

La restricción externa en la Argentina actual: dependencia y perspectivas

Bona, Leandro (Lic. En Economía UNLP - Sociedad de Economía Crítica-Argentina)

Páez, Sergio (Lic. En Economía UBA – Sociedad de Economía Crítica- Argentina)

Treacy, Mariano (Mgr. Economía Política FLACSO - Sociedad de Economía Crítica- Argentina)

Introducción

La economía argentina ha sufrido en su historia, numerosas y dolorosas crisis, pero la del 2001 fue, sin lugar a dudas, la más profunda, marcando un parteaguas en la historia reciente. Con la salida del régimen convertible y la modificación de los precios relativos luego de la *megadevaluación* de 2002, el país experimentó una transición donde el nuevo régimen de acumulación puso ¿pausa? a la hegemonía del “modelo económico basado en la especulación financiera, la apertura externa y la reprimarización productiva” (CENDA, 2010).

El principal dinamizador de la acumulación del capital en la Argentina tras la devaluación de 2002 y su consecuente modificación de los precios relativos fue la caída del nivel real de los salarios, que permitió recuperar los márgenes de rentabilidad del capital, recomponer el ciclo de acumulación y relegitimar el sistema político tras el estallido de la crisis orgánica de 2001. Con el salto devaluatorio, el modelo del tipo de cambio competitivo o "dólar alto" provocó una fuerte redistribución de ingresos desde el trabajo al capital que, junto con la implementación de políticas de sostén de la demanda, incentivaron el crecimiento de los sectores productivos y la recuperación de la utilización de la capacidad instalada (López, 2015).

Este nivel cambiario, en conjunto con una considerable mejora en los términos del intercambio, permitieron, por un lado, equilibrar la balanza de pagos y sostener un superávit de cuenta corriente y, por el otro, generar empleo y fomentar la demanda a través de la expansión de los sectores productores de bienes transables. Con el aumento de los precios de los productos de la canasta exportadora argentina y la captura de parte de este incremento por parte de las arcas públicas mediante la implantación de derechos a la exportación de algunos productos, sumado a la dinámica recaudatoria derivada de la restauración del ciclo de acumulación, se logró sostener el crecimiento económico con superávit fiscal y de cuenta corriente durante esos primeros años de postconvertibilidad.

Hacia 2008, sin embargo, se produjo un cambio de fase tras el estallido de la crisis mundial. Esto repercutió en la desaceleración del crecimiento de las principales economías del mundo, que redujeron su demanda y exigieron que se acelere la remisión de utilidades y dividendos¹. Con el

¹ A la crisis mundial se sumó en 2008 en el ámbito local lo que conoce como "conflicto agrario". El mismo expresó un antagonismo entre el sector agrícola y el sector público por la apropiación de la renta internacional y tuvo consecuencias no sólo económicas sino

telón de fondo de la agudización de la puja distributiva, la aceleración inflacionaria (y la consecuente apreciación cambiaria), el paulatino agotamiento del superávit fiscal y de cuenta corriente y la pérdida de reservas internacionales, en los años subsiguientes el crecimiento económico se ralentizó.

La implementación de regulaciones sobre la compra de moneda extranjera, el control de importaciones (declaraciones juradas anticipadas), la re-estatización parcial de YPF (la petrolera otrora estatal y vendida a Repsol en la década del '90), el control sobre el giro de utilidades, el apremio con que se llegó a un acuerdo con el Club de París y al pago de los juicios en el CIADI y el swap de divisas con China, entre otras medidas de política económica que se tomaron entre 2011 y 2014, expresaron la reemergencia de la restricción externa y el agotamiento de algunos de los mecanismos de regulación económica que se habían implementado con la salida de la convertibilidad.

La reaparición de la restricción externa parece estar expresando mucho más que la escasez de divisas. Los problemas estructurales de la economía argentina para emprender procesos de desarrollo económico y la necesidad de equilibrar la balanza de pagos mediante la búsqueda de financiamiento externo deben ponerse en perspectiva observando cómo se integra la economía argentina en la nueva configuración del Sistema-Mundo.

Este artículo se propone revisar el desarrollo periférico argentina y, en ese marco, aproximarnos a las causas que han generado la reemergencia de la Restricción Externa en Argentina desde hace pocos años. Para dar cuenta de esta dinámica, en este trabajo propondremos un marco teórico basado en los abordajes que fueron claves en la literatura latinoamericana del siglo XX para interpretar los fenómenos recientes, para luego tomar nota de las problemáticas estructurales y coyunturales que afectan al sector externo argentino actualmente. Posteriormente, estudiaremos con cierto detalle la fuga de capitales, el endeudamiento externo y las transformaciones en el sector agroalimentario, como condicionantes centrales de la restricción externa y por último, ensayaremos algunas perspectivas para pensar los futuros escenarios para el país.

I. Imperialismo y dependencia

La Economía Mundo es una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes así como también un flujo incesante de capital. La comprensión de la economía mundo como un sistema permite analizar los procesos ocurridos en cada espacio nacional en su correspondencia con las configuraciones y los cambios del sistema en

que también políticas.

su conjunto. La forma concreta que asumen las relaciones de producción y circulación en un país determinado se encuentra condicionada, por un lado, por el modo que de acumulación a escala mundial, generalmente impulsado por un país hegemónico, y, por el otro, por la estructura de clases interna y la configuración específica del estado-nación (Arrighi, 1999).

En la era del capital (1848-1875) y, principalmente, durante la Era del Imperio (1875-1914) (Hobsbawm, 2010) la formación de grandes empresas industriales y las necesidades del proceso de acumulación del capital en los países centrales (Gran Bretaña, Alemania, Francia y Estados Unidos) derivaron en una expansión territorial inédita hacia sus colonias y ex-colonias. Mediante inversiones extranjeras o empréstitos gubernamentales a los países coloniales o semicoloniales, los países centrales lograron reproducir a escala ampliada su ciclo de acumulación del capital².

Con ventajas de escala, acceso privilegiado al cambio tecnológico y controlando los mercados, las vías de comercialización y las fuentes financieras, la expansión de estas empresas hizo que se configure un esquema de circulación mundial de capital y mercancías y de división internacional de trabajo que distinguió crecientemente a los países imperialistas de los países dependientes. En esta fase, la integración de América Latina a la economía mundial se orientó a la provisión bienes salario de origen agropecuario para reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo en Europa y, mediante el abaratamiento del capital variable³, incrementar la tasa de ganancia⁴ (Marini, 1973).

Las teorías de la dependencia elaboraron herramientas conceptuales desde los países de la periferia redefiniendo las teorías del imperialismo para dar cuenta de las consecuencias negativas de la expansión del capital en su articulación con las estructuras locales de poder. Dos hechos históricos dieron forma a la reacción que provocó el surgimiento de las teorías de la dependencia: por un lado, las dificultades que estaba experimentando el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en algunos países de la región (principalmente Brasil, México y Argentina); por otro lado, la experiencia de la Revolución Cubana en 1959 en el contexto de un mundo bipolar que todavía no había visto que se consolidaran revoluciones socialistas en América Latina (Borón, 2008).

La dependencia se entendió como una “relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia” (Marini, 2008:

2 Para Marx, la reproducción a escala ampliada permite reponer el capital usado periódicamente y aportar un saldo excedente a la producción que permite incrementar la capacidad productiva (Marx, 2000)

3 Marx denomina capital variable a la porción del capital invertida en el pago de la fuerza de trabajo.

4 La tasa de ganancia (g) indica la plusvalía por unidad de capital total (capital constante y capital variable) que se vuelca en el proceso productivo: $g = PL / CC + CV$

111). En esta interacción jerárquica, los países centrales son aquellos que pueden expandirse y ser autogeneradores de su ciclo de acumulación mediante el control monopolístico de algunos mercados, la exportación de capital y de empréstitos y el control del conocimiento y los avances tecnológicos. Los países dependientes, por lo contrario, "concentran sus exportaciones en pocos productos o pocos mercados, carecen de capacidad propia para la elaboración de tecnología moderna, tienen bajo control extranjero una parte sustancial de las más importantes y modernas empresas industriales, dependen de préstamos externos para equilibrar sus cuentas externas" (Braun, 1970: 14)⁵.

Durante la reconstrucción de posguerra los países centrales lograron consolidar un Proceso de Circulación del Capital (PCC) autocentrado⁶. En un contexto de crecimiento del Estado de Bienestar y ampliación de derechos, esto implicó que las esferas de la producción y de la circulación se hallaran orgánicamente relacionadas, siendo el consumo de los trabajadores un eje central del proceso de acumulación y de reproducción del capital. Así, se dio un esquema donde el proceso de acumulación capitalista se desenvolvía de manera tal que, a la vez que aumentaba la producción, se incorporaba a los trabajadores al consumo y se consolidaba paulatinamente el mercado interno.

En América Latina, principalmente en los países de la región que emprendieron procesos sustitutivos como México, Brasil y Argentina, también se expandieron y diversificaron la producción, las exportaciones y el mercado interno. Sin embargo, se consolidó un ciclo de capital dependiente que no permitía absorber las mejoras de productividad en la forma de incrementos salariales (Prebisch, 1949). El Proceso de Circulación del Capital que resultó de esta configuración hizo que la necesidad de competir internacionalmente mediante la reducción de costos resultara incompatible con un aumento del consumo de la población local y del tamaño del mercado interno, que bajo este régimen "ni es fuente de demanda, ni destino económico-estratégico de inversión, ni espacio productivo privilegiado para la producción de valor excedente" (Martínez Peinado, 2010: 16).

Tras la crisis mundial en la década del '70, las tendencias a la diferenciación jerárquica entre naciones que participan en el sistema mundial se agudizaron⁷. El proceso de exportación de

5 Para ver críticas a esta perspectiva, se pueden consultar los trabajos de Sanjaya Lall (1975) o Agustín Cueva (1976), entre otros. Rolando Astarita (2010) ha publicado recientemente un libro en donde también presenta fundamentos críticos a los enfoques de la dependencia.

6 Martínez Peinado denomina Proceso de Circulación del Capital al circuito $D - M (mp; MP-T; FT) - M' - D'$ donde D representa el capital-dinero invertido, D' el capital-dinero obtenido, M el capital-mercancía invertido, M' el capital-mercancía obtenido, mp las materias primas, MP los medios de producción, T la tecnología incorporada y FT la fuerza de trabajo (Martínez Peinado, 2010).

7 El proceso que llevó a los países de Latinoamérica a modificar sus patrones de acumulación y reorientar su rol en la división internacional del trabajo se dio de la mano de una fuerte restructuración de los Estados nacionales que favorecieron, como en el resto del mundo, la hegemonía de la fracción financiera del capital transnacional y de los organismos multilaterales. Si bien este fue un proceso que comenzó hacia fines de la década del '70, fue en los '90 cuando se terminó de consolidar el entramado de regulaciones y

capitales en la forma de inversión extranjera y mediante empréstitos se consolidó gracias a la revolución tecnológica en el transporte y las comunicaciones (que permite segmentar procesos productivos y generar cadenas de subcontratación) y mediante la modificación del marco regulatorio local⁸ e internacional que puso fin a los acuerdos de Bretton Woods. Con estas modificaciones, la inversión extranjera tuvo vía libre para orientarse⁹ hacia fusiones y adquisiciones y compras de empresas existentes fomentándose actividades vinculadas con ventajas “competitivas” (por cuestiones geográficas, geopolíticas, de infraestructura o de recursos humanos), “naturales” como la agroindustria, la minería, o la actividad hidrocarburíferas o “institucionales”, mediante diversos regímenes diferenciales de promoción, subsidios, facilidades, etc. (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Una plétora de capitales arribó a la región buscando maximizar su rentabilidad aprovechando los bajos costos laborales¹⁰ y la posibilidad de incrementar el uso de capitales obsoletos que en los países centrales ya habían sido largamente amortizados. La combinación de bajos costos laborales con la instalación de capital físico obsoleto permitió al capital de los países centrales alcanzar la tasa de ganancia media y mantenerse en condiciones de competencia (Marini, 2008).

Como un efecto de la mundialización del capital y de la segmentación de los procesos productivos a escala global surge el concepto de Semiperiferia, que comprende a aquellas regiones que participan del ciclo global del capital comercial, productivo y financiero e interiorizan en su PCC a escala nacional espacios autocentrados, que permiten la expansión del mercado, del producto, de la ganancia y de los ingresos, pero que mantienen (e incluso profundizan) la brecha producción/consumo (Martínez Peinado, 2010).

Dependencia y Restricción Externa

transformaciones neoliberales en la región.

⁸ En la Argentina, el régimen de promoción establecido por la Ley 14.780 de 1959 y la Ley 21.382 de 1976 otorgó beneficios a la radicación de inversiones extranjeras mediante la posibilidad de que se hicieran tanto en divisas como en maquinaria y equipos (en gran parte ya amortizados), la libre remisión de utilidades, la repatriación de capitales, la liberación de derechos arancelarios, el otorgamiento de créditos preferenciales, un tratamiento arancelario y cambiario especial y exenciones impositivas (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014)

⁹ Merece la pena señalar que en el período previo la IED se había orientado a la instalación de nuevas fábricas o empresas (modo greenfield) con el objetivo de promover un cambio en el perfil productivo, y se promovieron sectores oligopólicos vinculados al mercado interno como las industrias química y petroquímica, derivados del petróleo, sector automotor y autopartes, metalurgia, maquinaria eléctrica y no eléctrica y tractores (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

¹⁰ La necesidad de reducir costos para recuperar la tasa de ganancia involucró una fuerte ofensiva contra el trabajo que contempló la represión sindical, el aplazamiento de huelgas, elevación del nivel de desempleo y flexibilización laboral. Esta ofensiva, presente en los países periféricos desde la década del '70, se extendió a los países centrales tras el estallido de la reciente crisis del 2007/08.

El ciclo del capital dependiente y su consecuente dinámica de vulnerabilidad externa expresan las dificultades de las economías latinoamericanas para “transitar de la periferia al centro”. De acuerdo a Marini (op.cit.) la producción local se apoyaba en bienes suntuarios y en una estructura primario exportadora con fuerte inserción externa, lo que desvinculaba este tipo de producción de las necesidades de consumo de los sectores populares. En efecto, los modelos sustitutivos habían logrado consolidar elevadas tasas de crecimiento, del empleo, de los salarios y la productividad, reduciendo la vulnerabilidad externa de las economías. Sin embargo, durante la década del '60 y principalmente durante los '70 comenzaron a mostrar signos de ralentización y efectos adversos como la concentración, centralización y extranjerización de la propiedad del capital, que consolidaron la heterogeneidad de la estructura económica, la agudización de los problemas de vulnerabilidad externa y la polarización social y del mercado laboral, que condujo a una segmentación del mercado entre sectores de altos ingresos cuya canasta de consumo emulaba aquella de los países centrales y sectores excluidos del mercado y del consumo (Pinto, 1974).

Al respecto, la restricción externa al crecimiento expresa una tendencia de las economías periféricas a experimentar dificultades para sostener procesos de crecimiento debido a la escasez de divisas. Los modelos estructuralistas (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1972) identificaron en la restricción externa la causa de los ciclos de stop n' go que caracterizaron los vaivenes de la economía argentina de posguerra. En la historia argentina reciente, cuando la restricción externa se hizo presente, las presiones sobre el tipo de cambio y sobre las cuentas externas se resolvieron mediante una fuerte devaluación que provocaba, mediante su consabida redistribución de ingresos, el descenso de los salarios y de la demanda. Con la recesión se descomprimía la demanda de productos importados a la vez que reestablecía la competitividad-precio de los bienes transables producidos en la economía local, y de esta forma se recomponía el ciclo de expansión de la economía.

La tendencia a que con el crecimiento económico se incrementen más las importaciones que las exportaciones, y que sea necesario financiar este desajuste mediante políticas de control del acceso de las divisas, el ingreso de financiamiento externo o un fuerte ajuste devaluatorio (1958, 1962, 1975, 1981, 1989, 2002 y 2014) dan indicios de que, lejos de haber quedado en el Siglo XX, el problema de la restricción externa sigue plenamente vigente en el Siglo XXI.

En Argentina cobró especial importancia el rol del sector agropecuario en la estructura productiva y sus implicancias distributivas. Diamand (op.cit.) utilizó el concepto de Estructura Productiva Desequilibrada (EPD) para dar cuenta de que los diferenciales de productividad entre el agro y la industria (notablemente más elevados en la primera) generaban una suerte de desarrollo amorfo, donde el sector industrial, al ser mucho menos rentable que el agrario, dependía de diversas medidas de protección para sostenerse (subsidios, transferencias, exenciones impositivas, etc.). Las

transferencias que posibilitaban ese sostén provenían justamente de los excedentes del comercio exterior derivados de la productividad de la tierra, dando lugar a un conflicto de intereses entre ambos sectores. Por ello, la estructura de propiedad de la tierra resulta capital para entender los diferentes ciclos políticos en Argentina, al calor de las transferencias de excedente originadas en la EPD.

En este contexto, la dependencia del sector agropecuario para el caso argentino en materia de provisión de divisas se vuelve un aspecto clave, ya que su curso tiene implicancias decisivas en la restricción externa. Lo que debe agregarse es que por las características antes mencionadas, la canasta de consumo popular incluye a los bienes exportables argentinos, dando lugar a una competencia entre mercado local y externo a la hora de colocar las mercancías de parte de los grupos productores.

II. Argentina. Factores coyunturales y estructurales

La problemática del sector externo ha sido abordada recientemente por varios autores en Argentina (Belloni y Wainer, 2012; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014, Manzanelli y otros, 2014), centralmente desde el punto de vista de los aspectos estructurales que han explicado el deterioro de la balanza de pagos en los últimos años.

En efecto, una serie de fenómenos fueron erosionando los resultados positivos registrados desde 2002. Si bien los términos de intercambio fueron un soplo de aire fresco que permitió anotar superávit de cuenta corriente a lo largo de buena parte de la posconvertibilidad (2002-2010), permanecieron subyacentes **factores estructurales** que hacían prever un tránsito hacia el regreso de la restricción externa ¿Cuáles fueron?

1) Por un lado, la creciente demanda importadora, especialmente en el plano industrial, tendencia que se manifestó con intensidad desde 2007/8. Mientras entre 2003 y 2011 las exportaciones industriales aumentaron un 16% interanual, las importaciones lo hicieron un 30,5% (Belloni y Wainer, 2012). De acuerdo a Castells y Schorr (2013), la lógica productiva local no sufrió mutaciones que permitieran revertir ese rasgo estructural hacia la dependencia de los bienes industriales importados para incrementar la producción nacional. Como la política central para lograr sustituir importaciones en este tiempo fue el tipo de cambio, sin que existiera una política industrial dirigida, la apreciación cambiaria (utilizada como ancla nominal contra la inflación desde 2007) fue un factor clave como condicionante del déficit de comercio exterior (sobre todo en bienes de capital, insumos, piezas y artefactos).

Un puñado de sectores son los responsables de ese déficit: los bienes de capital (con especial protagonismo de la inserción de China en ese rubro), la industria automotriz (deficitaria neta) y, más

recientemente, el sector energético (en declive principalmente por la falta de inversiones privadas en petróleo y gas que detonó la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF a principios de 2012).

2) En segunda instancia, el retorno de la puja distributiva expresada en la carrera precios-salarios desde 2007-2008. Después de una devaluación que significó una transferencia de ingresos inédita del trabajo al capital en 2002 (INDEC, 2014), posteriormente y hasta 2007 se verificó una recuperación de los deprimidos salarios simultánea a una importante acumulación de ganancias del capital (especialmente el productor de bienes, CENDA, 2010). La capacidad instalada, muy escasamente utilizada a lo largo de esos años, permitió que se expandiera rápidamente la producción sin que se trasladara ese crecimiento a los precios. Pero desde 2007 ese margen de capacidad productiva ociosa fue achicándose, en un contexto donde la inversión no acompañó significativamente a las ganancias (Manzanelli, 2014). Como consecuencia de ello, la recuperación salarial, que permitió que la distribución funcional del ingreso se fuera aproximando a los registros de finales de la convertibilidad (CIFRA, 2013), fue encontrando como barrera una aceleración inflacionaria.

Se trataba de la lógica descrita por los teóricos de la restricción externa, en donde el tipo de cambio tendía a la apreciación al calor de la carrera precios y salarios, debilitando paulatinamente el saldo comercial como consecuencia de la demanda de importaciones (tanto de bienes de consumo como de insumos de capital para hacer frente a la producción).

3) Como tercer aspecto se cuenta la concentración y extranjerización del capital, ya que las empresas extranjeras insertadas en la cúpula empresarial (500 empresas de mayor facturación) contabilizaron importantes ganancias que fueron crecientemente giradas al exterior. Este fenómeno se hizo más evidente con el estallido de la crisis internacional desde 2008/9, ya que las firmas con sede en el Primer Mundo redoblaron el giro de utilidades y dividendos a sus casas matrices con el propósito de ordenar sus balances (Barrera, 2014). Las rentas de inversión de la cuenta corriente tuvieron un aumento significativo del déficit por esta vía, ya que entre 2002 y 2011 el déficit de Utilidades y Dividendos promedió U\$ 8.000 millones por año (Belloni y Wainer, op.cit.).

4) Por último, resulta importante destacar la dinámica de la deuda externa. Si bien disminuyó su importancia respecto de la etapa de la convertibilidad en términos de PBI (como resultado de los canjes de 2005 y 2010), el pago de compromisos de capital e intereses desde 2005 implicó significativas transferencias de recursos a lo largo del período. De manera que el “problema de la deuda externa” fue alivianado, pero de ningún modo excluido de la agenda económica debido a los recursos destinados a normalizar la situación de los contratos adquiridos, en su mayoría, durante la década del ‘90.

A modo de síntesis, podemos destacar que los factores estructurales de la economía argentina que generan dificultades externas se mantuvieron a lo largo de estos años, pero con el telón de fondo de algunas tendencias mundiales lo suficientemente significativas para amortiguar esos efectos, al menos hasta 2011. Hasta el primer mandato de Cristina Fernández, la dinámica expansiva de China, el aliento de Brasil y la extensión del perfil de vencimientos de la deuda externa (derivados de los canjes de 2005 y 2010, que llevaron los plazos a 2033 y 2038) y la mejora de los términos de intercambio lograron eclipsar los rasgos subyacentes a la estructura periférica argentina y sus consecuentes dificultades en el frente externo.

Cuadro N° 1. Factores estructurales y coyunturales que explican la Restricción Externa.

Restricción Externa	
factores estructurales	factores coyunturales
tendencia a la apreciación cambiaria por puja distributiva	déficit energético (cambio de signo sector energético desde 2011)
elevada elasticidad producto de las importaciones	crisis internacional (acentúa remisión de utilidades y dividendos)
concentración y extranjerización del capital (giro de utilidades y dividendos a casa matrices)	retención de bienes de exportación (silo bolsas o contrabando por Paraguay)
fuga de capitales	corridas contra el peso

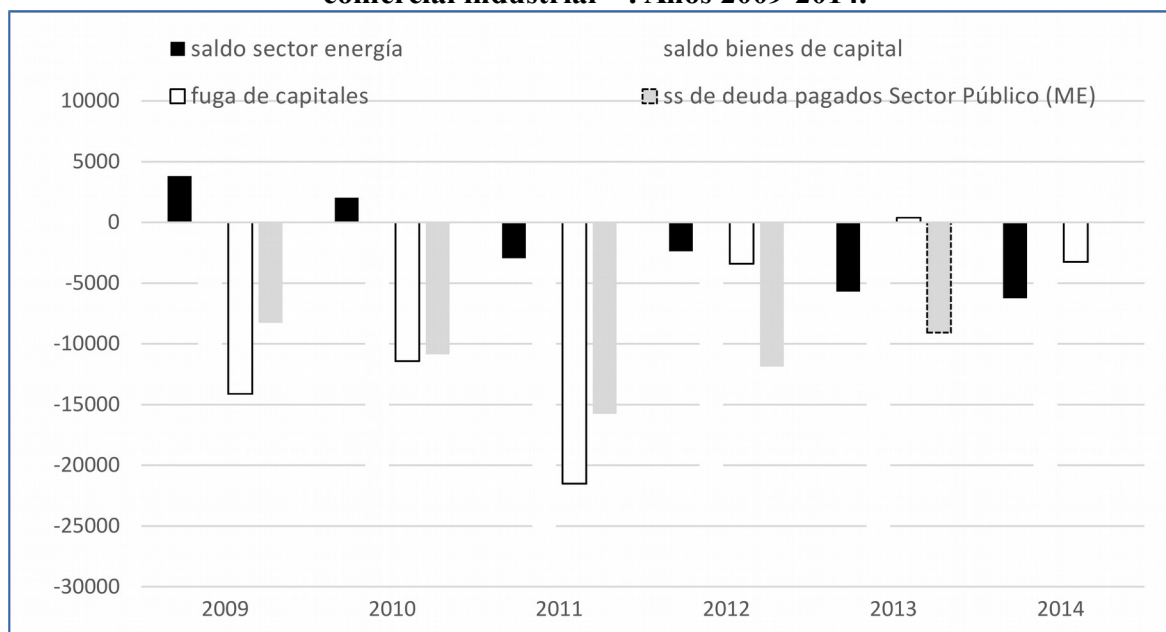
Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, desde 2011 una serie de **aspectos de carácter coyuntural** hicieron irrupción en el escenario local, que intensificaron la problemática de la balanza de pagos. Al respecto:

- 1) el déficit del sector energético emerge como una de las claves del problema, ya que si bien tiende a transformarse en un condicionante estructural, se hace trascendente desde 2011, incorporando una dificultad ausente durante largos años en la economía argentina. En los hechos, después de una etapa (2002-2009) donde el saldo energético había arrojado sistemáticos superávits, desde 2011 el signo del comercio exterior en este segmento cambió, con una perspectiva de deterioro persistente.
- 2) La crisis internacional, iniciada en 2008/2009 tuvo un impacto significativo en las cuentas externas, por la vía de la disminución del comercio exterior. Sus efectos no sólo se manifestaron en sus inicios sino que permanecieron subyacentes hasta reaparecer en 2012, retrayendo el crecimiento económico mundial, sobre todo por la crisis en Europa. (FLACSO, 2015).
- 3) Por último, cabe consignar que la retención de cosecha por parte de los grupos exportadores desde fines de 2013 (Asiaín y Putero, 2014), así como la merma constante en las reservas del Banco Central producidas por, entre otras cosas, la fuga de capitales y la utilización de las mismas para hacer frente a los compromisos con los acreedores externos a lo largo del período señalado, tienen un papel destacado en la secuencia que termina con la devaluación de enero de 2014, cuando el

gobierno nacional intentó frenar la sangría de divisas de la autoridad monetaria con un salto de 23% en el tipo de cambio y la suba de tasas de interés¹¹.

Gráfico N°1. Evolución del saldo comercial del sector energía, los servicios de deuda pagados por el sector público en moneda extranjera*, la fuga de capitales (método BC) y el saldo comercial industrial. Años 2009-2014.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de BC e INDEC. * el dato de servicios de deuda pagados en Moneda Extranjera en 2014 no ha sido informado aun. ** (Exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial – Importaciones de bienes de capital, bienes intermedios, piezas y accesorios y vehículos de transporte)

A los factores coyunturales mencionados pueden sumarse los episodios de corridas contra el peso, lo que se advierte analizando el tema de la fuga de capitales, que junto con el endeudamiento externo, se transforman en variables claves para entender la escasez de divisas en 2015.

III. La fuga de capitales y el endeudamiento externo

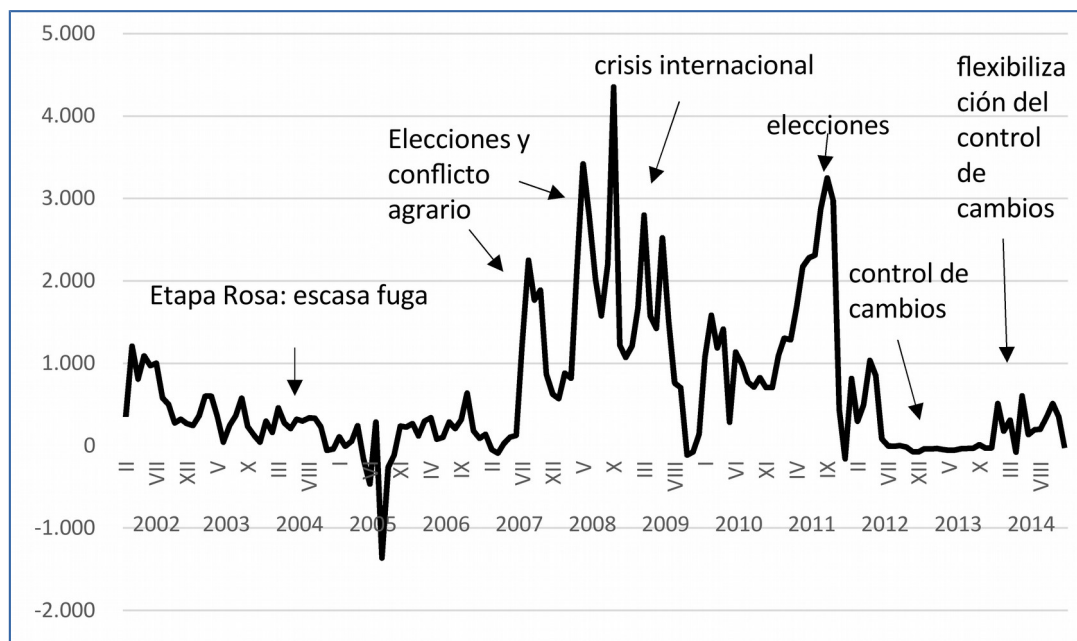
La fuga de capitales ha sido uno de los temas centrales desde 1976 para la economía argentina. De acuerdo a Basualdo (2010), se trató de una de las claves de la llamada *valorización financiera* ya que desde la última dictadura, se recreó un esquema que permitía el endeudamiento externo y la fuga de capitales locales al exterior, condicionando la balanza de pagos. Este mecanismo fue uno de los rasgos principales de esa etapa pero, a *contrario sensu* de lo que podría esperarse, no fue revertida en el período iniciado en 2002/2003. A lo largo del período 2002-2014 se observaron tres etapas bien distintas desde el punto de vista del fenómeno de la fuga:

¹¹ Los efectos negativos de esta política sobre los salarios fueron abordados en Informe IEFE N° 170.

- Entre 2002 y 2007, acompañando el proceso de recuperación de la economía, el nivel de drenaje de divisas disminuyó considerablemente. En ese período, la *Etapa Rosa* del ciclo de gobiernos kirchneristas (CENDA, op.cit.), las variables fundamentales de la macroeconomía (resultados fiscal y comercial, endeudamiento externo, acumulación de reservas, tipo de cambio) junto con el alto crecimiento económico sin elevada inflación parecen haber resultado una garantía de estabilidad que los grupos económicos recibieron con beneplácito. En esta etapa, el excedente económico parece haberse volcado más hacia los negocios del sector inmobiliario y al consumo suntuario (por ejemplo, automóviles de alta gama) que a la fuga de capitales.
- desde 2007, previamente a las elecciones presidenciales (y ya con un salto en los niveles de inflación respecto de los años anteriores), comenzaron a observarse los episodios que depositaron a la fuga de capitales como condicionante central de la postconvertibilidad. Zaiat (2012) consigna entre 2007 y 2011 un total de 6 corridas contra el peso a través de compras masivas de dólares. Fueron los años del conflicto agrario, el aumento del nivel de la inflación (que eleva la expectativa devaluatoria para los grandes protagonistas de la fuga, según De Lucchi, 2014), el estallido de la crisis internacional y las elecciones de 2011. El agotamiento de la holgura externa después de estas corridas hizo que en ese 2011 se establecieran controles sobre la compra de moneda extranjera.
- Inmediatamente después del control cambiario, la fuga parece haber disminuido considerablemente en 2012 y 2013.

Al respecto, el gráfico N°2 ilustra las etapas descritas a partir de los datos del Mercado Único y Libre de Cambios (MULC), donde se contabiliza la Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero. Se trata de un dato utilizado habitualmente para estimar la fuga de capitales y consta de 4 rubros: la compra de billetes en moneda extranjera, las inversiones directas de residentes en el exterior, otras inversiones de residentes en el exterior y las compras con fines preestablecidos. Entre febrero de 2002 y diciembre de 2014 la fuga, medida por este método, alcanzó los U\$ 101.000 millones. De ese total, el 75% se explica por compras de billetes y un 23% por otras inversiones de residentes en el exterior. Esas tres cuartas partes de las divisas que salieron del Banco Central por la vía de las compras de billetes (corridas que buscaban, en el caso de los grupos económicos interesados en disminuir los salarios, forzar una devaluación) fueron limitadas a partir de noviembre de 2011 y esperaron hasta finales de 2013 y 2014 para recuperarse, aunque en niveles moderados.

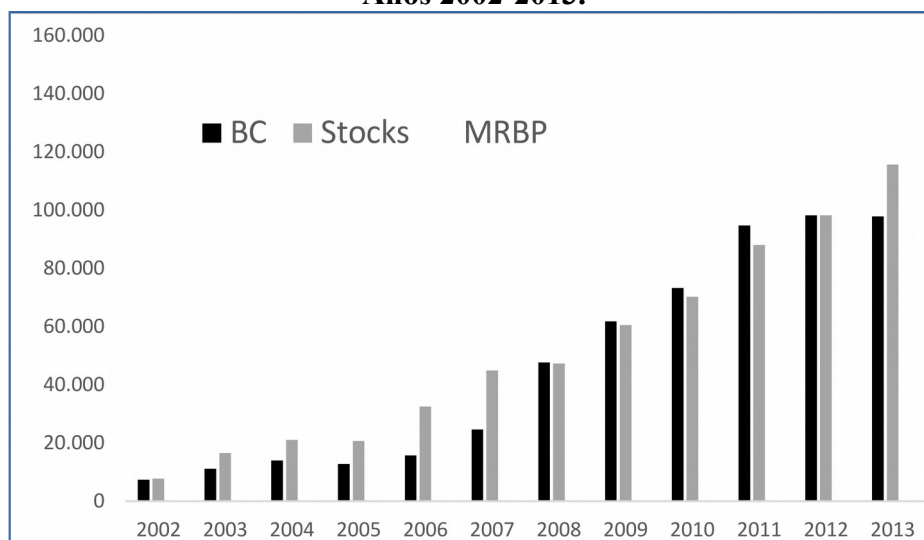
Gráfico N° 2. Evolución mensual de la formación de activos externos del sector privado no financiero. Feb. 2002-Dic. 2014. Millones de dólares corrientes.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central (MULC).

Aun cuando el dato del MULC es una fuente confiable para medir la fuga de capitales, tiene la desventaja de que, al no contabilizar las operaciones informales desplegadas desde 2011 por fuera del circuito formal, subestima la estimación desde ese momento. En este sentido, hemos hecho hincapié (Informe IEFE, op.cit.) en las diferencias a la hora de cuantificar el drenaje de divisas, ya que por sus distintos métodos de estimación, la fuga puede asumir valores muy diferentes. Por eso en el gráfico N°3 incorporamos los métodos Residual del Balance de Pagos (MRBP) y el de Stocks, para completar el análisis de la fuga comparando cada alternativa.

Gráfico N° 3. Acumulación interanual de fuga de capitales en Argentina de acuerdo a los métodos de Balance Cambiario (BC), Residual del Balance de Pagos (MRBP) y de Stocks.
Años 2002-2013.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, CEI y BC.

El Método Residual del Balance de Pagos (MRBP) estima todos los flujos de divisas que ingresan al país (deuda externa neta, inversión extranjera directa y saldo de la cuenta corriente) y no se transforman en reservas internacionales. Por ello, su estimación de la fuga de capitales es la más amplia. Tiene la ventaja de que, al utilizar los resultados de la balanza de pagos, es comparable a la de otros países y pueden hacerse series largas de la misma. Entre sus desventajas, se cuenta la incapacidad de captar la elusión del comercio exterior (lo que de hecho es una desventaja de cualquier método) y la posibilidad de sobreestimar la fuga cuando existen variaciones nominales de deuda externa.

En cambio, el método de Stocks se basa en las declaraciones de propietarios y estimaciones que hace INDEC sobre los activos de residentes en el exterior. En su mayoría son inversiones inmobiliarias y otras inversiones financieras o directas. Su principal ventaja es que contabiliza activos declarados, aunque la desventaja de este método es que suele arrojar subestimaciones derivadas de las sub declaraciones (o bien de la incapacidad de captarlas por parte de los investigadores oficiales), hecho que no sucede con el MRBP.

El gráfico N°3 da cuenta de las diferencias de cada estimación. En efecto, después de 2011 la fuga continúa aumentando para los métodos del Balance de Pagos y de Stocks, mientras permanece constante para el método del BC. Resulta particularmente interesante que la acumulación de capitales fugados sea muy pareja para el cálculo de Stocks y el del BC hasta 2012, en tanto que el MRBP resulta superior al de las demás estimaciones desde 2008. Por ello, el volumen de capitales extraídos de la economía nacional resulta, entre 2002 y 2013, de U\$ 142.600 millones para el MRBP, en tanto que cuenta U\$ 115.600 para el método de Stocks y U\$ 101.000 para la estimación del BC.

En cualquiera de los métodos utilizados, el nivel de capitales fugados en estos 12 años resulta sumamente significativo, transformándose en una clave para comprender la problemática de divisas que atraviesa la economía nacional, se trata de una masa considerable de recursos que ha salido del circuito económico, dañando las posibilidades de inversión privada, reduciendo la capacidad de recaudación del Estado y erosionando la solidez financiera. Con un cálculo modesto, podríamos asumir que sólo la mitad de esas divisas (U\$ 50.000) deberían estar depositadas en las arcas del Banco Central, llevando el nivel de reservas actual a más de U\$ 80.000, suficiente para afrontar las necesidades de importaciones y compromisos de deuda.

Al complejo panorama de las cuentas externas por los factores citados se suma la problemática de los vencimientos de deuda externa pública. Durante el transcurso del presente año, el perfil de vencimientos de capital e intereses en moneda extranjera (gráfico N°4) indica que se trata de un período sumamente comprometido en términos de necesidad de divisas (especialmente hacia finales

del mismo), ya que a la escasez de reservas y las dificultades derivadas de factores estructurales, se suman compromisos en dólares por U\$ 14.000 millones, con el agravante de que los precios de la soja (principal complejo de exportación argentina) han caído a valores similares a los de principios de siglo¹² (El Cronista, 18/10/14), lo que tiene serias posibilidades de debilitar el saldo comercial.

En este sentido, cabe destacarse que en los últimos meses se han producido importantes acontecimientos relacionados con este aspecto, pues después de la caída sistemática de reservas desde 2011 (desde U\$ 52.000 millones en octubre a alrededor de U\$ 30.000 en la actualidad), el gobierno buscó “normalizar” el frente externo acordando con acreedores externos a través de:

- a) la aceptación del fallo del CIADI que obliga a pagar aproximadamente U\$ 677 millones a empresas extranjeras (octubre de 2013),
- b) la indemnización a Repsol por unos U\$ 5.000 millones (febrero de 2014) y
- c) el acuerdo con el Club de París que estipula pagos por alrededor de U\$ 9.000 millones entre capital e intereses (mayo de 2014).

Estos acuerdos asfaltaban la pista para lograr la salida a los mercados voluntarios de crédito a menores tasas de interés, dados los compromisos de deuda en el marco de la disminución sistemática de reservas por efectos de la fuga y los pagos realizadas a través del Fondo de desendeudamiento argentino¹³. Cancelada esa vía por el fallo de Griesa¹⁴, el gobierno buscó una nueva estrategia política de solución de la escasez de divisas a través de la salida de E. Fábrega del Banco Central a fines de 2014 (acusado de permitir operaciones ilegales) y su reemplazo por A. Vanoli. La nueva dirección monetaria aumentó el control sobre las cuevas ilegales (mercado negro) y adelantó que la política es no devaluar, después de un año donde los ingresos reales de los trabajadores disminuyeron (CIFRA, 2015). A su vez, en el plano geopolítico, esta estrategia incluyó

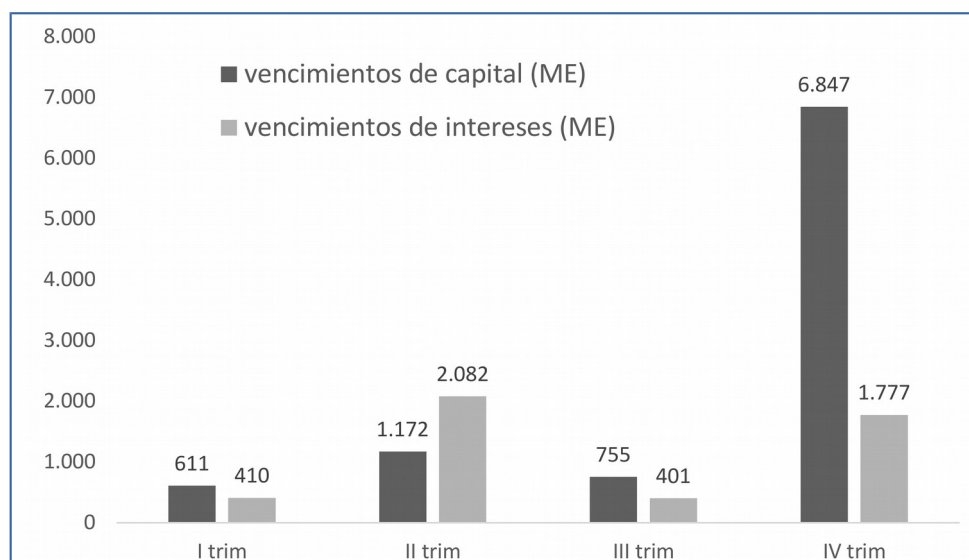
12 Aunque huelga decir que la caída del precio del petróleo en lo que va de 2015 amortigua este efecto negativo, disminuyendo al déficit energético para el corriente año.

13 El FONDEA representa un fondo en divisas proveniente de las reservas del Banco Central. La Administración Pública Nacional toma prestados esos fondos y se transforma en deudor de la autoridad monetaria. Según De Lucchi (op.cit.) si se toma el sector público consolidado, no implica una deuda externa que implique condicionantes en el marco de la restricción externa. Para Cantamutto (2013), en cambio, este endeudamiento intra-sector público (no sólo con el BC sino además con la ANSES) es sumamente nocivo para las cuentas fiscales.

14 Al respecto, hemos discutido las posibilidades que abría el fallo del juez Griesa (Informe IEFE N° 173), en el que se sentenciaba a pagar a los fondos buitres la suma de U\$ 1.500 millones, hecho que, de realizarse, disparaba el pago de otros U\$ 20.000 millones al resto de los hola outs, dando por tierra con la reestructuración de la deuda derivada de los canjes de 2005 y 2010.

el cuestionamiento internacional a los fondos buitres¹⁵ y un realineamiento hacia el eje Asia-Pacífico, a través de la activación de un swap de monedas con China por unos U\$ 11.000 millones¹⁶.

Gráfico N° 4. Perfil trimestral de vencimientos de capital e intereses en moneda extranjera para 2015. Millones de dólares corrientes.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda, MECON.

Después de esta serie de movimientos, parece haberse verificado cierta estabilidad en el panorama cambiario, aunque el nivel de reservas no sería suficiente para hacer frente a los compromisos de pago del presente año.

IV. Características recientes del complejo agroexportador y sus implicancias en la restricción externa argentina

Otro de los factores centrales para el análisis de la Restricción Externa en Argentina remite a las características de su sistema exportador. Autores como Diamand (op.cit.) ubicaron allí el eje sobre el cual pivoteaba buena parte de las crisis de la balanza de pagos al definir a nuestro país como una EPD. Al respecto, el sistema agroalimentario ha sido uno de los pilares de la economía argentina, no

¹⁵ Una vez conocido el fallo del juez Griesa adverso a Argentina, el gobierno inició una campaña internacional de denuncia y búsqueda de apoyos internacionales para defender la posición argentina respecto de la reestructuración de la deuda soberana. Además de cosechar el respaldo de bloques regionales como el G77+China, CELAC, MERCOSUR, UNASUR, etc., países como Francia, Brasil y México, economistas de notoriedad pública internacional como Roubini, Krueger y Krugman y organismos como el FMI; el punto más alto de la posición argentina se materializó en la discusión en las Naciones Unidas para establecer criterios en materia de reestructuraciones de deuda soberana.

¹⁶ El swap de monedas permite a Argentina cancelar importaciones con comerciantes chinos pagando en pesos con una tasa de interés. De esta manera, el país libera divisas para hacer frente a importaciones o compromisos de deuda en moneda extranjera, aunque postergando la cancelación de la deuda con China cuando venza el swap.

solamente por su relevancia desde el punto de vista de la soberanía alimentaria además, dadas sus condiciones productivas, ha generado históricamente saldos positivos en las cuentas externas. Los cereales como el maíz y el trigo habían sido los cultivos tradicionales desde principios del siglo XX, pero a partir del desarrollo tecnológico de la década del '60 y '70, se posibilitó una expansión creciente del cultivo de la soja. Teniendo en cuenta el boom de precios de principios del siglo XXI, la soja se posicionó como el principal cultivo y complejo exportador. Si bien el cambio tecnológico posibilitó una expansión de la frontera agrícola, la rentabilidad relativa actuó en favor de la soja en la competencia por el uso del suelo y fijó un costo de oportunidad elevado para el resto de los cultivos.

Desde fines del siglo XIX, la economía argentina se configuró como un proveedor importante de cereales y carnes de la economía mundial. Esas exportaciones (carne vacuna, trigo, maíz, girasol, entre otras) también eran alimentos básicos de consumo popular en el orden económico interno que provenían fundamentalmente de la zona pampeana. Asimismo, en las regiones extrapampeanas se producían azúcar, algodón, yerba mate, los denominados cultivos industriales orientados fundamentalmente hacia el mercado interno. En este sentido, en la Argentina se obtenía la casi totalidad de los alimentos que consumía su población, salvo algunos productos tropicales (Teubal, 2003). En este caso, la manifestación de la restricción externa se vuelve evidente a partir de las cantidades dado que las fases de crecimiento incorporaban una dinámica de mejora del salario real lo cual aumentaba la demanda interna de alimentos, reducía el saldo exportable e implicaba un claro cuello de botella de divisas que se saldaba a partir de la devaluación y un nuevo comienzo del ciclo. El cambio principal en el sistema económico mundial a inicios del siglo XXI ha estado representado por la fuerte irrupción de China en el mercado mundial después de su unión como miembro de la OMC (Organización Mundial del Comercio) en 2001. Asimismo, en la primera década del nuevo siglo, se registró una aceleración del crecimiento en los países en desarrollo: mientras en el pasado las tasas de crecimiento promedio de los países del centro y la periferia eran semejantes, en los años 2000 los países subdesarrollados crecieron persistentemente a tasas más altas que el mundo desarrollado, aunque la correlación entre los ciclos se mantiene (Medeiros, 2010).

De este modo, el comercio Sur-Sur ha crecido muy rápido. En términos generales, EE.UU. ha operado como un centro cíclico para China, mientras que China ha significado un centro cíclico para los países exportadores de productos primarios (como Argentina y Brasil). De esta manera, la dinámica de crecimiento de China ha perfilado un escenario expansivo para los países periféricos de exportación primaria desde 2003, y después de la gran recesión de 2008 esta tendencia ha continuado. A su vez, en el caso argentino, esta influencia de China aparece también mediada por la performance de la economía brasileña (el principal socio comercial de Argentina) en tanto la

interacción con la economía líder del Mercosur codetermina los resultados finales en términos de crecimiento argentino (Amico, Fiorito, & Zelada, 2012)

En este escenario de transformaciones en el sistema económico mundial, la dinámica de precios de los commodities y productos primarios tuvo una fuerte tendencia alcista donde se combinan elementos tanto de demanda como de oferta para explicar el boom de precios¹⁷.

Por supuesto, este escenario externo más propicio para el crecimiento de las economías periféricas también entraña riesgos. En muchas economías latinoamericanas (y esto también es un riesgo potencial para la performance de la economía argentina), el boom económico de los años 2000 tiene algunos rasgos en común con el viejo modelo agro exportador vigente en el siglo XIX y comienzos del XX, puesto que el elemento dinámico sigue siendo la demanda externa y por ende estas economías aparecen sujetas a similares riesgos asociados con la ocurrencia de shocks externos. Asimismo, la fuerte demanda externa proveniente del centro cíclico (en este caso China) genera una fuerte presión que puede reforzar el tradicional patrón de especialización primaria de la economía y plantea un obstáculo potencial a los intentos de producir un cambio estructural (Amico, Fiorito y Zelada, 2012).

En términos del uso de la tierra, el dinamismo agrícola de los últimos años, especialmente el oleaginoso, fue captando superficies tanto de la ganadería y la lechería en la región pampeana como de producciones asociadas a economías regionales. Estos desarrollos tuvieron dos consecuencias: i) el nuevo modelo agrícola comenzó a tener cobertura nacional, borrando paulatinamente la diferencia entre agricultura pampeana y regional y, ii) replanteó la estructura ganadera y lechera.

En el caso de la ganadería, la actividad se desplazó hacia nuevas zonas, en particular hacia el noreste o noroeste del país, “la ganadería del norte”. Esto fue posible por la implementación de nuevos paquetes tecnológicos, principalmente a partir de la mejora genética del rodeo, que pudo ser adaptado para climas subtropicales además de mejoras en las pasturas de la zona norte del país, donde predominan arbustos y pastos duros. Al mismo tiempo, hubo un proceso de difusión del sistema de engorde a corral en las etapas de terminación que acortó el ciclo de cría y engorde de vacunos.

La lechería se re localizó parcialmente además de intensificar el uso de la tierra mediante la difusión masiva de nuevas tecnologías de procesos. Al igual que la agricultura, ambas actividades incorporaron innovaciones tecnológicas a la producción, complejizando el proceso productivo y mostrando mayores encadenamientos hacia la industria y los servicios (Bisang & Pontelli, 2011).

¹⁷ El debate respecto a las causas que traccionan el incremento de los precios de los commodities excede los propósitos del presente trabajo, ver FAO (2011), Chandrasekhar & Ghosh (2012), Serrano (2013) y Mitchell (2008)

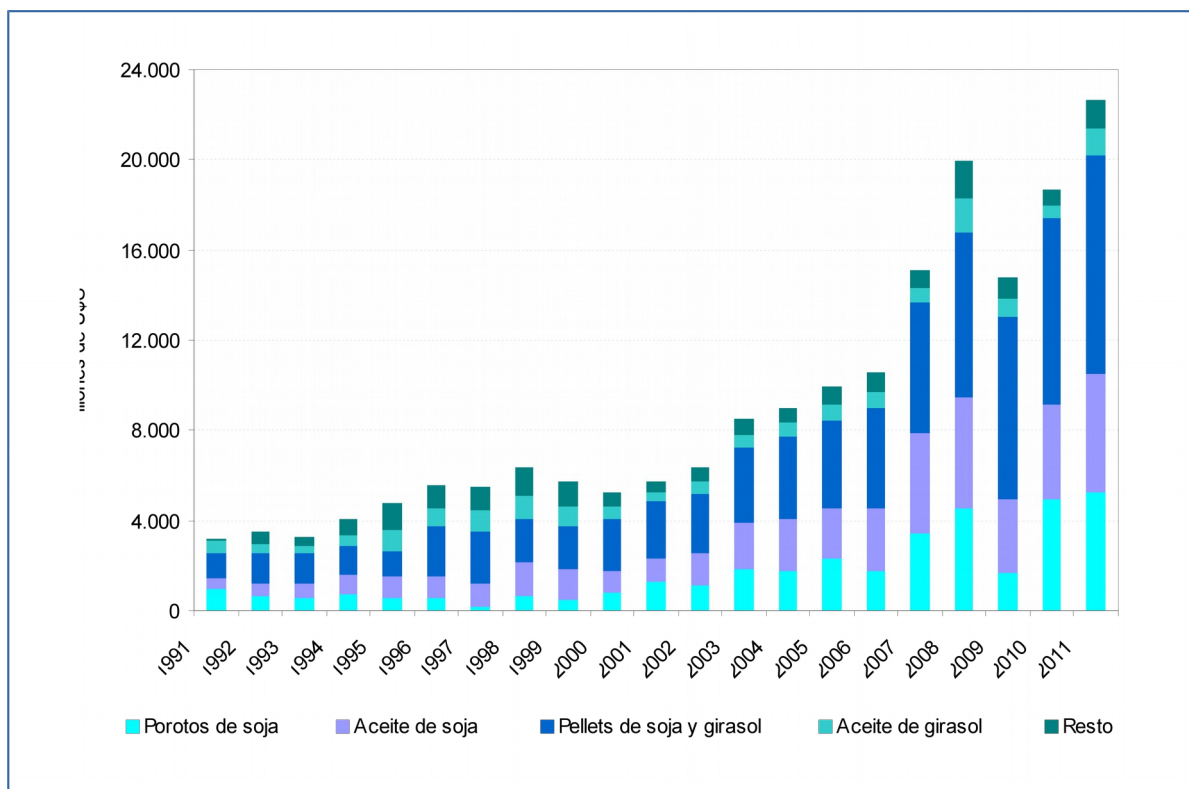
La etapa denominada “*aceleración de la sojización*” (Rodríguez, 2008) se inicia en el tercio final de los años ‘90 y corresponde a la fase de mayor crecimiento histórico del cultivo, con extraordinarios logros en la producción y en las exportaciones. Se quintuplicaron los volúmenes de producción en poco más de una década (de 11 a más de 50 millones de toneladas entre 1996/97 y 2009/10), de la mano de un fuerte avance de la superficie sembrada (tasa de crecimiento del 5% anual acumulativo) que desplazó a mayor velocidad otros cultivos pampeanos y regionales y de la difusión de la soja transgénica junto al paquete tecnológico asociado¹⁸. Esta innovación colocó a la soja argentina entre las más competitivas a escala internacional.

La alta rentabilidad de la soja, derivada de una sustancial disminución de los costos y por el alza de los precios internacionales en trayectoria permanentemente creciente a partir del 2002, llevó a los empresarios agropecuarios a volcarse masivamente hacia la siembra de esta oleaginosa. Varios son los motivos de la rápida adopción de la semilla transgénica en el país. Para mencionar algunos, la creciente presencia de las grandes firmas transnacionales de agroquímicos y semillas, los ahorros de costos en mano de obra y combustibles atribuibles al uso de la soja RR; el hecho de que en Argentina, a diferencia de EEUU, los agricultores no pagan derechos de patente por la nueva semilla -porque ésta no está patentada en el país- y están autorizados a guardar semillas para las siguientes cosechas, entre otros.

La intensa *sojización* de la estructura agropecuaria del país plantea un conjunto de debates vinculados a :i) la vulnerabilidad externa resultante de la fuerte concentración de las exportaciones en unas pocas commodities; ii) los posibles impactos agroecológicos del “monocultivo”; iii) los impactos socioeconómicos derivados del desplazamiento de otras producciones; iv) los escasos “derrames” locales del complejo y, v) los posibles efectos provenientes de la resistencia a la aceptación de productos genéticamente modificados en ciertos mercados y países. Nuestro propósito es analizar los impactos en el marco de la restricción externa.

Gráfico N°5: Exportaciones del Complejo Oleaginoso, excluyendo el biodiesel. Años 1991-2011. Millones de dólares corrientes.

¹⁸ Soja RR + Glifosato + Siembra Directa: La soja RR es una semilla modificada genéticamente para tolerar al herbicida glifosato. Su uso permite ahorrar costos y simplificar el control de malezas, mediante la sustitución de un conjunto de herbicidas de varias aplicaciones por uno solo, que requiere sólo dos aplicaciones. En línea con la introducción de la soja RR y como parte complementaria del proceso de reducción de costos, la siembra directa comenzó a aplicarse con mayor intensidad. Se trata de una técnica para implantar que difiere en su operatoria y efecto respecto del método convencional que consiste en la roturación de la tierra por medio del arado. La siembra directa disminuye la erosión del suelo, acorta el ciclo de siembra y reduce el consumo de combustible y mano de obra.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto de Estadística y Censos (INDEC).

La fuerte influencia de la soja en la estructura exportadora local insinúa un análisis que da cuenta de los cambios que genera en términos de capacidad de provisión de divisas e impacto en el mercado doméstico desde el punto de vista de los precios. Al respecto, se cuentan aspectos de tendencias contrarias respecto de estos factores en Argentina:

- por un lado, la capacidad de generar divisas a través del complejo sojero despeja la problemática histórica de la puja distributiva derivada de las características de la cesta exportadora local, apoyada anteriormente en bienes-salario (trigo y carne, fundamentalmente). Dado que los bienes que más exportaba Argentina formaban parte fundamental de la canasta de consumo de las mayorías, el precio interno de esos bienes era clave para el cálculo del salario real de los trabajadores. Por ello se habían desplegado una serie de herramientas estatales (control de precios y del comercio exterior) destinadas a regular esos precios, siempre tratando de no dañar sus capacidades exportadoras debido a su importancia en la generación de divisas. Al constituirse un nuevo polo exportador basado en un bien primario no-salarial (la soja y sus derivados no forman parte de la canasta de consumo argentina), en principio el precio de la soja no debería afectar el salario real de los trabajadores ni alterar sustantivamente el resto de los precios de bienes-salario. En este sentido, la soja revestiría características que la asemejan más a un bien exportable típico del

complejo minero, independiente de la estructura de precios locales, que son característicos de otros países de la región donde la puja distributiva ha sido inferior a la argentina (Bolivia, Chile, Perú).

- por otra parte, el aspecto antes reseñado debe ser matizado debido a que la expansión de la siembra de soja ha desplazado al resto de los cultivos, disminuyendo su oferta para el mercado local. En esta *competencia por el uso del suelo*, la elevación de los precios experimentada en estos años ha dado lugar a una exponencial re-valoración del suelo agrícola que también empuja los precios de los bienes-salario en tránsito hacia las zonas de producción periféricas. De manera que la anterior comparación con los complejos mineros se desvanece, ya que en este caso existe una disputa por las áreas de cultivo que el caso minero no registra. Por cierto, la estructura de retenciones a las exportaciones juega un rol relevante en la administración de las rentabilidades de los cultivos, ya que potencialmente podría generar una estructura de incentivos que fomente la rotación, aunque como lo muestra el gráfico N°5, la expansión de la soja no hizo más que aumentar.

Cuadro N°5: Región Centro. Superficie sembrada y producción por cultivo (hectáreas y toneladas).
Campaña 2002/2003 y Campaña 2013/2014.

Cultivo	Campaña 2002/2003		Campaña 2013/2014		Variación	
	Superficie (HA)	Producción (TN)	Superficie (HA)	Producción (TN)	Superficie (Ha)	Producción (TN)
Girasol	1.947.530	3.010.000	1.122.490	1.852.360	-825.040	-1.157.640
Maíz	2.684.110	13.899.880	4.626.310	24.938.180	1.942.200	11.038.300
Soja	10.517.355	30.231.860	17.099.377	47.014.117	6.582.022	16.782.257
Trigo	5.755.250	11.430.862	3.488.715	9.110.839	-2.266.535	-2.320.023

Fuente: Elaboración propia en base a MAGyP. Nota: Región Centro: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa

En este escenario, la problemática de la restricción externa argentina asume una nueva fase, derivada de la escasa complejización de su canasta exportadora y su creciente dependencia de un cultivo que ha exacerbado la competencia por el uso del suelo. En este escenario, si buena parte de la provisión de divisas está vinculada con un cultivo de fuertes oscilaciones de cotización en el mercado mundial, con escaso valor agregado incorporado en sus derivados y que genera una fuerte pulsión sobre los precios del suelo y del resto de las plantaciones, la problemática externa no sólo no se aleja sino que tiene la posibilidad de agravarse, máxime si los precios de la soja siguen bajando como lo viene haciendo desde hace algunos meses (Inversor Global, 2015).

V. Algunos apuntes para pensar la problemática de la restricción externa en el 2015

Como hemos consignado, el panorama externo se ha transformado en un importante condicionante para el futuro de la economía nacional desde 2011. Esto ratifica la vigencia de las tesis dependentistas respecto al carácter subordinado de las economías periféricas y semiperiféricas en la escena mundial, que a lo largo del siglo XXI parecen mantenerse con un nuevo formato.

A los factores estructurales históricamente presentes en los ciclos de crecimiento (puja distributiva que se manifiesta en inflación y apreciación cambiaria, creciente necesidad importadora, concentración y extranjerización de la matriz productiva y persistente fuga de capitales) se han incorporado en los últimos años fenómenos de carácter coyuntural (déficit energético, coletazos de la crisis internacional que morigeran el crecimiento, especulación de los exportadores que no liquidan su producción y corridas cambiarias varias) y, más recientemente, dificultades adicionales como la disminución de la cotización de la soja en los mercados internacionales, un año especialmente exigente en materia de cancelación de compromisos de deuda externa pública y, podríamos agregar, algunas proyecciones escasamente alentadoras en materia de crecimiento económico de los principales socios comerciales del país¹⁹.

En este contexto, el devenir económico de los próximos meses asume un papel central para el futuro del país, y las alternativas de resolución de la problemática del sector externo resultan de la mayor importancia. A modo de proyección, aportamos algunos escenarios posibles para el presente año:

1) Como primera alternativa, Argentina puede volver a la búsqueda de los mercados voluntarios para hacer frente a los compromisos corrientes. Las tasas a las que puede colocar deuda en estos momentos resultan sustancialmente superiores a las de otros países de la región (alrededor del 8%, el doble que Bolivia o Uruguay), pero es un costo a pagar ante la caída de reservas internacionales del Banco Central. Para ello, se puede acordar el pago a los fondos buitres y establecer un cronograma de financiamiento con el mayor plazo posible. Con esta solución, lo que difiere es la cantidad de deuda a colocar de acuerdo a las necesidades de pagos. Esta opción retrotrae una buena parte de la renegociación de la deuda externa efectuada a través de los canjes de 2005 y 2010, no sólo porque se pierden las quitas realizadas sino porque además puede disparar una serie de nuevos juicios de parte de otros acreedores. Implica un retorno al endeudamiento externo como estrategia de desarrollo del patrón de acumulación.

Debido a las dificultades que podría plantear este escenario, es poco probable que se opte por

¹⁹ De acuerdo a la CEPAL (2014), las perspectivas de crecimiento para 2015 de la economía brasileña, principal socio comercial del país, son prácticamente nulas. A su vez, EEUU parece encaminado a elevar sus tasas de interés de referencia, lo que repercutiría en una caída adicional del crecimiento de Brasil (dada la alta dependencia de este país de los flujos de capitales externos). Por otro lado, las proyecciones de crecimiento de China (del orden de los 2 p.p. inferior a la de los últimos años) indican una tendencia a la disminución de la demanda externa por parte del gigante asiático, segundo socio comercial de Argentina.

esta opción, ya que el arreglo con los Buitres acarrea dificultades mayúsculas para el panorama exterior de cara a la próxima década.

2) Una segunda posibilidad es profundizar la alianza con China, que por ahora implica un “salvavidas” para la economía nacional a través de los swaps, pero trae aparejados otros acuerdos en el plano comercial y en materia de inversiones (el pacto comercial suscripto en enero de 2015 parece ser una consecuencia directa de esta política²⁰).

En los hechos, el gobierno parece haber elegido la estrategia de mantener una postura adversa al arreglo con los buitres, vincularse con el gigante asiático y apostar a controlar el mercado cambiario. La posibilidad de éxito de esta alternativa radica en la evolución de algunas variables importantes, como el precio de los commodities a exportar (soja) e importar (energía); la dinámica de crecimiento (afectada por los resultados de Brasil y China, entre otros, y la propia actividad económica local, que al crecer empuja la demanda importadora) y el tipo de cambio. Aunque distinta conceptual y geopolíticamente de la anterior, esta opción no aleja el riesgo de recrear un patrón de inserción internacional apoyado en las ventajas comparativas (“China exporta lo que Argentina necesita y Argentina exporta lo que demanda China”), donde una estrategia de diversificación de la matriz productiva se vuelve más difícil. Queda claro que en este caso se depende fuertemente de factores internacionales así como de la capacidad negociadora del gobierno para evitar una nueva relación de dependencia, ahora con el gigante asiático, que parece dispuesto a financiar proyectos de infraestructura, que se supone, serán ahorradores de importaciones (represas energéticas y centrales nucleares).

De manera complementaria, se podría explorar un swap de monedas con Brasil. El vecino país cuenta con más de US\$ 360.000 millones de reservas en el Banco Central, de manera que tiene poder de fuego para financiar a los países del MERCOSUR en situaciones acuciantes. De todas maneras, la dirección económica elegida por D. Rousseff recientemente (ubicando a Lévy en la cartera de hacienda) parece alejarse cualquier estrategia de apoyo y proyección regional. Se suman a esta situación recientes dificultades internas en Brasil que debilitan al gobierno del PT (movilizaciones anti-Dilma en marzo).

3) Por último, debemos apuntar que ambas estrategias mencionadas más arriba implican soluciones de corto plazo: atienden los factores coyunturales (necesidad inmediata de divisas) pero no atacan las problemáticas estructurales. Al respecto, la estrategia de giro hacia el eje asiático podría complementarse con una profundización del comercio regional (UNASUR, CELAC) que pueda diversificar y democratizar relativamente la estructura exportadora local,

²⁰ En febrero del presente año C. Fernández viajó a China donde firmó 15 acuerdos comerciales. Se destaca la puesta en marcha de las represas Cepernic y Kirchner en Santa Cruz, y la construcción de una nueva central nuclear, aunque los alcances de los acuerdos en otras ramas comerciales (ingreso de productos chinos al mercado local y viceversa) no han sido explicitados.

para lo que es necesario un acuerdo de socios y mercados con Brasil, en tanto es un competidor directo de los productos que Argentina podría ofrecer en este rubro (carne bovina y aviar, entre otros). A su vez, una estatización del comercio exterior permitiría controlar mejor el mercado de divisas y alterar los precios relativos (administración de rentas) para mejorar la distribución del ingreso en el plano local, así como incidir en la concentración de la estructura productiva. Para el caso de la extranjerización, que repercute fuertemente en giros de divisas, cabe la posibilidad de reemplazar la Ley de Inversiones extranjeras y derogar los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), así como también sería clave revisar la estructura financiera (concretamente a través de la reforma de la Ley de Entidades Financieras) para disminuir la problemática de la fuga de capitales que opera a través de la banca comercial. Ambas leyes datan de la última dictadura (1976-1983), que inició al país en la senda neoliberal.

Una salida de este tipo implica una ruptura decidida con algunos de los pilares que sustentaron la *valorización financiera* y que aún perviven en la etapa de postconvertibilidad, planteando una necesaria política de no retorno al modelo neoliberal. Al respecto, las dificultades que enfrentan los gobiernos progresistas de la región (Argentina, Brasil, Uruguay) parecieran indicar cierto agotamiento que las obliga, o bien a radicalizarse y apoyarse en un bloque popular (como sucede en Bolivia o Venezuela),; o bien retornar paulatinamente al esquema conservador, revirtiendo la vía redistributiva alcanzada en estos años, a manos de un neoliberalismo con políticas sociales, como se verifica en los países en donde no se han cuestionado aun los pilares del proyecto hegemónico de los años '90 (Chile, Perú, Colombia). Las últimas tendencias observadas en cada país indicarían que la opción que parece prevalecer es mucho más la segunda que la primera.

BIBLIOGRAFÍA

Amico, F., Fiorito, A. y Zelada, A. (2012): “Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro”. Documento de CEFID-AR N°45.

Arrighi, G. (1999): *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. FCE.

Asiaín, A. y Putero, L. (2014): “Un acto de responsabilidad”, Página/12, 5/10/2014.

Barrera, M. (2014): *La entrega de YPF. Análisis del proceso de privatización de la empresa*. Editorial Atuel, Colección Cara o Ceca, BsAs.

Belloni, P. y Wainer, A. (2012): “La cuenta corriente argentina 2002-2011: ¿el fin de la restricción externa?”, en *Informe IEFE*, N° 164, La Plata.

- Bertuccio, E., Telechea, J. y Wahren, P. (2012):** “Crisis de divisas y devaluación en Argentina: una perspectiva histórica”. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Informe Económico N° 80, Nota técnica N° 64.
- Bisang R. y Pontelli C. (2011):** “Agroalimentos: trayectoria reciente y cambios estructurales”, en Mercado R., Kosacoff B. y Porta F. (Eds.) *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. PNUD (en prensa).
- Borón, A. (2008):** “Teoría(s) de la dependencia”. Revista *Realidad Económica* N° 238.
- Braun, O. (1970):** *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*. Editorial tiempo contemporáneo.
- Braun, O. y Joy, L. (1981):** “Un modelo de estancamiento económico”. En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 20. N° 80, Buenos Aires.
- Cantamutto, F. (2013):** “Algunos aspectos sobre la renegociación de la deuda externa argentina”, disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/a8796afb-4fb5-42ba-8a04-40503370799d.pdf>
- Castells, M. y Schorr, M. (2013):** “¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y la de bienes de capital”. En *Argentina en la postconvertibilidad ¿Desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Schorr (coord.). Editorial Miño y Dávila, BsAs.
- CENDA (2010):** *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina 2002-2010*. Editorial Atuel, Colección Cara o Ceca, BsAs.
- CEPAL (2014):** *Perspectivas económicas de América Latina 2015*. Disponible en cepal.org.
- CIFRA (2013):** Informe de coyuntura N° 14. Disponible en cta.org.ar.
- De Lucchi, J. (2014):** “Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentina 2003-2012”. Documento de Trabajo CEFIDA-AR N° 53. BsAs.
- Diamand, M. (1972):** “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”. En *Revista Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45, Buenos Aires.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014):** *Restricción externa. El poder económico durante el kirchnerismo*. Editorial Futuro Anterior, Crisis.
- Hobsbawn, E. (2010):** *La Era del Imperio (1975-1914)*. Editorial Siglo XXI.
- INDEC (2014):** Cuenta de generación de ingreso.
- Informe IEFE:** varios números. iefe.org.ar
- López, E. (2015):** *Crisis orgánica y nueva hegemonía posneoliberal*. Tesis doctoral, mimeo.
- Manzanelli, P. (2014):** *Reticencia inversora en Argentina*. Tesis de maestría, mimeo.

Manzanelli, P., Barrera, M., Belloni, P. y Basualdo, E. (2014): “Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual”. En Revista *Cuadernos de Economía Crítica* N° 1, La Plata.

Marini, R. (1973): *Dialéctica de la dependencia*. México Ediciones Era.

Marini, R. (2008): *América Latina, dependencia y globalización*. CLACSO, Buenos Aires.

Medeiros, C. (2010): “O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. Observatorio da economia global”. Textos Avulsos N° 3.

Martínez Peinado, J. (2010): “La estructura teórica Centro/Periferia y el análisis del Sistema Económico Global: ¿obsoleta o necesaria?” Comunicación presentada a la XII Reunión de Economía Mundial, Santiago de Compostela.

Prebisch, R. (1949): “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, Santiago de Chile, Cepal.

Rodríguez, J. (2008): *Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina, 1996-2006*, Ediciones Cooperativas y CLACSO, Buenos Aires

Teubal, M. (2003): “Tierra y reforma agraria en América Latina”, Revista Realidad Económica, N°200.

Zaiat, A. (2012): *Economía a contramano. Cómo entender la economía política*. Editorial Planeta, BsAs.