

## Reflexiones sobre la deuda externa

Miguel Teubal

Uno de los componentes más importantes del modelo o “régimen de acumulación” implantado en nuestro país desde mediados de los años 1970 a esta parte lo constituye la política de endeudamiento externo. En efecto, la deuda externa crece ininterrumpidamente a partir de entonces, constituyéndose sin duda en uno de los condicionantes más importantes de sucesivas estrategias económicas.

La deuda externa puede ser considerada parte de políticas que se adoptan en función de proyectos que impulsan diferentes actores sociales y económicos en determinadas coyunturas históricas. A comienzos de los años 1970 se planteaba la necesidad de impulsar una nueva estrategia exportadora basada en exportaciones de productos manufacturados no tradicionales, que pudiera darle nuevo oxígeno a la política de industrialización por sustitución a las importaciones desarrollada hasta ese momento. Por aquel entonces nuestro país era uno de los más industrializados de América Latina, tenía uno de los ingresos per-cápita más altos del continente y un desarrollo científico-tecnológico substancial. Se consideraba, por ejemplo, que su industria electrónica se hallaba en ese momento a la par de la de Corea del Sur. Como consecuencia, una estrategia basada en las exportaciones de productos manufacturados equiparable a las desarrolladas por los NICs (nuevos países industrializados) de Asia y el Brasil en América Latina, habría sido una respuesta a la presunta crisis que se adivinaba en ese momento. Desde ya se trataba de una estrategia mucho más generadora de empleo que el modelo basado fundamentalmente en las tradicionales exportaciones de productos primarios, agropecuarios, y petróleo.

Sin embargo, después del corto periplo de Ber Gelbard por el Ministerio de Economía durante los gobiernos de Cámpora y Perón, esta estrategia exportadora quedó relegada. Tras el golpe militar de 1976 queda definitivamente enterrada y comienza la aplicación de otro modelo y estrategia económica pivoteada fundamentalmente sobre intereses especulativos y financieros y grandes grupos económicos. Se trata del modelo denominado de “valorización financiera”. En este contexto se da impulso al aumento de la deuda externa que se despliega plenamente.

¿Porqué fue relegada esa nueva estrategia exportadora a que hacemos referencia, una estrategia que podría haberle dado un nuevo impulso al proceso de

industrialización o, por lo menos, hubiera posiblemente evitado la extrema desindustrialización y demás tendencias regresivas inherente a las estrategias adoptadas por sucesivos gobiernos desde mediados de los años setenta a esta parte?

Durante los años 1960 persistían diversas estrategias económicas enfrentadas entre sí. Por una parte, una estrategia que podríamos denominar como “desarrollista” basada en intereses de una burguesía industrial, aliada, en algunos sentidos, con sectores sindicalistas, ambos interesados en potenciar el mercado interno en base a procesos de industrialización por sustitución a las importaciones para lo cuál se proponían medidas proteccionistas y promocionales de diversa naturaleza. Frente a estos sectores se configuraba una alianza de sectores agrarios y de la oligarquía terrateniente, con el capital extranjero que planteaba la necesidad de lograr la plena liberalización de la economía. Sus argumentaciones se basaban en la idea de que el sector agropecuario tenía ventajas comparativas respecto de otras actividades económicas y que cualquier “intervencionismo estatal” generaba ineficiencias inconvenientes para la evolución económica del país. La estrategia exportadora industrialista que se adivinaba en ese momento significaba un enfrentamiento con los tradicionales intereses oligárquicos del sector agropecuario y con los del capital extranjero. Asimismo, se insinuaba que habría de favorecer el avance de la clase trabajadora que era considerado perjudicial para esos intereses tradicionales (véase Minsburg, 1987; Teubal, 1993). ¿Qué mejor idea que sustituirla por argumentos neoliberales que en última instancia habrían de privilegiar a intereses financieros?

### **Etapas en el proceso de endeudamiento**

La primera etapa del endeudamiento externo fue quizás la más importante. El gobierno militar que asume en 1976 impulsa la necesidad de que las empresas públicas y el sector privado se financien mediante recursos “genuinos” provenientes del exterior. Se trata del período de la “bicicleta financiera” que inaugura una nueva era en el quehacer económico de nuestro país. La deuda externa pasa de 6 a 7.000 millones de dólares en 1976 a 46 mil millones al finalizar la dictadura militar en 1983. Se trata de una deuda “odiosa” (contraída durante una dictadura militar) e “ilegítima” (gran parte de los capitales que ingresan pertenecían a nacionales que los tenían depositados en el exterior). Se trataba de una deuda que, tras la crisis de 1981/82 y la consiguiente devaluación, es traspasada al estado. El gobierno de

Alfonsín no cuestiona ese endeudamiento. Por el contrario, lo legitima. A partir de entonces comienza el periplo de negociaciones con el Fondo para que sea pagado. Para ello el gobierno emite títulos públicos (el festival de bonos) que son tomados por el antiguo establishment que ya había traspasado su deuda al estado. La deuda externa sigue creciendo hasta alcanzar más de 63 mil millones en 1989. Esta etapa concluye con la crisis de 1989 tras el “golpe económico” que comienza ese año y que habría de generar las hiper inflaciones del período 1989-1991.

Finalmente la tercer etapa de la deuda comienza con la Convertibilidad en 1991 bajo el gobierno de Menem siendo impulsada por Cavallo. Se consolida con el Plan Brady, un nuevo estratagema según el cuál, gran parte de la deuda es transferida de los grandes bancos acreedores a pequeños ahorristas anónimos (pensionistas de los países industrializados fundamentalmente). Asimismo, el esquema de la convertibilidad posibilita la aplicación extrema del modelo neoliberal en nuestro país, basado en las privatizaciones, y desregulaciones extremas (fundamentalmente del mercado laboral) y una apertura al exterior en particular para el sector financiero. Se trata de un modelo que requiere para su sustentabilidad del aumento continuo de la deuda, que alcanza unos 146 mil millones en 1999. La crisis que comienza a partir del año 1998 y que se manifiesta plenamente en los años 2001/2002 es la culminación de este modelo. Los intentos por evitar el fin de la convertibilidad e incluso el default (blindaje y megacanje) fueron desastrosos. Una gran parte de la actual deuda que supera los 190 mil millones de dólares fue contraída en ese período. Pero no pudo estabilizarse la economía ante el embate de la fuga de capitales, motorizados por los amigos del poder, como numerosas investigaciones han sacado claramente a la luz.

### **Para qué sirvió la deuda externa**

En estos días se ha debatido mucho en torno a la nueva estrategia del canje de la deuda privada, llevada adelante por el gobierno de Kirchner, como para hacer más manejable el pago de los servicios de la deuda en el futuro y salir del “default” en términos más “sustentables”. Se habla mucho de ligar el pago de los servicios de la deuda a la sustentabilidad del modelo y fundamentalmente al crecimiento de la economía. No cabe duda, se han adoptado, por lo menos en lo que hace a la retórica, nuevos criterios para enfrentar la negociación de la deuda que modifican a los anteriores. Pero es evidente que no se ha “resuelto” el problema de la deuda, y que ésta continúa siendo un factor importante a considerar para la evolución futura

del país. Se estima que después del canje la deuda pasaría de los 190 mil millones de dólares, 112% del PBI, a 122 mil millones, 70% del PBI. Esto significa que si antes de este canje todo niño nacía en el país con una deuda de 5000 dólares a sus espaldas, en la actualidad nace debiendo "sólo" 3800 dólares.

Para ubicar la coyuntura actual en cierta perspectiva, podríamos preguntarnos ¿para qué sirvió la deuda externa en el pasado? Desde ya sabemos que tuvo bastante que ver con la crisis actual. Pero aún así, y haciendo oídos sordos por el momento a su carácter odioso e ilegítimo, podemos reiterarnos la pregunta del acápite de esta sección: ¿para qué sirvió la deuda? ¿Qué finalidad tuvo más allá de favorecer los negocios financieros de unos pocos, aquí y en el exterior? ¿Para promover qué tipo de actividades? En fin: éstas preguntas también pueden relacionarse estrechamente con aquella que se pregunta acerca de sus consecuencias económicas y sociales.

Los medios tienden a impulsar un cierto sentido común sustentado por "expertos" que nos indica que para que el país crezca y se desarrolle necesitamos abrirnos al capital extranjero y al mundo financiero en general. Y que no "integrarse al mundo" es ir en contra de la modernidad y la globalización, procesos éstos que son inexorables en el mundo contemporáneo. Pero existen algunos datos contra fácticos que matizan o contradicen este sentido común. Por una parte, como lo destaca frecuentemente Aldo Ferrer, la mayor parte de la inversión en el país es de origen local, no internacional, y la que más empleo genera es la que realiza la mediana y pequeña empresa. Por otra parte, cabría preguntarse acerca de la reciente expansión económica desarrollada en el país. Ésta precisamente se realizó con gran parte de la deuda privada en default (no la del FMI y de otros organismos internacionales a quienes se han remitido en el período post-default 11.500 millones de dólares), sin acceso a nuevas fuentes de endeudamiento externo, y sin la aplicación de las políticas de ajuste de rigor en otros períodos. Se trató efectivamente de un período en el que "vivimos con lo nuestro". Podría vislumbrarse que ésta situación de crecimiento económico no se debió a la pura casualidad (aunque la crisis redujo las importaciones y el alza de los precios internacionales de algunos "commodities" incidieron significativamente sobre el valor de las exportaciones y sobre la balanza comercial favorable que tuvo el país en años recientes) sino a que no fueron aplicadas las políticas de ajuste al estilo de Menem y de la Rúa.

El período clave de endeudamiento externo fue durante la dictadura militar. Según diversos estudios la deuda fue utilizada para financiar: la copa mundial de

fútbol, para prepararse para la guerra con Chile, para construir alguna que otra autopista y la extensión de la red gasífera. Pero el grueso del endeudamiento externo de ese período, 31 mil millones de dólares tuvo como destino las actividades financieras y la fuga de capitales.

Una vez legitimado ese endeudamiento externo bajo Alfonsín, Menem y de la Rúa, la deuda siguió creciendo como una bola de nieve: sirvió para financiar los negocios financieros de los grandes bancos y grupos económicos, la fuga de capitales y para cubrir baches en la balanza de pagos que, a causa de la convertibilidad y la deuda ya acumulada, se hizo con nuevo endeudamiento externo. Existe una estrecha correlación entre el aumento de la deuda externa y de los depósitos de argentinos en el exterior. Asimismo, la necesidad de hacer frente a la deuda requirió cada vez más endeudamiento. La fuga de capitales que se potenció durante la reciente crisis fue también financiada en parte directamente por el FMI (Calcagno y Calcagno, 2005).

Está claro que el país no se endeudó para industrializarse, para aumentar el empleo o para mejorar las condiciones de vida de la población. Nada tuvo que ver la deuda externa con el desarrollo de la economía nacional o el bienestar social de la población en general. Todo lo contrario: sirvió para financiar un modelo altamente regresivo, excluyente para la mayoría de la población. Sus principales beneficiarios fueron los grandes intereses financieros y los dueños de los depósitos en el exterior.

Tal cuestión plantea de por sí una cuestión de justicia: el pago de la deuda (si es que debería realizarse) lo deberían hacer los que fueron sus principales beneficiarios; debería provenir fundamentalmente de aquellos depósitos existentes en el exterior, que casi superan al PBI de un año.

Sin embargo, el problema no es sólo quien paga la deuda, sino por qué seguir endeudándose. No me quedan en claro las ventajas económicas y sociales de seguir "integrándonos a la economía financiera internacional" portándonos "tan bien" como lo hicimos durante la década de los noventa, si en el pasado nos fue tan mal con ello. Pero quizás aquí entran a tallar, no tanto la problemática económica, sino otras cuestiones netamente políticas.

## Bibliografía

Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Eric, (2005), "Finanzas al margen de la ley. Quiénes y cómo fugaron capitales", *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, Año VI, N° 67, enero.

Basualdo, Eduardo (1987) *Deuda externa y poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Nueva América.

Basualdo, Eduardo (1999), *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO y Página 12, agosto.

Minsburg, Naum (1987) *Capitales extranjeros y grupos dominantes argentinos*, Vols. 1 y 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Teubal, Miguel (1993), "Argentina: Fragile Democracy", en Gills, Barry, Rocamora, Joel y Wilson, Richard, *Low Intensity Democracy. Political Power in the New World Order*. Londres y Boulder Colorado: Pluto Press.

Teunissen, Jan Joost y Akkerman, Age (Coordinadores)(2003) *The Crisis That Was Not Prevented. Lessons for Argentina, the IMF and Globalisation*. La Haya: Forum on Debt and Development (FONDAD).