunitarios. En cambio, en el enfoque “de mercado”, el usuario debe pagar el precio del servicio que utiliza (para peor, en muchos casos son precios de monopolio); las reglas del juego son las de la empresa capitalista. El imperativo de rentabilidad privilegia a la demanda solvente, concentrando los servicios en aquellas regiones y grupos sociales que los hacen lucrativos; esto no es una anomalía sino que está en la lógica del sistema: lo que el empresario quiere es la ganancia. En teoría, sería posible subvencionar individualmente a los pobres que no puedan pagar esos servicios; pero esa eventualidad está excluida en países como Argentina, en donde la mitad de la población está bajo el límite de la pobreza. En consecuencia, la privatización de los servicios públicos agudiza la heterogeneidad estructural, tanto social como regional.

El tercer problema es el patrimonial. La privatización de los servicios públicos y de la explotación de los recursos naturales priva al Estado de una renta importante⁵⁷ y del manejo de una cuantiosa masa de recursos (la caja de los servicios públicos). Otro elemento a tener en cuenta es la deuda que acumularon las concesionarias; en muchos casos remesaban las

⁵⁷ Un ejemplo ilustrativo es el de los aportes que efectúan las empresas del cobre chileno, según sean pública o privadas. Entre 1991 y 2002, el promedio anual de las transferencias al fisco de la empresa estatal Codelco, que produce un tercio del cobre, fue de 809 millones de dólares; y las empresas privadas, que generan dos tercios de la producción, pagaron al fisco 167 millones de dólares. Véase Juan Villarzú R., presidente ejecutivo de Codelco, presentación ante la Comisión de Minería del Senado, 11 de junio de 2003 (www.codelco.com/prensa/presentaciones/ppt/senado_contribucion_mineria.ppt).

ganancias a sus casas matrices, mientras tomaban préstamos de ellas mismas, que entraban como deuda externa. En ningún caso el Estado debe pagar las deudas de los concesionarios. Un cuarto criterio se refiere a la naturaleza misma del funcionamiento de las empresas. Hay que distinguir entre quienes ejercen la autoridad (deciden sobre la índole, cobertura y calidad de los servicios), la propiedad (en ellos reside el poder final de decisión y allí van las ganancias o las pérdidas) y la gestión (es decir, la gerencia). Se trata de tres actividades que no necesariamente deben ser realizadas por la misma empresa o ente. No se justifica que el Estado renuncie a la autoridad y la propiedad, si lo que funciona mal es la gerencia.

Existen diversas formas de prestar servicios públicos. En el sistema liberal, la prestación del servicio está a cargo de la iniciativa privada. Otra modalidad es la locación, en la cual la administración pública contrata y paga la gerencia del servicio, sin que el Estado delegue ninguno de sus poderes. Una tercera forma es la concesión, por la cual el Estado delega en el concesionario la realización con fin lucrativo del servicio, para lo cual le concede un conjunto de potestades. El cuarto sistema es el de la estatización, por el cual el servicio es ejecutado por empresas del Estado; es el establecido en la reforma constitucional de 1949. El quinto régimen es el de las sociedades mixtas.⁵⁸ La elección del sistema a aplicar dependerá de los propósitos del gobierno y pueden practicarse distintas soluciones en diferentes empresas. Ese podrá ser uno de los principales resultados del examen que está efectuando el gobierno nacional sobre las 61 concesiones de servicios públicos.

Un sistema que fue empleado en el primer período de gobierno del presidente Juan D. Perón fue el de las sociedades mixtas. Se trataba entonces de pasar de un sistema exclusivamente privado a otro con control estatal. Fue establecido por el decreto 15.349 del 28 de mayo de 1946, que lleva la firma del presidente Edelmiro Farrell; tal vez no sea casual que ese mismo día se firmó el decreto de creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI): se financiaba el proceso de industrialización con una parte de la renta agraria y se le daba forma jurídica a las empresas grandes que lo

⁵⁸ Véase Benjamín Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, vol. III, págs. 91 a 116.

impulsarían. Estas empresas mixtas desempeñaron una función importante en los comienzos de la hegemonía industrial en Argentina.

Ahora enfrentamos otra situación de emergencia: el país fue saqueado con una evasión monstruosa de capitales y la mayor parte de las empresas nacionales grandes fueron vendidas a capitales extranjeros. Estamos como si hubiéramos perdido una guerra, con la desaparición de miles de industrias, una desocupación del 14% y la mitad de la población en la pobreza. Frente a la necesidad de reindustrializarnos (y rehabilitar los servicios que sustentan a la economía y abastecen a la población) sólo tenemos como agentes económicos importantes a empresas extranjeras y al remanente de la “patria contratista” y la “patria financiera”. Es evidente que sobre esas bases es imposible construir una política que reindustrialice y genere más justicia social.

¿Por qué no recurrir entonces de nuevo a las sociedades mixtas? Será una forma de asociar en la tarea de la reconstrucción nacional, a administradores y técnicos estatales honestos – que los hay, y muchos–, con empresarios grandes y medianos. A los empresarios, si se los deja solos, sólo se les ocurre llevar al máximo las ganancias –de cualquier modo– y evadir capitales (recordemos que en 2001 salieron del país 16.600 millones de dólares; en 2002, 15.100 millones; y en 2003, 6.000 millones)⁵⁹; a su vez, el Estado fue desarticulado y condenado a la ineficiencia. Si sumamos esfuerzos y en la etapa inicial le asignamos recursos –que también los hay–⁶⁰ es una solución que tiene la escala necesaria como para jerarquizar la estructura productiva nacional. Los recursos indispensables variarían según las empresas y en general se reducirían a su capitalización; no se pagarían deudas de los concesionarios ni indemnizaciones, pues las concesiones habrían caducado por incumplimiento; además, deben cobrarse las deudas que tienen con el Estado. En otros casos corresponderá crear nuevas empresas estatales o mixtas, a las que se conceda la explotación.

⁵⁹ Véase la nota 1.

⁶⁰ Véase José Sbattella, “Recursos propios para la reactivación”, *Le Monde diplomatique*, Edición Cono Sur, Buenos Aires, septiembre de 2003.

No se trata de un invento insólito, sino de una forma empresaria usual. En este momento, en Francia se discute la transformación de algunas empresas estatales en mixtas, con el propósito de darle ingerencia al capital privado (el gobierno procura aumentar la influencia de la empresa privada y recurre a este procedimiento). En nuestro caso, se trata de suplir la inexistencia de empresarios que tengan la vocación, el volumen y la cantidad como para encarar una reindustrialización; y de recuperar algo de la soberanía económica perdida.

Recuadro 2

El Correo

Hace algunos años, cuando alguien era estafado se decía: “compró un buzón”; era como si le hubieran vendido una parte del Océano Atlántico o un pedazo de nube. El Correo pertenecía a la categoría de bien público y era impensable que se lo apropiara una empresa privada. Los tiempos han cambiado y nos compraron los buzones, pero los estafados fuimos nosotros.

La caducidad de la concesión del Correo es inobjetable, por todas las transgresiones que cometieron los concesionarios. Ahora viene la segunda etapa: ¿qué hacer con él? En la gran mayoría de los países el correo es estatal o sociedad anónima mixta y cumple funciones de correo postal, de envío de paquetes, de logística (gestión de stocks, de pedidos, acondicionamiento de productos, provisión a redes de venta, entre otros) y de agente financiero. Se trata de una enorme red que cubre todo el país y se conecta con el exterior.

En el caso argentino es un poderoso instrumento de unidad nacional; pensemos en las múltiples operaciones que podrían realizarse en todas las regiones: en primer término la comunicación postal normal; después, los pagos y transferencias de dinero, en localidades en donde no hay bancos; los asesoramientos financieros (en las oficinas de correo de Francia existe un consultor que aconseja a los vecinos sobre la colocación de sus ahorros; y recordemos nuestra vieja Caja Nacional de Ahorro Postal); el pago de toda clase de facturas (en Suiza casi todos los pagos menores se hacen por cuentas que se abren en el correo); a

escala mayor, se asocian con empresas aéreas para el transporte de cargas y la realización de una infinidad de operaciones análogas.

Sobre si el correo debe o no ser estatal, son importantes las conclusiones de la Comisión sobre el Servicio Postal de Estados Unidos designada por el presidente Bush, que sostiene que el Servicio Postal “debe permanecer como una entidad independiente dentro de la rama ejecutiva del Gobierno Federal, con un estatuto único para operar como una empresa comercial autosustentable. (...) La privatización de una entidad comercial del tamaño del Servicio Postal podría hacer estallar tanto el servicio de correo como el mercado postal privado”. Afirma en su conclusión: “La Comisión cree que la estrategia preferida es un enfoque más evolucionado, bajo el cual el Servicio Postal es mantenido como entidad pública, pero reenfocada y reorganizada para mejorar su eficiencia y adaptabilidad frente al futuro incierto y más competitivo”.⁶¹

En Argentina existen además otras razones para conservar al Correo en la órbita estatal. No es rentable para los operadores privados mantener oficinas en localidades de pocos habitantes. El Correo estatal puede hacerlo y sus pobladores tendrán así acceso no sólo al correo sino también al cobro de haberes, a la recepción de libros, al acceso a los medios de comunicación escritos; en síntesis, es un factor de integración nacional. En una perspectiva superadora, las oficinas de Correo podrían llevar internet a todo el país y constituir centros culturales y de información en las pequeñas poblaciones. Es una inmensa red; hay que aprovecharla.

Pero el Correo no sólo es importante por lo que transporta, sino por lo que no transporta. El narcotráfico constituye una de las más poderosas mafias mundiales y uno de sus instrumentos fundamentales es el complejo postal-aduanero. De tal modo, el Correo estatal

⁶¹ Report of the President’s Commission on the United States Postal Service, *Embracing the future. Making the tough choices to preserve universal mail service*, Washington, julio de 2003 (www.treas.gov/offices/domestic-finance/usps/pdf/freport.pdf).

y una aduana honesta son ejes de una política sobre tráfico de drogas.⁶² No se trata de una cuestión abstracta. Entre nosotros se plantean varias alternativas, entre ellas la mafiosa local o la estadounidense de Federal Express; a nuestro juicio ninguno de ellos es conveniente para el país. Los mafiosos por sus implicancias delictivas (en especial en materia de droga); y Federal Express porque como es lógico representa el interés de su casa matriz, que es generar ganancias y controlar mercados; y no tiene nada que ver con la unidad nacional argentina, la difusión cultural e informativa y las demás funciones que puede cumplir una red de esa magnitud. Resultaría además paradójico que le diéramos nuestro correo, cuando el de Estados Unidos es y se mantendrá estatal.

Ojalá el tema se resuelva de acuerdo con el interés nacional de mediano y largo plazo, y no con el criterio de negocio de corto plazo.

3. Construcción de poder económico

Asistimos a un proceso de acumulación, reacomodamiento o desaparición salutaria de viejos actores en el plano político. Además de la dinámica institucional, existe otro poder de hecho, que según los casos trata de hacer viables, imponer o impedir las decisiones del gobierno: es la acción que ejercen agentes económicos sobre la estructura y el funcionamiento de la economía. Aquí la hegemonía puede ser de fuerzas afines o contrarias al gobierno.

A continuación nos referiremos a este poder económico de hecho. Los últimos gobiernos afianzaron y acrecentaron la parte del *establishment*, con la firme creencia de que “calmar a las fieras” les permitiría gobernar; o más aun, si se asociaban con ellos podrían hacer negocios juntos. Ahora, el gobierno convive con un poder económico que no ha creado; si pretende establecer su propia hegemonía deberá imponer nuevas reglas de juego e incluso propiciar el surgimiento de actores económicos afines.

⁶² De acuerdo con cifras de la Dirección Nacional de Aduanas, entre enero y noviembre de 2003, de los 198 procedimientos de incautación de drogas (sobre todo cocaína), en 104 casos se trató de envíos del correo, en su mayoría encomiendas postales.

Así procedieron, en el pasado, dos experiencias paradigmáticas: las presidencias de Menem y Perón.

El presidente Menem construyó poder económico de hecho por dos vías. La primera consistió en la entrega de los servicios públicos a transnacionales extranjeras y a empresas locales grandes; la segunda fue la constitución de grupos económicos ligados al Presidente, del tipo del CEI, Exxel y Banco República. Es un imperio económico, que se basó en el saqueo del Estado y en el goce de privilegios, que sobrevive en gran parte; pero está condenado porque cayó su base de sustentación política.

El otro ejemplo es el del presidente Perón. Pueden señalarse algunos hechos objetivos ocurridos en su mandato inicial. Primero, existió un proyecto de país, que era la Argentina industrial con mayor justicia social; segundo, la economía estaba en manos ajenas, que se oponían a sus designios. El gobierno decidió entonces cambiar la estructura del poder económico, para lo cual recurrió a dos mecanismos. El primero fue el fortalecimiento del Estado; para ello en 1946 captó la renta más importante de ese momento, que era la cerealera, a través del monopolio estatal de la compra de las cosechas y de su comercialización externa.⁶³ Al mismo tiempo, estatizó los servicios públicos y creó empresas públicas como Gas del Estado, Aerolíneas Argentinas, Flota Argentina de Navegación de Ultramar y de Navegación Fluvial, Agua y Energía, Canal 7 de televisión, ENTel, las dependientes de Fabricaciones Militares, las empresas que fueron de propiedad alemana, así como sociedades mixtas como Somisa y Atanor. El Estado tuvo así un enorme poder económico que respaldaba su acción política.

Al mismo tiempo intentó la creación de una burguesía nacional que compartiera el proyecto de la Argentina industrial; así estimuló la acción de grupos empresarios, que se agruparon en la Confederación General Económica. Aparecieron industrias de magnitud, como la automotriz, la del acero, la del aluminio, la química, entre otras, a la vez que una multitud de empresas medianas y pequeñas protagonizaron el proceso de sustitución de

⁶³ Esa renta es la diferencia entre el costo de producción local y el precio internacional de los cereales, que antes era de los exportadores.

importaciones: el objetivo era articular una base empresaria que respaldara a la Argentina industrial.

II

La deuda externa

1. Disolver la deuda

La deuda externa ha cumplido múltiples funciones a lo largo de la historia argentina. Una de ellas es la de constituirse en un factor de poder económico, mediante las presiones ejercidas por los acreedores, las complicidades del poder político local y las exigencias del Fondo Monetario Internacional.

Ya no es necesario demostrar que con la deuda externa hemos sufrido una expoliación cometida por el *establishment* internacional y local. Es una deuda que ya ha sido reembolsada varias veces: los intereses pagados y devengados entre 1991 y 2001 suman 88.000 millones de dólares;⁶⁴ gran parte de la deuda tuvo como contrapartida el aumento de los activos de argentinos en el exterior, que crecieron de 50.010 millones de dólares en 1991 a 124.000 millones en marzo de 2004.⁶⁵ No estamos en presencia de una relación normal entre deudor y acreedor, en la que cada parte cumple las obligaciones al pie de la letra. Hemos sido víctimas de un saqueo.

¿Qué estrategia adoptar frente a la deuda? ¿Cómo actuar para que los pagos queden a cargo de los responsables del endeudamiento y no del Estado argentino? ¿Qué hacer?

Ludwig Wittgenstein sostenía que las cuestiones no deben ser resueltas sino disueltas;⁶⁶ esto es, hay que atacar el problema mismo y cuestionar su existencia, antes que aceptar una

⁶⁴ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios números.

⁶⁵ Ministerio de Economía y Producción, INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, (www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales).

⁶⁶ *Tractatus logico-philosophicus*, Londres, 1922.

salida predeterminada. En el contexto del endeudamiento externo significa rechazar las premisas de los acreedores y del FMI, para discutir la naturaleza misma de la deuda, su función política, sus mecanismos económicos, para analizar de qué modo es posible desgazar la deuda, desarmarla en las partes que la componen, disolverla y sacarla de una buena vez de la historia argentina.

2. Estado de situación

Primero hay que saber cuánto y a quiénes se debe en este momento. El cuadro 6 muestra que la deuda pública del gobierno nacional asciende a 157.300 millones de dólares. Con independencia de la deuda del Estado nacional, existe una deuda externa del sector privado no financiero (32.133 millones de dólares) y del sector financiero sin Banco Central (12.781 millones), de la cual en ningún caso debe hacerse cargo el Estado.

Cuadro 6

Argentina: Deuda del sector público nacional, por instrumento, al 31-12-2003
(en miles de dólares)

	Saldo neto (a)
I. Total deuda pública (II + III)	157.927.095
II. Sub-total deuda a vencer (b)	149.841.272
Mediano y largo plazo	147.315.557
Títulos públicos	86.577.439
Moneda nacional	9.231.915
Moneda extranjera	77.345.524
Préstamos	60.738.118
Préstamos garantizados	14.100.210
Organismos internacionales	31.598.310
FMI	15.463.429

BIRF	7.163.295
BID	8.946.086
Fonplata	22.164
Fida	3.336
Organismos oficiales	4.571.369
Club de París	1.810.624
Otros bilaterales	2.760.745
Deuda garantizada	9.678.530
Banca comercial	522.303
Otros acreedores	267.396
Corto plazo	2.525.715
Adelantos transitorios BCRA	2.525.715
III. Sub-total atrasos	28.015.409
Capital	18.041.078
Intereses	9.974.331
Activos financieros por Boden (c)	-3.799.139
Garantías del Brady	-874.984
Activos por provincias	-14.489.396
Cuentas del Tesoro	-766.067

- (a) Saldos netos de activos financieros.
(b) Saldo de la deuda pública que excluye atrasos.
(c) Garantías en proceso de constitución.

Fuente: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Finanzas (www.mecon.gov.ar/download/financiamiento/deudac.xls).

Hay tres rubros que concentran la mayor parte de la deuda: bonos, préstamos garantizados y organismos internacionales. ¿Qué significa cada uno de ellos?

La primera cuenta que aparece es la de bonos por 86.577 millones de dólares; sin embargo, existen varias circunstancias que reducen de modo sustancial este monto.

Ante todo, su valor real es mucho menor. La cotización actual de estos bonos es del 25% de su valor nominal en promedio, por lo que estaríamos en alrededor de los 22.000 millones de dólares. Esta es la base para una quita lógica en una negociación razonable, porque se ajusta a los precios del mercado. Si no se concediera esta quita puede pensarse en una recompra por precios aun menores, pues es previsible una baja en la cotización al primer conflicto serio entre deudor y acreedores.

En segundo lugar existen vicios jurídicos. La demanda de Alejandro Olmos desemboca en la sentencia firme del juez federal Jorge Luis Ballestero, que en julio de 2000 declaró la ilegalidad de la deuda. Comprobó, por ejemplo, la usura, la invalidez de la renuncia a la inmunidad de Estado soberano y la falta de controles de la deuda (verificó nada menos que 477 irregularidades). Será necesario dilucidar esta cuestión jurídica, que afecta sobre todo a los remanentes de los bonos Brady, cerca de 4.500 millones de dólares. Si las obligaciones que le sirven de base fueran inválidas, también lo son los bonos que se emitan para reemplazarlas (art. 802 del Código Civil). Otra cuestión jurídica a resolver es la planteada por el megacanje de junio de 2001, que según la Auditoría General de la Nación significó un recargo de 55.281 millones de dólares en la deuda global por capital e intereses. La misma Auditoría ha declarado que esta operación “se llevó a cabo fuera del marco normativo propio de nuestro orden jurídico y fue lesiva para los intereses financieros del Estado argentino” (dictamen del 19 de marzo de 2002). El juez federal declaró la falta de mérito de las acusaciones contra Domingo Cavallo y otros; la sentencia fue apelada y la Cámara Federal ordenó que se reabriera a prueba la causa.

También el Congreso Nacional puede rechazar los actos de endeudamiento que no estén autorizados por el Congreso (art. 75 inc. 4; 7 y 8 de la Constitución Nacional). Es entonces una deuda cuestionada y podría decidirse que hubo emisiones ilegales de bonos.

Una deuda importante es la emitida para pagar a los bancos la pesificación asimétrica, que asciende a 11.025 millones de dólares.⁶⁷ Ésta es la consecuencia del escándalo que significó la pesificación 1 a 1 para los grandes deudores. Los 80 principales grupos empresarios debían a los bancos locales 7.955 millones de dólares; al pesificar 1 a 1 y estar el dólar a 3,50 pesos recibieron una subvención estatal de 19.887 millones de pesos.⁶⁸ Ahora el financiamiento de la licuación de pasivos de estas empresas es considerada como deuda externa a cargo del Estado; lo justo es que se les aplique un impuesto que capte esa renta injustificada. No existía ni existe ninguna razón para que tuvieran un seguro de cambio que no habían contratado. Recordemos que la fijación del tipo de cambio es una atribución del Estado soberano que no genera ningún derecho a resarcimiento de los particulares, ni de los empresarios, ni de los bancos.

Otra cuestión a resolver radica en los créditos garantizados establecidos por el decreto 1387 de noviembre de 2001, que transformó una parte de la deuda pública nacional existente en nuevos préstamos, garantizados por el régimen de coparticipación y por el impuesto sobre créditos y débitos de cuentas corrientes. Una parte importante de estos bonos fueron tomados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), en cuya cartera al 31 de mayo de 2004 figuraban 31.100 millones de pesos en títulos públicos emitidos por la Nación.⁶⁹ Si se resolviera pasar al régimen de jubilaciones de reparto, esta deuda desaparecería por identidad entre acreedor y deudor. Los fondos de las cuentas de cada afiliado deberían considerarse como aportes al sistema de reparto durante el lapso en que se efectuaron, sin las quitas, comisiones y pérdidas originadas por el manejo de las AFJP.

Así vemos que la principal deuda consiste en los bonos emitidos. Del total, la mitad está en poder de residentes en Argentina. El grueso son préstamos garantizados y Boden, que en su

⁶⁷ Boden y Pagaré 2007 en pesos, y Boden y Pagaré 2012 en dólares.

⁶⁸ Eduardo Basualdo, Claudio Lozano y Martín Schorr, “La transferencia económica de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, n° 186, febrero-marzo de 2002.

⁶⁹ Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, *Boletín Estadístico Mensual*, junio de 2004 (www.safjp.gov.ar); y Julio Sevaes, “¿Qué fue de los aportes jubilatorios?”, *Le Monde diplomatique* Ed. Cono Sur, junio de 2003.

mayoría están en poder de AFJP y bancos; los no residentes tienen sobre todo euronotas y bonex global, que en conjunto suman 36.062 millones de dólares. Examinamos la situación de las AFJP, pero los bancos son otro caso bien distinto: son fuertes deudores del Estado, enfrentan situaciones legales difíciles y han incurrido en múltiples incumplimientos. En estos casos, los bonos de deuda externa en poder de ellos deben ser considerados como un capítulo de la situación general de los bancos y no una acreencia indudable contra el Estado (pensemos en la deuda bancaria con el Estado a través de los redescuentos otorgados por el Banco Central y en la no devolución de los depósitos por ellos o por sus casas matrices). Con respecto a las euronotas y bonex en poder de particulares extranjeros, deberá examinarse la legalidad de cada emisión de bonos. La altísima tasa de interés que cobraban les indicaba el riesgo que corrían; y tampoco se debe financiar la maniobra especulativa de quienes compraron los bonos a precios de mercado con una fuerte quita y ahora quieren que se les pague el valor nominal.

En la actualidad el gobierno negocia una salida del *default*, que afecta a bonos por 81.200 millones de dólares. A tal efecto, propone una quita del 75% sobre el capital, con lo que se llega a una disminución de 60.900 millones. A esta suma se le sumarían los 18.200 millones de intereses acumulados hasta diciembre de 2003, todo lo cual suma 99.400 millones; si se restan los 60.900 millones de quita, se establece una deuda nueva de 38.500 millones de dólares. Los acreedores podrán optar por tres tipos de bonos, con una duración de entre 30 y 42 años; habrá un bono atado al crecimiento del PBI. Esta reestructuración se basa en un superávit presupuestario primario para la Nación del 2,7% y un crecimiento estable del 3% anual a partir de 2006.⁷⁰

Después de los tenedores de bonos, el segundo gran acreedor son los organismos financieros internacionales, con demandas por 31.600 millones de dólares. Estos organismos pretenden tener acreencias privilegiadas y ser invulnerables a cualquier quita. No es así. En los acuerdos suscritos con los países más pobres altamente endeudados

⁷⁰ Declaraciones del ministro de Economía Dr. Roberto Lavagna (*Clarín*, 2 de junio de 2004).

(HIPC) los organismos internacionales sufren quitas en sus acreencias; en este caso también deberían soportarla.

En primer lugar, porque los préstamos de estos organismos son caros: a los intereses que cobran deben adicionarse los costos en asesorías, evaluaciones y comisiones obligatorias, con las que se remunera a consultoras vinculadas a esos organismos (tanto que resulta más barato endeudarse con un banco comercial). En el caso argentino, además, estos organismos comparten la responsabilidad por haber impuesto políticas económicas ruinosas; como bien lo recordó el presidente Kirchner, exhibieron al ex presidente Menem como su mejor alumno y el más aplicado ejecutor de programas elaborados por el FMI. Pues que el riesgo moral sea igual para todos: quienes se mezclan en la política económica interna de los países no pueden pretender la impunidad. Si cometieron *mala praxis* económica deben pagar y soportar ellos también la quita que se aplique a los acreedores privados.

3. Defender la soberanía y mantener la quita

Costos del endeudamiento

Raúl Prebisch afirmaba que el problema fundamental de la economía es saber quiénes producen el excedente económico, quiénes lo apropian y qué hacen con él. Desde 1976 esta cuestión fue resuelta en Argentina a través del mecanismo del endeudamiento externo. El excedente producido por el agro y la industria era captado y evadido por el sector financiero, que reemplazaba el ahorro nacional por deuda. De este modo no sólo obtenía buenos negocios, sino que implantaba un modo de funcionamiento del poder en Argentina.

En efecto, como la economía dependía del endeudamiento permanente eran los acreedores, locales y extranjeros, quienes fijaban las pautas básicas de funcionamiento de la economía, como la concentración del ingreso y la extranjerización masiva; de la sociedad, como la flexibilización laboral; de las instituciones, con el desguace del Estado y la corrupción. En un momento hasta pretendieron tener razón. Cada vez que alguien intentó cuestionar este

régimen aparecieron los sofismas (“nos caemos del mundo”), las presiones (“habrá represalias”), las amenazas (“malvinización”, como si fuera una mala palabra)... Y los golpes de mercado.

Este modelo basado en la deuda externa logró desarticular la Argentina industrial, pero fue incapaz de sobrevivir: culminó en diciembre de 2001. Ha perdido la batalla ideológica: nadie cree más, por ejemplo, que las privatizadas vinieron a darnos un buen servicio; está derrotado en el combate político, donde retiraron a su mejor exponente en las elecciones presidenciales para no sufrir una paliza histórica; llevó al país a su peor crisis económica y social; y cuando la economía nacional vuelve al crecimiento contra todas las previsiones de los gurúes y en total oposición a las recetas del FMI, surge el tema de la deuda externa.

Es normal que los opinadores del *establishment* aparezcan en todos los medios que poseen: la deuda externa es el eje del poder financiero, por encima de gobiernos y elecciones. Por eso exigen mayor pago a los acreedores, aunque los argumentos esgrimidos carecen de fundamento. “Hay un amplio campo para pasar del 3% al 4,25% el superávit fiscal”, dicen, “sin afectar en lo más mínimo la reactivación económica ni los planes sociales auténticos”.⁷¹ No se tomaron el trabajo de calcular que 1,25% del producto son 5.200 millones de pesos y que los 4,25 puntos que quieren pagar a los acreedores significan 17.600 millones de pesos. Recordemos que los gastos totales del gobierno nacional asignados en 2004 para educación, salud, vivienda, agua potable, defensa y seguridad llegan a los 11.500 millones de pesos; los planes Jefes de Hogar, cuestan 3.500 millones de pesos. ¿Qué gastos presupuestarios sugieren suprimir para liberar los 5.200 millones suplementarios? ¿O aceptará el *establishment* aumentar el impuesto a la renta y a las ganancias, además de implantar una tasa a la renta financiera? ¿O pretenden pagar 5.200 millones de pesos con un aumento en el IVA?

Otra propuesta es asegurar el pago de la deuda externa, lejos de “populismos” y “demagogos”. Leemos: “garantías posibles son: ceder la cobranza de una parte de los impuestos al comercio exterior, que se depositarían en un fideicomiso fuera del país,

⁷¹ Mariano Grondona, *La Nación*, 15-02-04.

administrado por alguna entidad internacional”.⁷² Este es el trato habitual que existió durante el siglo XIX, cuando los países deudores sufrían la ocupación militar, con el manejo extranjero de las aduanas nacionales. Ahora ni siquiera necesitarían mandar tropas; les bastaría con que gobiernen sus asociados locales.

La respuesta a estas exigencias la dio el presidente Kirchner: “El país no puede pagar más porque sacrificaría su crecimiento”.

Los temas en discusión

Al menos, la cuestión de la deuda tiene la ventaja de clarificar cada posición, mostrar qué intereses están en presencia y permitir un debate acerca de algunos puntos fundamentales. Veamos.

Primero está el tema de la soberanía. Es la capacidad del Estado para autodeterminarse, que es irrenunciable; ningún Estado puede someterse a las decisiones de otro Estado, institución o grupo de intereses que contradigan su poder soberano.⁷³ Los jueces extranjeros no pueden juzgar en temas de derecho público de otro país; la legislación de Estados Unidos exceptúa el caso de que ese país renuncie a tal inmunidad; el gobierno argentino de la época lo hizo, pero esa renuncia es nula. No es válido renunciar a la soberanía: es como renunciar a la calidad de ciudadano libre y comprometerse a ser esclavo de otra persona. No corresponde que jueces extranjeros juzguen temas de la deuda externa soberana argentina, como son los contratos de deuda y la emisión de bonos.

En segundo lugar está el 75% de quita en los bonos de la deuda externa argentina sometidos a negociación. Antes, los acreedores ganaban siempre. Cuando alguien desea colocar dinero en bonos o acciones, lo primero que le pregunta el banco o la entidad financiera es si privilegia la seguridad o la rentabilidad; no puede quejarse quien eligió la alta rentabilidad con alto riesgo y perdió. En nuestro caso, las calificadoras de riesgo, como Standard &

⁷² Daniel Artana, *La Nación*, 17-02-04.

⁷³ Entre la copiosa jurisprudencia, véase el caso Andrea Goldoni, Tribunal de Milán, 10 de marzo de 2003.

Poors, evaluaban a los bonos argentinos como una colocación “especulativa”. Lo que ocurre es que antes el FMI cubría las pérdidas dándole un préstamo al gobierno para que pagara a los acreedores; después el gobierno le pagaba al FMI y todos quedaban contentos, excepto el país deudor, que tenía que hacerse cargo de la especulación de los acreedores, que percibían altísimos intereses y cobraban la totalidad de la deuda.

Ahora el FMI no rescata más: ese es el problema de los acreedores privados. Entonces protestan por la quita, que es absolutamente legal. El porcentaje que ofrece el gobierno es razonable: por una parte, aplica la rebaja que ya decidió el mercado; por la otra, está en el máximo de lo que el país puede pagar sin dejar de crecer. En cuanto a su legalidad, no puede hablarse de porcentaje confiscatorio, puesto que no se trata de un impuesto; en una renegociación de la deuda, la figura jurídica equivalente es la convocatoria de acreedores, en la que la quita resulta de la posibilidad de pago del deudor y puede consistir en cualquier porcentaje.

El tercer tema se refiere a nuestra permanencia en el mundo: nos amenazan con el trágico destino de los navegantes precolombinos en la era de la Tierra plana, que caían en el vacío al terminar el mar. Así, el ministro de Finanzas de Alemania afirmó que “si el país se aísla sería un desastre: no podrá mantener el nivel de inversión directa que necesita para consolidar su crecimiento económico”,⁷⁴ falacia repetida en coro por el *establishment* local. El capital externo no es un requisito para el desarrollo, ni en los noventa ni en la actualidad. La inserción irrestricta en el sistema financiero internacional significó la actual deuda externa y una fuga de 31.700 millones de dólares en 2001 y 2002, pese a la sumisión frente a los acreedores (ley de déficit cero, megacanje).

Vendrán capitales si crecemos. Y creceremos si captamos el excedente económico que producimos: un superávit fiscal primario mayor al esperado debe financiar la inversión pública y apoyar la privada. Ya conocemos los resultados del endeudamiento perpetuo y el ajuste permanente. Ha llegado el momento de explorar otros caminos.

⁷⁴ Hans Eichel, *Página/12*, 20-02-04.

4. Las negociaciones con el FMI

Las posibilidades

Los enviados del FMI desembarcan con nefasta periodicidad para controlar las cuentas de Argentina y formular nuevas exigencias. Los más recientes ponen en la picota los planes de reactivación y la necesidad de amortizar la enorme deuda social. ¿Está Argentina a merced de sus acreedores o existen otros caminos? ¿Qué le conviene más como Nación: aceptar, desligarse o el *default*? ¿Cuánto cuesta cada alternativa? Existe un conjunto de posibilidades, que deberán seleccionarse en función del interés nacional.

La solución del endeudamiento externo argentino necesita una estrategia que defienda el interés nacional y que, con rigor y creatividad, explore los caminos posibles para terminar con la sujeción política que imponen las condicionalidades de los créditos, así como la apropiación del excedente económico por medio de los pagos.

Un ejemplo de acción correcta en defensa del interés nacional es el planteo de la quita del 75% a los acreedores privados. En efecto, esa decisión del gobierno traslada el eje habitual de las discusiones a temas que no figuraban en la agenda tradicional. Se recupera así un factor estratégico esencial, que es la iniciativa, pero habrá inspecciones periódicas *in situ* del Fondo Monetario Internacional (FMI), que actuará como *lobbista* privilegiado de los acreedores externos.

Es previsible que las presiones se intensifiquen, ante las cuales se presentarán varias opciones. La primera, de conciliación y obediencia, es la que el país sigue desde hace al menos un cuarto de siglo, con los resultados conocidos. Significa acceder a las exigencias del FMI a cambio del refinanciamiento de la deuda por capital. En el contexto actual el FMI no ofrece un solo dólar adicional y pretende un aumento del superávit fiscal primario, un arreglo conveniente para los bonistas, y la sanción de varias medidas de gobierno que satisfagan al *establishment* financiero internacional y nacional. En síntesis, se trataría de

volver a declinar soberanía y perjudicar o impedir la recuperación económica, con los previsibles resultados sociales y, por supuesto, electorales.

La segunda posibilidad es la de hacerse fuerte dentro de las mismas reglas del juego. Significa mantenerse en la negociación, pero no aceptar las exigencias del FMI en materia de política económica interna, ni cláusulas que afecten la soberanía nacional. Por ejemplo, no acceder a modificaciones en cuanto al superávit primario ni a la quita a los bonistas. En este caso, se negociaría en forma separada e independiente con los bonistas y el FMI. Se trata de acreedores con intereses contrapuestos, porque una forma de pagarle más a los bonistas es aplicarle una quita al FMI. A grandes rasgos, es el tipo de negociación que lleva adelante actualmente el gobierno, que tiene un problema jurídico importante: si el FMI (que no tiene privilegios) cobra el 100% de sus acreencias y los bonistas menos, se está violando la obligación de tratar del mismo modo a todos los acreedores.

No es imposible que el FMI insista en sus pretensiones y rompa la negociación. En ese caso hay dos respuestas posibles; la primera está dentro de las reglas del juego y consiste simplemente en desligarse del control del FMI; la segunda es el *default*, que plantea una situación conflictiva para las dos partes.

Desligarse del FMI

¿Qué quiere decir desligarse del FMI? A mediados de la década de 1960, el FMI presionó al entonces presidente Arturo Illia por el problema de las patentes farmacéuticas. En la reunión final, Illia preguntó a su ministro de Economía “¿Cuánto le debemos a estos señores?; hágales un cheque y que se vayan”.⁷⁵ Por supuesto, los delegados del FMI se deshicieron en disculpas, porque lo último que quieren es perder el control sobre los países “tomados”, que se ven obligados a pagar por su libertad, en una situación similar a las de las ciudades medievales cercadas.

⁷⁵ Relatado a uno de los autores por Ricardo Illia, entonces secretario del Presidente.

Es que el FMI sólo puede interferir en la política económica de un país cuando éste debe cumplir con acuerdos por los que el FMI le otorgó préstamos (no obstante, se extralimita y formula exigencias en materias ajenas al repago de la deuda, lo cual excede sus atribuciones); pero de cualquier modo, si se dan por terminados esos acuerdos no se reciben más préstamos y se pagan las cuotas a su vencimiento, el FMI no tiene la posibilidad de ejercer ninguna presión.

Por cierto, el desligamiento del FMI no es una solución extrema, que suponga “patear el tablero”. El ex ministro Domingo Cavallo recurrió a ella el 26 de septiembre de 1994, cuando dio por terminado el préstamo de facilidades ampliadas del FMI y renunció a los desembolsos que Argentina iba a recibir a finales de ese año. El FMI dejó de intervenir en la política económica argentina, a punto tal que levantó sus oficinas que funcionaban en el Banco Central.

¿Acaso el ministro Cavallo tuvo entonces un raptó de nacionalismo? Por supuesto que no. El FMI, que como acreedor abusivo supervisaba la economía argentina, había exigido una baja en el gasto público y cuestionado el déficit que provocaban las jubilaciones privadas y la rebaja en los aportes patronales. Como iba a ser castigado por no haber cumplido con las metas del FMI, Cavallo se desligó de su control. Pagaría las deudas a su vencimiento y no recibiría más fondos, pero recuperaría la facultad de decidir la política económica (en este caso para favorecer al *establishment* financiero). Esa situación duró poco, porque el 3 de marzo de 1995 Cavallo se reintegró en plenitud al FMI y le suplicó que lo socorriera durante la crisis del Tequila.

En la situación argentina actual, desligarse del FMI supone dar por terminados los programas existentes; no refinanciar la deuda y asumir los compromisos actuales. Desde ese momento, el FMI quedaría fuera de toda intervención u opinión sobre la política económica argentina. La relación con el Banco Mundial (BM) o con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no se vería afectada. Por supuesto, hay que evaluar los beneficios y los costos. El beneficio es olvidarse del FMI y rescatar la soberanía

económica. El inconveniente radica en que es caro: hay que pagar religiosamente cada cuota.

Los pagos comprometidos con el FMI son los que figuran en el cuadro 7.

Cuadro 7
Argentina: Pagos proyectados al FMI (sobre la base de obligaciones)
en miles de millones de dólares (a)

	2004	2005	2006	2007	2008
Principal	4.656,1 (b)	3.124,6	2.002,5	3.065,7	1.937,2
Cargas/intereses	233,3	236,1	149,4	92,4	27,0
Total	4.889,4	3.360,7	2.151,9	3.158,1	1.964,2

(a) Las cifras del FMI están en derechos especiales de giro (DEG). Se aplicó la cotización de 1 DEG = 1,465 dólar.

(b) Se consideraron pagos al FMI por 758 millones de dólares realizados desde septiembre de 2003 (Véase Ismael Bermúdez, *Clarín*, Buenos Aires, 11-03-04).

Fuente: FMI.

Es evidente que la cuenta es muy pesada y que rechazar un refinanciamiento puede parecer una insensatez; pero para evaluar la relación de beneficio-costos deben introducirse otras consideraciones. La primera: ¿cuánto cuesta cumplir con lo que exige el FMI? En términos monetarios, en 2004 subir el superávit fiscal a un 4,25% del PBI –como procura el FMI– significa destinar 16.000 millones de pesos (5.700 millones de dólares) al pago de servicios de la deuda externa; la cuarta parte del presupuesto nacional. La asignación actual del 3% del PIB implica 11.000 millones de pesos (4.000 millones de dólares). Pero el costo mayor puede estar en la disminución de la quita del 75% a los bonistas. *Grosso modo*, el 25% de 88.000 millones de dólares representa 22.000 millones. Si cediendo a las presiones se pagara el 50%, serían 44.000 millones de dólares.

En definitiva, si el FMI introdujera este tipo de exigencias, desligarse resultaría mucho más barato que cumplir sus pretensiones. Hay que considerar además que las sumas que se le deben al FMI se refinancian, por lo que al final igual hay que pagarlas, claro que en plazos

mayores. Todo eso sin contar con la recuperación de soberanía que significa la desaparición del control extorsivo del FMI. En su conferencia de prensa del 31 de marzo de 2004, la directora-gerente del FMI, Anne Krueger, reclamó la suba de las tarifas de los servicios públicos –en especial de la energía–, el aumento de la rentabilidad de los bancos, la flexibilización laboral y un cambio en las relaciones con las provincias. Enunció un plan de gobierno, como si hubiese sido votada para dirigir la economía argentina.

Cuando se evalúan los pagos de la deuda pública no sólo deben considerarse los montos, sino quiénes pagarían. Es justo que la carga recaiga en los que se beneficiaron con el negocio de la deuda, es decir, en el sector financiero y en los evasores de capitales. Es obvio que debe implantarse un impuesto a las ganancias financieras (renta de bonos y depósitos a plazo), que si fuera del 30% generaría 5.100 millones de pesos anuales.⁷⁶ También debería cobrarse un impuesto a las ganancias de capital, que en Argentina no se aplica, pero que rige en Brasil, Dinamarca, Alemania, Italia, Suecia y Estados Unidos.

Además, debe cobrarse el impuesto a los bienes que los argentinos tienen en el exterior. De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía y Producción, los activos externos del sector privado no financiero en marzo de 2004 ascendían a 124.065 millones de dólares.⁷⁷ El balance de pagos elaborado por el INDEC calcula en 2.700 millones de dólares la renta que cobran los argentinos por sus depósitos o bonos en el exterior; a ellos deberían sumarse los activos que no generan renta y las inversiones. Pensemos en la desmesurada ganancia de capital que tuvieron con la devaluación. Esos capitales no pagan impuestos en el país al que emigraron, porque se trata de residentes en Argentina; y como la mayoría de ellos no declara esos bienes aquí, no pagan en ninguna parte. Los fiscos de los países desarrollados, en primer término Estados Unidos, tienen esa nómina y, convenio internacional mediante, podrían suministrarla al gobierno argentino para que pueda cobrar los impuestos correspondientes.

⁷⁶ Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE), *Informe IEFE*, n° 127, La Plata, 2004.

⁷⁷ Ministerio de Economía y Producción, INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales).

También importa la forma de pago. Si se tomara la decisión política de asignar hasta el 3% del PIB al pago de la deuda externa, en lo inmediato podría dedicarse el grueso de esa suma al pago al FMI y negociar con los bonistas un período de gracia de 4 años. Por supuesto, se plantearía un conflicto, pero esta vez el FMI sería parte; se vería con nitidez que si cobra el FMI, se posterga a los otros acreedores. Pero no variaría la suma destinada al pago de la deuda.

El default

Otra posibilidad es la del *default*. Si el FMI mantiene sus exigencias y el gobierno considera que la solución del desligamiento es demasiado costosa, Argentina incurriría en incumplimiento y podría solicitar una quita en el monto de la deuda análoga a la de los bonistas privados. Lo más probable es que el FMI la rechace y pretenda ser un acreedor privilegiado. En realidad no lo es, pues la legislación internacional establece la igualdad de trato para todos los acreedores, excepto que existan privilegios determinados taxativamente, lo que no ocurre en el caso del FMI. Se entraría en un conflicto a tres bandas, entre Argentina, el FMI y los bonistas. En ese caso, la relación de fuerzas no es tan desfavorable para Argentina, pues la capacidad de dañarla es relativamente baja. La principal represalia consistiría en no otorgar nuevos préstamos externos, una amenaza fatal para una economía que vive del endeudamiento, como la de Argentina en el decenio de 1990; pero ahora sería una intimidación vana y, más aun, sería perjudicial que entraran capitales especulativos.

En cuanto a las inversiones directas extranjeras, cuya escasez futura se pronostica “si Argentina no se porta bien”, éstas siempre han sido complementarias del ahorro nacional y han ido a los países en los cuales invertir es negocio; es decir cuando el país en cuestión crece. No lo es, en cambio, en las economías que siguen los dictados del FMI, que en general están arruinadas. La otra cuestión es que en la situación actual no entran capitales extranjeros y Argentina crece; en 2003 sólo hubo inversiones directas por 1.020 millones de dólares y la economía creció 8,7%; y no es que hayan madurado inversiones anteriores, porque las efectuadas en los años pasados consistieron en su mayor parte en cambio de manos y no en inversiones nuevas.

¿Cuál es la mejor estrategia para negociar con el FMI? Conviene empezar la respuesta por el revés: la peor actitud es aceptar las exigencias del FMI, que no sólo son muy costosas, sino que enajenan la soberanía económica. Las otras posibilidades tienen ventajas e inconvenientes y, como en toda negociación, dependen de ambas partes.

La posibilidad más fácil es la de negociar dentro de las reglas del juego. Esto es viable si el FMI no insiste en subir los porcentajes del PIB a asignar al pago de la deuda ni pretende una rebaja en el 75% de la quita a los bonistas.

Si las exigencias del FMI se convirtieran en inaceptables, por lo que significan en términos de soberanía y de costos, podría entrarse a las alternativas de desligamiento o de *default*. La primera tiene dificultades económicas y la segunda políticas. La solución no debe guiarse ni por el voluntarismo ni por restricciones ruinosas. El arte de la política.

5. Actores y acciones posibles

Los principales actores en el drama de la deuda externa son por una parte el gobierno y el pueblo argentinos; por la otra el sistema financiero nacional e internacional. A este respecto no debe haber equívocos. El FMI es el “comité político” de los intereses financieros, locales e internacionales, no un ente neutral inspirado por la ciencia económica y el equilibrio económico mundial; esto se muestra claramente por su propio carácter de acreedor y por las políticas que ha impuesto de manera sistemática.⁷⁸ Otros actores son las AFJP, los bancos beneficiarios de los bonos y los acreedores extranjeros, que ya mencionamos.

Estas son las partes que enfrentarán dos momentos críticos en los próximos meses. El primero es la negociación de la deuda externa y el segundo la legislación fiscal que haga pagar la deuda a sus beneficiarios.

⁷⁸ Véase Joseph Stiglitz, *Globalization and its discontents*, W.W. Norton, Nueva York, 2002; y Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, “¿Para qué sirve el acuerdo con el FMI?”, *Le Monde diplomatique*, Ed. Cono Sur, abril de 2002.

En las tratativas con el FMI es urgente afirmar la soberanía nacional. Aunque parezca paradójico estamos en una posición negociadora fuerte. No esperamos que lleguen nuevos aportes de los organismos internacionales, se interrumpieron las inversiones directas extranjeras y lo que ofrece el FMI es sólo refinanciar sus acreencias. Esto les interesa a ellos más que a nosotros, porque si no les pagamos arruinamos sus balances. De modo que podemos esperar: no necesitamos que nos traigan dólares, sino que no se lleven los que generamos nosotros; quieren el superávit fiscal primario para que el gobierno compre dólares para pagar deuda (antes provenían de los préstamos externos y ahora los provee el saldo del comercio exterior). Mientras esperamos, la economía podrá crecer y entonces sí habrá inversiones; en primer lugar las internas y después las externas. Quienes invierten en la economía real quieren que haya demanda: nadie va a invertir sin perspectivas de vender lo producido. Si los recursos fiscales adicionales se orientan hacia la obra pública y aumenta la masa salarial, será posible relanzar la economía y volver a la industria (adecuada a los nuevos tiempos). Para que eso sea posible no debemos permitir que el FMI imponga programas recesivos

El combate que viene no sólo es con el FMI sino también contra el *establishment* local, en especial el que evadió capitales y lucró de modo excesivo con el endeudamiento. En muchos casos, es difícil revertir medidas absurdas y gravosas, como la pesificación 1 a 1 a los grandes deudores; pero pueden gravarse las ganancias desmedidas y la evasión de capitales, tanto en los flujos como en el stock.

No es justo que el pueblo argentino pague los fraudes cometidos, aunque muchos de ellos no sean delitos. Por ejemplo, la pesificación de las deudas de todas las empresas para indemnizarlas por la devaluación permitió en 2002 que 37 empresas que habían transferido al exterior 6.087 millones⁷⁹ pesificaran 5.054 millones de dólares. Estos abusos de posición

⁷⁹ Las empresas petroleras Pecom y Repsol YPF pesificaron 350 y 310 millones de dólares y remitieron al exterior 1.900 y 1.000 millones de dólares; entre las telefónicas, Telecom pesificó por 282 millones de dólares y giró al exterior 963 millones de dólares, y Telefónica de Argentina pagó en pesos 85 millones de dólares y transfirió 723 millones (véase Horacio

dominante deben ser gravados con impuestos. Además podría implantarse una Tasa Tobin interna que grave las transacciones en divisas. Un tercer impuesto, que ya existe pero que se evade, es el aplicado a los bienes de argentinos en el exterior; en este caso deberían concertarse acuerdos con los países en los que se han depositado o invertido para facilitar su pago.

Es importante que con impuestos vinculados a la deuda externa, sea constituido un fondo especial para que los beneficiarios de la deuda paguen las amortizaciones e intereses de los saldos que no puedan disolverse. El presupuesto nacional se emanciparía así de una pesada carga y la política argentina podrá liberarse de la presión de los diferentes *lobbies*, así como evitar los intentos de golpe de mercado.

Por eso creemos que una estrategia general en el tema de la deuda consiste en disolver el problema al máximo. Esta deuda ya la pagamos a través de la usura aplicada; gran parte de la deuda reclamada puede disolverse. Lo que corresponde ahora es limitar los daños y cargarle la cuenta a quienes la provocaron, a través de impuestos especiales que paguen los beneficiarios para afrontar el pago del remanente. Tenemos una posición fuerte en la negociación; debemos tratar al FMI como el agente de cobro y legitimador del *establishment* internacional y local, desarticular la Santa Alianza financiera que predomina desde 1976 y terminar para siempre con la imposición de políticas económicas lesivas para nuestra soberanía, nuestros intereses y nuestra sociedad.

Conclusiones

De la reactivación al crecimiento sin excluidos

1. Cambios de régimen

Además de distinguir lo esencial de lo accesorio, en el análisis de la economía argentina es preciso diferenciar los efectos de moda y los acontecimientos vistosos pero vacíos, de los cambios más duraderos en el modo de vivir, producir y repartir en la sociedad. Porque el país se encuentra ante la oportunidad histórica de efectuar un cambio de modelo, cuya viabilidad y chances de éxito deben evaluarse más allá de la configuración política y económica actual. Se trata de una situación excepcional, por la que se atraviesa una o dos veces por siglo, que es preciso aprovechar.

En los años '40 del siglo XX, Argentina vivió una clara situación de cambio de régimen. Pasamos del país agrario al industrial, con redistribución del ingreso y migraciones internas. No sólo variaron los modos de producir, sino también las relaciones sociales, con el ascenso de los trabajadores. Evolucionó la configuración política con el fin del fraude electoral, desaparecieron viejos partidos y aparecieron el peronismo y el desarrollismo.

El país venía de la depresión de los años 1930 y la salida no fue una mejora de lo existente, sino la implantación de un nuevo modelo. La crisis pudo ser superada gracias a la industrialización por sustitución de importaciones, que provocó un sustancial aumento de la productividad con mayor justicia social. No se entró en una “meseta” del antiguo régimen – que ya no daba para más–, sino que apareció otro, con sus virtudes y defectos, pero sin duda diferente y superador. No fue la fase de un ciclo sino un cambio de estructura. A partir de entonces se vivió una etapa “fordista”, basada en el consumo de masas.

Pero la Argentina industrial fue destruida con violencia a partir de 1976. Hubo un cambio de régimen y fue implantado –con altibajos e interrupciones– un sistema profundamente reaccionario. Vino la Argentina de renta y financiera, que vivió del endeudamiento externo,

enajenó el patrimonio nacional, provocó la desindustrialización y la desocupación. Esta Argentina se hundió con estrépito en el año 2001, entre otras razones porque fue incapaz de instaurar un régimen sustentable, aunque fuera injusto.

Comenzó entonces una etapa de transición. Por definición, las transiciones son inciertas, y la actual tiene fortalezas y debilidades. El gobierno enfrentó situaciones inexorables. La convertibilidad cayó por su propio peso, ya que no se podía pagar la deuda ni aguantar la pérdida de reservas. De allí el *default* parcial de la deuda externa y la devaluación, que no fueron el resultado de una política económica deseada, sino la convalidación de una dura realidad.

El gobierno pudo estabilizar la situación con medidas de emergencia adoptadas en los primeros meses de 2002, tales como la retención a las exportaciones, el Plan Jefes y Jefas de Hogar y la compulsión a los exportadores para que liquidaran las divisas. Al mismo tiempo, comenzó una reactivación sobre la base de la capacidad instalada ociosa; el producto y la inversión crecieron a tasas insospechadas. Existe un indudable proceso de recuperación, aunque quedan enormes problemas pendientes: la pobreza, el desempleo, la mala distribución del ingreso, el desajuste de algunos precios relativos (en primer término: el salario), la insuficiencia de la infraestructura. Ahora bien. ¿Cómo pasar de la reactivación al crecimiento? ¿Qué hacer para no entrar en una “meseta”, a mayor nivel que en el período pasado, pero con pautas de funcionamiento similares?

Está en juego el poder real, político, económico y social: el futuro estilo de desarrollo dependerá de cómo se resuelvan algunos problemas esenciales. Esto será a su vez el resultado de la estructura de poder vigente; las soluciones que se adopten consolidarán las jerarquías o las cambiarán. Se decidirá inexorablemente –por acción u omisión– cómo se crecerá y sobre qué bases.

2. La autoridad del Estado

Para acabar con el esquema fracasado y no volver a tener “el mismo perro con otro collar”, el país debe desarrollarse e invertir en el mayor grado posible; disponer de una estructura productiva sólida; terminar con el desempleo; distribuir los ingresos con mayor justicia; jerarquizar el sistema productivo; procurar que las empresas actúen de acuerdo con el interés nacional; minimizar el problema de la deuda externa. No es igual que los ingresos se concentren o se distribuyan con equidad; que haya o no suficiente trabajo; que se exporten materias primas o productos industriales; que las principales empresas sean nacionales o extranjeras; que a la deuda externa la pague el presupuesto nacional o impuestos específicos a cargo de quienes se beneficiaron con ella. Estos no son temas aislados, sino parte esencial de un modelo global de desarrollo. Un nuevo modelo precisa cambiar la configuración y el ejercicio del poder.

Cuando se avanza en las soluciones los senderos se bifurcan; pero no en un jardín como en el cuento de Borges, sino en una selva. Lo primero consiste en tomar la dirección correcta desde el punto de vista del interés nacional y el bienestar general, para lo cual es indispensable saber por dónde se va, cómo es el camino y qué existe al final de cada sendero: es preciso superar el planteo de corto plazo, tener una visión estratégica. La inexistencia del mediano y largo plazo fue una de las mayores taras del modelo neoliberal. No debe repetirse el caso de quienes no veían o no querían ver más allá de su nariz: en los años 1970 no se dieron cuenta de que desaparecían personas; en el decenio de 1990 de que desaparecía el país.

Lo primero es cambiar de esquema económico. El sendero del antiguo régimen es el de renta y financiero y ya se sabe adónde llevó. La gama de modelos posibles basados en otros principios es muy amplia. En el capítulo 1 nos referimos al modelo sustentable de consumo masivo, porque tiene antecedentes en el país y porque expresa a una Nación industrial. Tiene como objetivo la transición de una economía de renta y financiera, a otra de producción con mayor justicia social. Se basa en: primero, el aumento de la productividad de la mayoría de la población; segundo, la captación de la mayor parte de los frutos de esa

alta productividad por la población y el Estado; y tercero, una política de inversiones. Este mecanismo de crecimiento ya se experimentó con éxito en otra época (1945-1955); no se trata de repetirlo ahora sino de aplicar sus principios básicos en las condiciones actuales: el consumo masivo como motor de arranque y elemento de justicia social, la inversión productiva como factor de sustento y reproducción en el tiempo.

No se aplica en este caso la relación de causalidad tradicional, que prescribe que primero debe crecer la torta y recién después repartirla; o su metáfora líquida, la teoría del derrame. En este esquema no hay que esperar etapas previas que rara vez se cumplen, sino actuar de inmediato para que haya más consumo a disposición de los más pobres, sin esperar a que crezca el producto. Esto es posible mediante la redistribución del ingreso actual, en la que el 20% de abajo recibe sólo el 4,2% del total, mientras que el 20% de arriba se queda con el 52,6%.⁸⁰ Así, en el momento inicial, el mayor consumo de los más pobres no se nutre de una baja de la inversión, sino de los menores consumos, evasión y atesoramiento de los más ricos. Los efectos multiplicadores de esta política sobre la producción son mucho mayores que los consumos conspicuos y la evasión de los grupos de mayores ingresos.

Como ejes del nuevo modelo aparecen entonces el ejercicio de la autoridad estatal, el crecimiento económico (sobre la base de la reindustrialización) y la inclusión social.

La ejecución de toda política requiere un Estado y un gobierno eficientes, que obren de acuerdo con criterios racionales (el método para adoptar decisiones de los gobiernos responsables y de las empresas serias es la planificación). En el plano económico debe ejercer su autoridad sobre aspectos clave, tales como los servicios públicos, el sistema productivo, la energía, las finanzas, la moneda, el sistema de previsión social y la deuda externa.

La potestad sobre los servicios públicos es fundamental. Su finalidad es satisfacer una necesidad básica de la población; en consecuencia, el negocio privado debe ceder frente al interés general. El gobierno debe asegurar una prestación correcta del servicio, sea

⁸⁰ Véase el cuadro 1.

mediante el suministro directo como empresario estatal o a través del control real o la regulación efectiva del servicio concedido a particulares. También debe influir sobre el sistema productivo. Si se consideran las 500 mayores empresas del país, en 2001 las extranjeras eran más de la mitad, generaban el 67% del valor de la producción, el 72% del valor agregado y el 82% de las utilidades.⁸¹ En estas condiciones, el control que ejerza el gobierno para que esas empresas respeten el interés nacional (que no necesariamente coincide con el suyo) es vital. Otro tema que incumbe directamente al gobierno es el de la energía, ya que casi todas las etapas de esa actividad han sido privatizadas. En ese sentido es fundamental haber creado Enarsa, que debe convertirse en instrumento de control, regulación y producción.

Otro tema trascendente es la reforma a fondo del sistema fiscal, referido en el capítulo 2, punto II. Es indispensable rebajar el IVA y gravar las ganancias financieras, que no pagan impuestos.

Un cambio institucional importante consiste en poner al Banco Central bajo la dependencia del Ministerio de Economía. No puede ser que el sector financiero maneje la política monetaria y de crédito con independencia del gobierno (véase el capítulo 2, punto I).

Otra reforma básica debe ser la del régimen jubilatorio, que generó déficits presupuestarios de 4.200 millones de pesos anuales, que sólo recibe las cotizaciones de un tercio de los inscriptos y que administró las cuentas de sus afiliados de modo tal que hubiera sido más rentable poner esas sumas en plazos fijos, sin tener que pagar comisiones del 30%.⁸² Existe una gama de posibilidades para reformar ese sistema. Una consistiría en volver al régimen de reparto, considerar los fondos de las cuentas individuales de capitalización como aportes durante el período en que se hicieron –como ya señalamos– y tener a las AFJP como un complemento voluntario para quienes quieran mejorar su jubilación de reparto.

⁸¹ Ministerio de Economía y Producción, INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

⁸² Jorge Beinstein y Mario D. Lorenzo, “El saqueo de las jubilaciones”, *Le Monde diplomatique edición Cono Sur*, Buenos Aires, diciembre de 1999.

La deuda externa continúa siendo un determinante de la política económica general. En el actual proceso de negociación del *default*, el gobierno ha planteado tres premisas que defienden el interés nacional: no pagar con nuevos financiamientos externos, hacer una quita del 75% y poner un tope a los pagos por deuda.

En el plano económico, el primer requisito es el crecimiento sostenido, no por fetichismo aritmético sino por necesidad económica y social. Pero no de cualquier crecimiento: el de 1991-1994 fue destructor de industrias y de empleo. Un crecimiento deseable debe sustentarse en el consumo, las inversiones y las exportaciones. No se trata sólo de un problema cuantitativo sino cualitativo.

Debe promoverse el consumo de los grupos de menores ingresos, con una política que tienda a saldar la deuda social y a descomprimir la tensión política; tiene un fuerte efecto multiplicador y requiere pocas importaciones. En materia de inversiones deben estimularse los sectores y ramas que generen mayor crecimiento u ocupación (industria, construcción, agricultura); en paralelo, es indispensable fortalecer la infraestructura de energía, transporte y comunicaciones. En esta tarea habrá que revalorizar al sector público, que en el promedio anual 2000-2003 sólo llegó al 8,9% de la inversión en construcciones y al 2,8% de las de equipo durable de producción.⁸³ En materia de exportaciones, la mitad consiste en materias primas sin procesar; es por lo tanto indispensable que se aumente su contenido en valor agregado.

La reindustrialización requiere un esfuerzo sostenido, tanto del sector privado como del Estado. Argentina fue un país industrial y dejó de serlo. El sector productivo no podía aguantar la subvención a las importaciones implícitas en el tipo de cambio (véase el capítulo 1, punto II).

Tampoco se trata de cualquier industrialización. Hay dos grandes grupos de industrias. El primero consiste en las que elevan la jerarquía del sistema productivo, son “cerebro-intensivas” y con alta densidad de capital (por ejemplo, las aplicaciones de la energía

⁸³ INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

atómica). El segundo grupo, también indispensable, es el que ocupa más mano de obra con menor productividad; debe revertirse la caída de la participación de la industria en el empleo total.

3. La inclusión social

El principal problema de la Argentina actual es la exclusión social, que se produjo como resultado natural del sistema de renta y financiero que rigió en el decenio de 1990. El nuevo modelo a estructurar debe incorporar a 5 millones de indigentes, en especial a 3,1 millones de desocupados y subocupados. No es un proceso simple. Primero, los utilizadores de mano de obra barata deberán entender que los mayores costos en mano de obra se compensan con exceso por el aumento del mercado y de la productividad. En el plano político, implica salir de la situación clientelismo/asistencialismo y pasar a otra de categoría superior, que es la de asalariado/consumidor. Se trata de una cuestión fundamental para afianzar la unidad nacional.

Los dos instrumentos básicos para promover la inclusión social son el empleo y la distribución del ingreso. El empleo es un elemento básico para determinar si alguien está excluido o incluido en la sociedad (véase el capítulo 1, punto II).

Un mejoramiento en la distribución del ingreso requiere la acción de varios instrumentos de política económica. En primer lugar, una reforma fiscal que grave más al ingreso y a la riqueza altos y desgrave a las categorías más bajas; que además genere fondos adicionales para mejorar la condición de los más pobres. Segundo, la creación de empleos y la suba no inflacionaria de salarios, en especial de los más bajos. Tercero, el mejor funcionamiento de los servicios públicos; una forma de salario indirecto a través de los servicios, en especial de salud, seguridad social y educación: actualmente hay 13 millones de personas sin cobertura médica y 9,3 millones sin seguridad social. Por último, deberían instrumentarse programas regionales que estimulen la actividad productiva de las provincias y otorguen cierta protección social a sus habitantes.

Para cambiar el esquema neoliberal por un modelo productivo es necesario reunir tres condiciones: conciencia social, voluntad política y poder político. Hemos avanzado mucho en la conciencia social y la voluntad política a favor del desarrollo de un modelo de producción y redistribución del ingreso que reemplace al régimen concentrador de renta y financiero. Corresponde ahora al poder político instrumentarlo: el país se encuentra frente a una oportunidad acaso única.

Por cierto, todo intento de transformación es muy difícil, por las estructuras de poder que todavía responden al antiguo régimen, por la maraña de intereses implicados. Asusta el estado del Estado, después de decenios de decadencia; pero aun así es el único instrumento de transformación posible para los que no pertenecen al *establishment*. Además, habrá que revertir el vaciamiento conceptual de la política, donde no pocos dirigentes se han regodeado. No es fácil enfrentar los resultados de esa terrible “deserción de las elites” partidarias, sindicales, empresarias, económicas, militares, eclesiásticas, intelectuales. Sin embargo, nada es factible sin militantes y sin liderazgo. Creemos, pese a todo, que nuestra sociedad tiene recursos físicos, financieros, humanos que permanecen inexplorados y latentes en suficiente calidad y cantidad para recuperar la Nación y formar nuevas élites. Existe una Argentina posible. En circunstancias tal vez tan difíciles como las que vivimos, William Shakespeare puso en boca del Rey Enrique: “Todo está listo si nuestros corazones lo están también”.⁸⁴

⁸⁴ Véase William Shakespeare, “La vida del Rey Enrique V”, acto IV, escena III, en *Obras completas*, Aguilar, Madrid, 1967.