

INTRODUCCIÓN

Afirmar la identidad nacional y el poder de decidir nuestro propio destino es un requisito permanente del desarrollo de la Argentina. En realidad, es una condición necesaria del crecimiento de cualquier país. La historia de la globalización y la experiencia contemporánea revelan que sólo son exitosos los países capaces de integrarse al mundo consolidando los rasgos originales de su cultura y su capacidad de autodeterminación.

Aldo Ferrer

Vivir con lo nuestro

Buenos Aires, Argentina, 2003

Sin lugar a dudas, el mejor título para este libro es *Argentina: su recurrente inestabilidad financiera*. La inestabilidad financiera y económica recorre la historia reciente del país que hace un siglo fue el granero del mundo; nuevamente enfrenta problemas económicos en una coyuntura donde se entrelazan las características estructurales endógenas de su economía con la crisis financiera mundial. Desechar el decálogo del Consenso de Washington y sustituirlo con medidas para generar empleo y reactivar la economía (como el Programa de Jefes y Jefas de Hogar), permitió que el PIB creciera de manera sostenida entre

[19]

2001 y 2008; sin embargo, hoy nuevamente Argentina afronta serias dificultades. No sólo encara una crisis interna entre los grupos económicos que controlan 60% de las divisas y que difícilmente permiten al gobierno autonomía en sus ingresos fiscales, sino que además lucha contra las repercusiones de la crisis financiera mundial sobre la economía real nacional y regional. La fragilidad de la economía se debe al desplome de los precios de las materias primas en el mercado internacional, específicamente el de la soya y del trigo, aunado al fracaso del proceso de titulización, en el cual esos productos desempeñaron un papel muy importante en la especulación financiera con instrumentos derivados.

A lo largo de su vida independiente, Argentina, al igual que otros países de América Latina, se ha sometido a los intereses del proceso de acumulación internacional. Mariátegui [2005] en su libro *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* muestra cómo la evolución de los países revela una relación dialéctica entre los intereses de las elites con el comercio internacional y con la presencia de un Estado en formación. La hipótesis de este autor, representativa de la teoría del desarrollo en el pensamiento económico latinoamericano, es muy importante para el estudio de la inserción de Argentina y de sus relaciones financieras, tanto internas como con el exterior. Esta hipótesis muestra que los países se incluyeron en el comercio internacional, de acuerdo con los intereses de la acumulación capitalista internacional y con los del país hegemónico. La conformación de los grupos económicos junto con el Estado, articuló a lo largo del siglo intereses que responden tanto a la esfera financiera como a la productiva, en función de la rentabilidad. En este proceso dialéctico, Argentina tiene una significativa participación, sobre todo en cuanto a las expectativas que se había creado la sociedad durante los últimos años de crecimiento sostenido.

En el escenario internacional, la crisis estructural de la economía capitalista se está manifestando en las quiebras bancarias y en el desenvolvimiento de la crisis financiera más profunda de la historia económica. Sin duda, la recesión internacional disminuirá la demanda de los productos de exportación de los países en desarrollo, entre los que se cuenta Argentina. Pero también reducirá los ingresos fiscales. En los últimos años, el gobierno argentino aplicó una política monetaria expansiva y mantuvo un superávit fiscal; hoy tendría que caer en déficit si realmente quiere seguir aplicando una política monetaria anticíclica. A su vez, esto plantea la interrogante de qué hacer frente a sus compromisos de pagos con el exterior, que no han permitido que Argentina regrese a los mercados internacionales de capital.

Al momento de poner punto final a este libro, el gobierno argentino declaró el regreso de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) a manos del Estado. Con esto, el Estado recupera el área de los ahorros de los jubilados, que en la década pasada fue la bandera del proceso de desregulación y liberalización financiera. No sólo eso, gran parte de los ahorros de la sociedad trabajadora se invirtió, por medio del proceso de titulizaciones, en la banca de inversión de Estados Unidos; y también, fueron parte de la rentabilidad de los bancos extranjeros, principalmente españoles. El rescate de los fondos de pensiones por parte del gobierno, implica formas diferentes de financiación. La medida es muy significativa, porque las AFJP no financiaron a la economía real ni al Estado; por el contrario, tanto para el sector público como para los jubilados, el costo de administración significó 30%. La nueva disposición replantea que el Estado debe tener solvencia fiscal, brindar una adecuada y decente cobertura de previsión y otorgar crédito a la actividad pública. Esto sólo es posible si el empleo se enmarca en un modelo de desarrollo con equidad.

Al rescatar las pensiones de manos de inversionistas extranjeros, resurge la esperanza; sin embargo, habrá que luchar contra los intereses de los grupos financieros y en un entorno de desconfianza frente al ejercicio de la política pública. Desde hace meses, la crisis financiera, la recesión y la inestabilidad financiera mundial se vieron reflejadas en Argentina en una inflación de dos dígitos, en la caída en los precios de los productos de exportación y en el malestar social; todos ellos, elementos importantes en la construcción de un modelo de desarrollo menos dependiente del exterior.

Las crisis financieras y las contradicciones del sistema financiero en Argentina se reflejan en las medidas de estabilidad económica y monetaria. Esas medidas, plasmadas en diferentes planes económicos, hacen evidentes los cambios estructurales de la economía en la esfera de la producción y se manifiestan en las transformaciones del sistema financiero argentino a partir de los años setenta. En los casi 40 años transcurridos desde entonces, se han presentado varias crisis económicas complejas y profundas, después de las cuales se aplicaron diferentes programas monetarios y financieros para estabilizar la economía. Esas crisis se caracterizaron por procesos hiperinflacionarios y por la suspensión del pago del servicio de la deuda externa.

Para lograr la estabilidad monetaria, fiscal y financiera se estableció el Consejo Monetario¹ que supuestamente sentaría

¹ El Consejo Monetario consiste en reconvertir la moneda nacional en una moneda internacional hegemónica, que en el caso de los países de América Latina es el dólar. Este esquema se basa en: 1) un tipo de cambio fijo a una paridad realista, 2) total convertibilidad de la moneda nacional con la moneda “ancla” y 3) una ley monetaria en el nivel constitucional, que prohíba al banco central (o Consejo Monetario) aumentar la base monetaria más allá de las reservas “líquidas” disponibles en divisas o metales preciosos. Por lo anterior, la estabilidad del sistema monetario no depende de juicios discrecionales, sino de reglas bien definidas cuyo objetivo es la estabilidad bancaria (www.elcato.org).

las bases del desarrollo y del crecimiento económico en los años noventa. Por algún tiempo, ese Consejo Monetario llegó a considerarse como una alternativa para otros países latinoamericanos. En el marco de dicho Consejo Monetario se efectuó la privatización y extranjerización de su sistema bancario. La experiencia argentina de los noventa condujo a la crisis financiera (2001) más profunda en la vida independiente de ese país.

El crecimiento económico de Argentina está vinculado estrechamente con el contexto internacional. Los precios de sus productos de exportación, principalmente agrícolas, inciden directamente en la articulación de los grupos financieros que en alianza con el Estado determinan la política económica. La problemática que enfrenta el gobierno argentino al cierre de esta investigación es la necesidad de una mayor recaudación fiscal. Por tanto, la política fiscal y monetaria se enfrentan con la necesidad de aumentar el gasto social, evitando hacerlo con el circulante para que no se dispare la inflación. Si el excedente proviene de la gran demanda externa de productos agrícolas, principal fuente de divisas, es necesario recaudar parte de las ganancias de las empresas exportadoras. Sin embargo, la crisis se profundiza porque los productos agrícolas de exportación no son controlados por los trabajadores del campo ni por el gobierno, sino por cinco grupos económicos y financieros vinculados con grupos corporativos transnacionales: Bunge, Dreyfus, Aceitera General Deheza, A.M.D. Argentina y grupo Cargill, multinacional estadounidense, los cuales en 2007 controlaron 61% de las exportaciones del agro argentino, superiores a 75 millones de toneladas.

Azpiazu, Basualdo y Khavisse [2004], y otros académicos argentinos, han llevado a cabo acuciosas investigaciones y publicaciones sobre la articulación de los cambios estructurales

en la esfera productiva, con los grupos dominantes. Por tanto, este trabajo se propone describir la problemática financiera de los años noventa y el desenlace de la crisis financiera, así como analizar la privatización y extranjerización de los bancos argentinos. La recuperación económica de Argentina, a partir del fin del Consejo Monetario, y la necesidad de satisfacer las grandes demandas de la población, hicieron necesario reorientar la política económica. Es en este campo de la economía financiera que se observa una creciente actividad de los bancos nacionales controlados por el sector público. El importante papel desempeñado por la banca pública y la de desarrollo hicieron ver la necesidad de repensar las alternativas de política económica para reconstruir el modelo económico tras la crisis. Cabe hacer notar también el crecimiento del crédito al sector privado, otorgado tanto por los bancos públicos como por los privados, así como la mejoría de sus indicadores financieros que se muestran en la última parte de esta investigación.

El eje central del trabajo es replantear la inestabilidad financiera [Minsky, 1992] y su relación con los procesos de desregulación y liberalización financieras. Esta hipótesis, basada en el caso de Estados Unidos, en mercados financieros complejos, se presenta no sólo como una de las líneas de investigación más importantes en el campo de la economía financiera, sino como un hecho real en el estudio de las crisis financieras de América Latina, específicamente, las bancarias de los años ochenta y noventa y, sin lugar a dudas, en la crisis financiera que se inicia en 2007 con las hipotecas en Estados Unidos. En el proceso de desregulación y liberalización financiera los países como Japón y España presentaron situaciones difíciles para la banca que terminaron en el desenvolvimiento de la crisis financiera. Incluso hoy, la crisis caracterizada como *subprime* responde a una crisis típica de Minsky donde la endogeneidad de la ines-

tabilidad financiera y el efecto Ponzi es un hecho real. Por supuesto que cada país muestra características propias en el proceso de acumulación nacional y en su inserción en el proceso de acumulación internacional. Así pues, entran en crisis tanto los circuitos financieros de las economías monetarias, como los grupos financieros nacionales ligados al capital trasnacional. De esta forma, el capital productivo desempeña un papel diferente en el desenvolvimiento de la crisis de cada país y en su relación con las burguesías nacionales. En las últimas décadas, las mutaciones e innovaciones productivas han ido articulando un proceso que ha transformado las economías de los países emergentes.

El proceso capitalista debe verse como una unidad de reproducción ampliada con economías monetarias de producción asimétricas integradas entre sí. Es decir, cuando los espacios económicos se integran en la economía mundial, mediante los circuitos monetarios, hay economías monetarias maduras y no con diferente grado de desarrollo de sus fuerzas productivas. Cuando las economías no maduras de tipo capitalista se incorporan en el sistema mundial, lo hacen con una desventaja por sus relaciones monetarias de producción de carácter desigual. Al hablar de economías monetarias asimétricas, se observa que las economías van integrando sus sistemas de crédito en un mercado único y, por lo tanto, surge la “hipótesis de la inestabilidad financiera”, relacionada íntimamente con el ciclo económico del proceso de acumulación internacional y nacional.

Las alternativas a las crisis financieras las definen los actores predominantes de la burguesía nacional, que responden a la relación estrecha y profunda con el sector externo. Por otra parte, el desenvolvimiento de la crisis financiera ha sido diferente en cada país (México, Brasil, España, Japón, etc.). En Argentina, no sólo se demuestra la hipótesis de la inestabilidad

financiera, sino que el proceso de privatizaciones en los años noventa, profundizó la crisis económica y financiera, haciendo evidente la fuerte dependencia del crecimiento económico interno respecto al circuito internacional del sector financiero. Después de la crisis financiera, el sector externo desempeñó un papel fundamental en el crecimiento económico de ese país.

La crisis argentina y la evolución de su economía son procesos muy complejos. Este trabajo se acerca a la problemática económica de Argentina, partiendo de la hipótesis de que las modificaciones en la esfera financiera fueron resultado del cambio estructural que sufrió el país a partir de la segunda mitad del siglo xx. Los problemas de endeudamiento externo y los diferentes planes de ajuste para contener los procesos de inflación e hiperinflación en los años ochenta, manifestaron un reacomodo de las estructuras productivas, así como la problemática de una economía fuertemente ligada al sector agroexportador, donde el proceso de industrialización y modernización respondió a necesidades exógenas. Por lo anterior, no se desarrollaron las bases de un proyecto productivo alternativo que satisficiera las necesidades internas del mercado y creara suficientes fuentes de trabajo. Jeannot [1991: 21] lo expresa así: “por un largo periodo [...] los productores y comercializadores agropecuarios, no transitaron ese sendero, sino el otro mucho más cómodo de la especulación financiera y del usufructo de la renta diferencial de la tierra”.

Los grupos dominantes permitieron al Estado desregular actividades que el mercado no hizo suyas y que los empresarios nacionales fueron incapaces de desarrollar. Basualdo [2005] hace suya la hipótesis al comprobar que la economía argentina guarda una estrecha relación con los grupos económicos cuya valorización depende de la tasa de rentabilidad interna y de los mercados internacionales.

A partir de los años ochenta, la elite política y económica de Argentina adoptó los principios del Consenso de Washington, profundizando los cambios estructurales. Las privatizaciones trajeron consigo la desestructuración económica y el despido de miles de trabajadores. Posteriormente, la visión ortodoxa optó por la vía monetaria estabilizadora, que no tuvo éxito y que careció de una política social distributiva en favor de la población.

A principios de los años noventa, para terminar con la incertidumbre financiera en Argentina, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estableció como prioridad garantizar la estabilidad de la moneda. Para ello promovió, junto con el gobierno argentino, una política monetaria tendiente a controlar la inflación y a disminuir el déficit público, mediante la imposición de una moneda extranjera, el dólar estadounidense. El desplazamiento del peso argentino como moneda de curso legal desde un principio sentó las bases del fracaso de la Ley del Plan de Convertibilidad² que estableció el Consejo Monetario. El Banco Central de la República de Argentina (BCRA) perdió las funciones para las que fue creado, limitando sus objetivos al control de la inflación como prioridad *sine qua non*, por encima del crecimiento económico, profundizando con ello las asimetrías financieras. El modelo económico argentino encontró en los postulados del Consenso de Washington una alternativa para enfrentar los problemas económicos y financieros. Con la privatización del sector financiero y con la reforma financiera se quiso solucionar el problema estructural de la economía. La política monetaria, fiscal y financiera de los años noventa respondió a los cambios estructurales del proceso económico en América Latina.

² La Ley de Convertibilidad fue aprobada por el Congreso el 27 de marzo de 1991. Esto se estudia con mayor profundidad en el capítulo 4.

Con el paso del tiempo y conforme la economía argentina se fue recuperando de las crisis financieras, se hizo patente que el proceso de privatización y extranjerización de bancos, industrias y servicios, no fue lo mejor para la economía, si bien Argentina, en su momento, fue el mejor alumno del Consenso de Washington. Después de la debacle, las políticas públicas permitieron salir adelante, a pesar de las difíciles negociaciones con el FMI y la suspensión del pago del servicio de la deuda externa.

En una parte de este trabajo se expone la visión ortodoxa que hizo del modelo argentino la alternativa para terminar con la inflación y con la inestabilidad de la moneda. Por otra parte, se señala cómo la posición heterodoxa cobró fuerza tras la caída del Consejo Monetario y al agravarse la crisis financiera y económica, debido al fracaso de las medidas estabilizadoras. Posteriormente se sintetizan las políticas de estabilización en materia monetaria, fiscal y financiera, y más adelante se desarrolla la historia de las continuas suspensiones del pago del servicio de la deuda externa. Por último, se estudia el proceso de privatización y extranjerización de los bancos y se presentan las conclusiones.