



# **ESTADO NACIONAL, GASTO PUBLICO Y DEUDA EXTERNA**

*Claudio Lozano y Martín Schorr*

Julio de 2001

# **ESTADO NACIONAL, GASTO PUBLICO Y DEUDA EXTERNA**

## **INTRODUCCION**

Este trabajo no pretende aportar nada nuevo al análisis de las políticas neoconservadoras lideradas por el capital concentrado, sino más bien reunir y vincular de manera simple y fácilmente comprensible un conjunto de datos que muestran algunos aspectos del comportamiento del capital concentrado en relación al Estado Nacional y al sector externo, y a su vez, la forma en que el Estado Nacional ha actuado como “rehén” de esa fracción social y como soporte de su funcionamiento. El período que se toma para estas observaciones es el 1992-2000: 1992 porque fue el año en el que se acordó el anterior megacanje (Plan Brady) que comenzó a ejecutarse en 1993, y porque en ese año las “nuevas” políticas neoconservadoras iniciadas entre 1989 y 1991 ya se habían consolidado como alternativa hegemónica y “única”; 2000 porque es el último año anterior al del último megacanje sobre el que se dispone de información fiscal y de sector externo completa.

## **DESEQUILIBRIO FISCAL DEL ESTADO NACIONAL E INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA**

### **La dinámica de los intereses de la deuda pública nacional**

La magnitud de los intereses de la deuda pública<sup>1</sup> (fundamentalmente deuda externa) creció en todos los años posteriores al agotamiento del “alivio” momentáneo del megacanje de 1992. Así, entre 1992 (cuando se firmó el Brady) y 1993 (cuando comenzó su ejecución) los intereses cayeron de 4.112,2 millones de dólares (en adelante MUS\$) a 3178,4 MUS\$, para crecer levemente en 1994 (hasta los 3221,7 MU\$) y retomar su crecimiento acelerado a partir de 1995, año en que ya superan al monto del año en que se firmó el megacanje del 92. A pesar de (o más probablemente debido a) los sucesivos canjes “menores” de deuda del período (el primero en 1995) estos intereses crecieron desde 3221,7 MUS\$ en 1994 (último año que refleja el “alivio” momentáneo mencionado)

---

<sup>1</sup> En este texto los términos Estado nacional, Administración Pública, fisco, y Estado, erogaciones e ingresos corrientes, etc. y los respectivos datos, se refieren sólo al Estado Nacional, o sea excluyen a los Estados provinciales, las municipalidades y la Ciudad de Buenos Aires. Ello porque la deuda pública en moneda dura ha sido contraída fundamentalmente por el Estado Nacional : el endeudamiento público acumulado en el período 1992-2000 ha correspondido en casi el 90% al Gobierno Nacional (ver Cuadro Nro. 3).

hasta 9.649,7 MUS\$ en 2000. Ello equivale a un 199,5%, o a un 20,1% anual acumulativo, una tasa superior en más de siete veces a la de crecimiento del PBI. **Aún sin considerar los análisis más profundos y complejos hechos sobre el tema<sup>2</sup> esta diferencia abismal entre el crecimiento de los intereses de la deuda pública externa y el producto indica la centralidad de dicha deuda en el proceso económico argentino.**

### **Legitimidad e ilegitimidad democrática del gasto, los ingresos y la deuda pública**

Pocas recomendaciones de los economistas más ortodoxos, los organismos internacionales de crédito, y –en general- los voceros del capital concentrado externo e interno se repiten con mayor énfasis y más a menudo que la de “reducir el gasto público para equilibrar el déficit fiscal”. Si bien en los últimos años se ha insistido crecientemente en la reducción del gasto público provincial y municipal, la recomendación de reducir el gasto nacional para reducir el déficit del fisco nacional no ha perdido vigencia ninguna.

Para apreciar algunos de los contenidos reales de esta recomendación (y también presión, por parte de los bancos, el FMI, etc.) cabe tratar brevemente los siguientes temas: qué es el gasto público (comparado con el privado) y en especial el gasto corriente; cuáles son las funciones básicas de los ingresos públicos; qué función debería tener el endeudamiento público, o sea, la función la que justificaría su costo (los intereses de la deuda); y cuál es el efecto real de los intereses de la deuda pública externa sobre el déficit fiscal.

Básicamente, el gasto público, a diferencia del privado, tiene como función principal proveer de bienes públicos (a diferencia de los privados, los públicos son aquellos bienes y servicios por los que la población no tiene que pagar cada vez que los usa) o facilitar a los que menos tienen el acceso a los mismos. Algunos de los más típicos son la educación, la salud, la higiene, el gobierno mismo del país (las políticas públicas económicas, de negociación internacional, etc.) o algunas condiciones para la vida como el acceso a agua potable, a comunicaciones y transporte, etc.

Todo ello, conjuntamente con el costo de administración que lleva implícito, constituye básicamente el gasto público corriente. Cuando a éste gasto se agrega la inversión, sobre

---

<sup>2</sup>Para cualquier profundización o búsqueda de mayor precisión estadística o analítica de este trabajo, se recomienda consultar Basualdo, E. M. (2000); *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, UN de Quilmes Ediciones / FLACSO / IDEP; y Basualdo, E. M. y Kulfas, M. (2000); "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", *Realidad Económica*, Nro. 173, Buenos Aires, julio-agosto de 2000. En el presente texto se trata, de modo simplificado, sólo una parte de la temática de las publicaciones citadas.

todo en infraestructura (caminos, escuelas, hospitales, etc.) se obtiene el gasto total. A través de los elementos citados del gasto, y de las políticas económicas y sociales, el gasto también debe cumplir una función distributiva, transfiriendo directa o indirectamente ingresos para buscar una distribución equitativa de la riqueza que genera la población. Por último, en todas las sociedades modernas que avanzan económicamente, el Estado gasta para promover el desarrollo económico (por ejemplo, apoyando la industrialización y la creación de capacidades científicas y tecnológicas).

En la Argentina, la dependencia del Estado respecto del capital concentrado ha determinado que cada vez se destine menos gasto a la oferta de bienes públicos y más a subsidios al mismo capital concentrado<sup>3</sup>, y el efecto conjunto de las privatizaciones y de la presión para la reducción del gasto ha provocado que la inversión pública sea casi inexistente. Obviamente, estos subsidios, conjuntamente con la bajísima inversión pública y la reducción de la oferta de bienes públicos, hacen que el gasto no cumpla la función de distribución equitativa. A ello se agrega que las ideologías (e intereses) neoconservadoras han hecho que el Estado también vaya abandonando progresivamente la función legítima de promoción del desarrollo económico, científico y tecnológico.

En otras palabras, desde un punto de vista realmente democrático y de progreso económico-social lo que correspondería sería fortalecer y aumentar sustancialmente la parte legítima del gasto (la provisión de bienes públicos, las políticas para la distribución equitativa, la promoción del desarrollo) y reducir la ilegítima (los subsidios al capital concentrado).

Las dos funciones básicas de los ingresos (recursos) públicos, y dentro de ellos de los corrientes en general y los tributarios en particular son, por una parte, cubrir los costos del gasto público ya comentado y, a través del uso de la política impositiva, contribuir también a la distribución equitativa del ingreso (que los que más tienen más paguen). Nuevamente, la realidad de la Argentina neoconservadora es que los impuestos que pesan más sobre las capas sociales populares y medias (así como sobre las pequeñas y medianas empresas) son los que aportan proporcionalmente más a los ingresos públicos, y los que pesan sobre las capas más ricas son los que aportan menos a esos ingresos.

Como en el caso del gasto, desde un punto de vista democrático y de progreso económico-social lo que correspondería es aumentar los ingresos tributarios (para disponer de los

---

<sup>3</sup> Al respecto, véanse los cálculos de dichos subsidios en “Transformar la Crisis en una Oportunidad. Shock Redistributivo y Profundización Democrática”, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, pags. 12 a 15.

recursos destinados a cumplir con las funciones legítimas del gasto, y no las ilegítimas), mediante la combinación de aumentar la carga tributaria sobre el capital concentrado y los más ricos, y bajar la que cae sobre las clases populares y medias, y las PYMES. Dos ejemplos de ello. Uno, la posibilidad de elevar (o restituir, cuando se los ha eliminado) los impuestos sobre consumos suntuarios, herencia, etc. y reducir a un mínimo el IVA sobre los consumos básicos de la canasta familiar. Otro. Restituir el pago de cargas patronales, especialmente de las empresas de servicios públicos privatizadas, y volver al sistema previsional estatal, eliminando así las ganancias extraordinarias de las AFJP que restan ingresos al fisco en general, y a la previsión social en particular. La pérdida de ingresos públicos por la pérdida de aportes previsionales y el sistema de las AFJP puede calcularse en aproximadamente entre un mínimo de 4.500 millones de pesos anuales y un máximo de 7.000 millones. Aún tomando la estimación de mínima, el efecto de recuperar estos ingresos puede apreciarse viendo los déficits corrientes del Estado Nacional (Cuadro Nro. 1, columna IV). Ese déficit superó los 4.500 millones de dólares en sólo un año entre 1992 y 2000. De modo que si esos ingresos se hubiesen recuperado el déficit corriente del Estado Nacional habría sido superávit en todos los años de ese período, y aún en 1999, en que dicho déficit fue de 5.239,1 millones, se habría reducido a menos de 800 millones, o sea aproximadamente 6 veces y media menos de lo que fue. En definitiva, con la recuperación de esos ingresos se hubiese resuelto el déficit fiscal sin reducir y, en muchos de esos años, aumentando el gasto público nacional y la oferta de bienes públicos.<sup>4</sup> Nuevamente, se ve claramente que el discurso y la presión del capital concentrado y el neoconservadorismo en el sentido de bajar el gasto público para eliminar el déficit es un puro engaño, y su objetivo real es que se reduzca la oferta de bienes públicos para la población y se achique la capacidad del Estado en términos de recursos económicos y de capacidad administrativa y política. O sea, para seguir debilitándolo y asegurar su

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que, según la información disponible a fines de Junio del 2001, el Ministerio de Economía habría decidido la restitución de la parte que se había reducido de los aportes patronales, al menos de las grandes empresas. Sin embargo, ahora la totalidad de los aportes (y no sólo la parte que se restituye) serían deducibles de lo que estas empresas pagan de IVA. Como las empresas ya pagaban ese IVA, ello resultaría en a) una reducción –no un aumento– de la presión impositiva a esas empresas; b) consecuentemente, desde el punto de vista de los ingresos fiscales, no habría un aumento sino una disminución respecto de la situación anterior (al menos por esa vía); c) se habría dado el último paso en términos prácticos (aunque no desde el punto de vista formal) hacia la eliminación (no la reducción que existía hasta ahora) de hecho de los aportes patronales como ingreso fiscal, ya que ahora la totalidad de los mismos sería descontable del IVA. En esta situación, el resultado sería una pérdida de ingresos públicos mayor a los 4.500 millones a 7.000 millones estimados en este texto.

condición de “rehén” del capital concentrado. También para otro fin, vinculado al endeudamiento externo, que se analizará más adelante.

El fin principal que justifica el endeudamiento del Estado y la medida de la magnitud razonable de dicho endeudamiento es básicamente el mismo que el que justifica el endeudamiento de una empresa privada y determina hasta dónde es razonable la magnitud de su deuda. Una empresa privada puede tomar crédito para salvar un problema transitorio de caja, del que sabe que se recuperará porque sus ingresos futuros serán suficientes para pagar los intereses y amortizaciones de la deuda. Más importante aún, si quiere aumentar su oferta (su producción en el caso de empresas productivas) y no dispone de fondos propios para hacerlo, toma crédito, con el mismo expande su capital fijo (máquinas, equipos, etc.) y/o su capital de trabajo (dinero para comprar insumos, pagar salarios, etc.). En base a esa expansión paga su deuda y si sigue expandiéndose y para ello necesita más crédito vuelve a tomar crédito. En cualquiera de los casos, la razón de fondo para endeudarse –al menos en el mediano y largo plazo- es aumentar su oferta y sus ingresos. La magnitud razonable de la deuda, consecuentemente, tendrá que ver con su capacidad de pago futura, dada por la medida en que pueda aumentar sus ingresos.

En el caso del Estado la función legítima de la deuda a mediano o largo plazo es aumentar su oferta de bienes públicos, realizar inversión pública, o financiar políticas de desarrollo económico. En los dos últimos casos, ese mismo desarrollo aumentará el tamaño de la economía y, con la misma presión tributaria (el porcentaje de impuestos respecto del producto nacional), aumentará los ingresos públicos, los cuales servirán para pagar la deuda contraída (o, si se quiere seguir creciendo y se necesita más crédito, volver a endeudarse para expandir otra vez la economía, aumentar así los ingresos, pagar la nueva deuda, y así sucesivamente).

Respecto de la oferta de bienes públicos, recordemos que ésta está vinculada no sólo al desarrollo sino también a la distribución y la generalización del bienestar social que puede obtenerse con un nivel cualquiera de producto nacional. En ese caso se trata de tomar crédito para expandir la oferta de bienes públicos mientras se expanden los ingresos para pagar esa deuda. En todos los casos –al igual que en una empresa privada, o de manera similar a un consumidor- puede que el Estado necesite hacer un fuerte desembolso en un período corto (por ejemplo, una gran inversión en obra pública) que no pueda pagarse con los ingresos corrientes, pero sí con esos mismos ingresos distribuidos en un período más largo, y en consecuencia se toma el crédito para distribuir el desembolso en función de los

ingresos. En todos los casos, consecuentemente, la magnitud de la deuda es razonable si está en función de los ingresos futuros para pagarla, y legítima si se la destina a alguna de las situaciones y fines mencionados.

### **La dimensión de la deuda externa del Estado Nacional**

Dentro del marco de lo ya dicho sobre cual es la dimensión aceptable de la deuda pública externa, cabe examinar cuál es realmente dicha dimensión, y sobre todo cuál ha sido su impacto sobre las cuentas del Estado Nacional entre la firma del anterior megacanje (plan Brady, 1992) y el año anterior al último megacanje. A su vez, ello permitirá dejar aún más en claro las falsedades y los verdaderos motivos de quienes pregonan como solución la reducción de gasto público, tema que ya comenzó a tratarse más arriba.

La dimensión absoluta y la dinámica de los intereses de la deuda externa del Estado nacional ya fue descrita en este texto. Veamos ahora su impacto sobre las erogaciones o gastos corrientes (que básicamente excluyen la inversión pública, la cual de cualquier modo ha sido ínfima) y los recursos o ingresos corrientes (básicamente los provenientes de impuestos), todo ello referido siempre al Estado Nacional (que es el que tomó el grueso de la deuda externa, como se ve en el Cuadro Nro.3).

Entre 1992 y 2000 los intereses de la deuda pasaron de equivaler al 10,1% del gasto corriente (que incluye a esos mismos intereses) a significar el 17,5% de esos gastos, lo que implica un aumento en la participación de la deuda en el gasto del 80%. Respecto de 1994, cuando todavía se sentían los efectos del “alivio” del anterior megacanje, el aumento fue mucho mayor, del 6,6% al 17,5%, o sea 165,2% en sólo 6 años, o sea una tasa anual acumulativa del 16,7%. **El conjunto de los demás rubros del gasto corriente no aumentó (ni lejanamente) de manera tan acelerada** –ver Cuadro Nro.1-.

Respecto de los recursos (básicamente, aunque no sólo, los impuestos) los intereses de la deuda pasaron, en el período, de representar el del 9,7% en 1992 al 17,5% en 2000 un incremento del 80%. O sea, en 1992, año en que se firmó el anterior megacanje (Plan Brady) de lo que el Estado recaudaba, un 9,7% iba al pago de intereses de la deuda, y en el 2000 este porcentaje era del 17,5% -ver Cuadro Nro. 1-.

Qué sucedió con el resultado (déficit o superávit) fiscal del que tanto se habla?. En 1992 se registró un superávit corriente del Estado Nacional de 4.112,2 MUS\$. A partir de allí el superávit comenzó a caer y desde 1995 (pasado el “alivio” mencionado, y cuando la política económica llevó a desembocar nuevamente en otra recesión) se transformó en

déficit creciente. En 1995 el déficit corriente era de 2.048,3 MUS\$, en 2000, de 4329,3 MUS\$, o sea un aumento del déficit del 111,4% en sólo cinco años. Ya se ha observado que la reducción de aportes patronales y la creación del sistema de AFJP restaron al Estado un ingreso de, como mínimo 4.500 MU\$ anuales y, como máximo de 7.000 MUS\$ anuales. O sea, en el caso de tomar la estimación de mínima, si esa reducción y esa privatización no se hubiesen producido, el déficit habría sido fuerte superávit entre 1995 y 1998, un pequeño déficit en 1999, y un pequeño superávit en 2000 –ver Cuadro Nro. 1-.

**Pero ¿qué resulta si aún sin tomar en cuenta esa pérdida de ingresos, que fueron fundamentalmente a aumentar las ganancias del gran capital concentrado, descontáramos del gasto corriente los intereses de la deuda externa? También hubiese habido altísimos superávits en todos los años (salvo 1996 en que habría sido pequeño, pero igualmente habría sido superávit). Así, por ejemplo, el superávit de 1.896,5 MUS\$ de 1992 habría sido de 6.008,7 MUS\$, y el déficit de 4329,3 MUS\$ del 2000 habría sido un superávit de 5.320,4 MUS\$.**

A esta altura cabe hacer cinco observaciones.

**Primera. Aquel rubro en que el Estado aumentó más su gasto no fue ni la provisión de bienes públicos, ni la inversión en infraestructura, ni a una distribución más equitativa, sino a pagar los intereses de la deuda (una de las razones, junto con los subsidios al capital concentrado y los impuestos regresivos, por las que la distribución se tornó salvajemente injusta).**

**Segunda. Considerando el acelerado aumento de los intereses de la deuda como destino de los ingresos públicos, la magnitud de los intereses de la deuda es totalmente irracional, ya que es evidente que, si ese porcentaje de intereses de la deuda respecto de ingresos sigue aumentando a esa tasa, la deuda pública es impagable. Y, de paso, esto también hace a la distribución injusta del ingreso, a la creciente insuficiencia de fondos para dar a la población bienes públicos como salud, educación, condiciones sanitarias, etc. Y también afecta el crecimiento, por que cada vez hay menos ingresos disponibles para inversiones en infraestructura, caminos, etc. y para promover el desarrollo económico-social.**

**Tercera. El déficit corriente del sector público se debe a la pérdida de ingresos del sistema previsional y a los intereses de la deuda.**

**Cuarta.** Si esas pérdidas e intereses no se hubiesen producido, el Estado Nacional podría haber aumentado aceleradamente la provisión de salud, educación, vivienda, atención a la vejez, etc. O sea, gran parte de la brutal inequidad social presente está asociada a los intereses de la deuda pública externa (y a las pérdidas mencionadas de ingresos). La redistribución regresiva fue en gran parte operada por los Gobiernos “rehenes” del gran capital.

**Quinta.** El énfasis de los economistas más ortodoxos, los organismos internacionales y el gran capital concentrado en la reducción del gasto público para reducir el déficit fiscal, y las políticas que se han tomado para reducirlo, son sólo un engaño para jibarizar el Estado Nacional, ya que el déficit corriente del mismo no se origina en el presunto exceso del gasto en salud, educación, universidades, política, y desarrollo social, sino en los intereses de la deuda, que llegaron desde hace mucho a una magnitud totalmente irracional (con más a los gastos por subsidios al gran capital, y las pérdidas de ingresos, tanto porque se sacó el financiamiento al sistema previsional estatal, como porque se transfirieron ingresos previsionales a las AFJP y, adicionalmente, se redujo la contribución impositiva real de los más ricos).

Estas conclusiones podrían discutirse en parte señalando que, de cualquier modo, el conjunto del gasto público creció mucho, que de hecho es lo que dicen los diversos voceros neoconservadores. El argumento igualmente sería falso, porque si bien el gasto corriente del Estado nacional creció entre 1992 y 2000 un 46,2%, hubo inflación en los primeros años, y los intereses de la deuda fueron el rubro que más creció. Sin embargo, como en la economía de una empresa o de una persona, lo que realmente importa del gasto público es cuánto crece respecto de la riqueza produce el país (así como en la persona o la empresa el gasto importa como porcentaje de lo que produce).

En consecuencia, para profundizar el análisis y seguir aclarando tanto el peso de los intereses de la deuda sobre el Estado Nacional como la falsedad de los argumentos tipo “baje el gasto, que creció mucho, para bajar el déficit, que creció mucho” (pero pague religiosamente la deuda pública, y siga subvencionando al capital concentrado), es necesario observar que sucedió con ese gasto, ese déficit, y esos intereses (así como con

los recursos del Estado Nacional) en relación al Producto Bruto Interno (PBI). Los datos al respecto se exponen en el Cuadro Nro. 2.

Las erogaciones corrientes del Estado nacional, como porcentaje del PBI, aumentaron entre 1992 y 2000 de 19,5% a 20,9%, o sea solamente 7,2% en ocho años. Los recursos corrientes (básicamente impuestos) del 20,5% al 19,4%, o sea que la porción del producto total del país que toma anualmente el Estado Nacional disminuyó en estos ocho años (un 5,4%). El resultado (déficit o superávit fiscal corriente) fue entre un superávit de 0,9% del PBI a un déficit del 1,5% del PBI. Cabe destacar que este es un déficit bajo en relación al PBI, y en consecuencia perfectamente manejable con una política económica apropiada. Como ya se dijo, los subsidios al capital concentrado, el bajo cobro de impuestos a los más ricos en relación a sus ingresos, la reducción de los aportes patronales y la privatización del sistema previsional explican, con creces, esta diferencia entre los gastos y los ingresos, de modo que no se volverá a ese tema, para concentrarse en el efecto de la deuda pública externa del Estado Nacional.

Siempre en términos de porcentajes del PBI, los intereses de la deuda pública externa de la Nación aumentaron en el mismo período un 70%. Lo más destacable es que **respecto de 1994, cuando ya el “alivio” del megacanje firmado en 1992 se agotaron, los intereses de la deuda se incrementaron de 1,3% al 3,4% del PBI, o sea que su peso respecto del PBI se incrementó un 161,5% en sólo seis años.**

**Si al gasto público corriente del Estado Nacional se le restan los intereses de su deuda externa, se observa que el mismo, en porcentajes del PBI bajó levemente o se mantuvo, pasando del 17,6% al 17,5% del PBI. O sea, que aún sin tener en cuenta los subsidios y caídas de ingresos mencionadas (que deben tenerse en cuenta) todo el aumento del gasto corriente nacional en el período puede explicarse con el incremento de los intereses de la deuda.**

Por supuesto, esto también se refleja en el déficit fiscal nacional. En efecto, **el déficit fiscal entre 1992 y 2000, que pasó de un superávit de 0,9% del PBI a un déficit del 1,5% del PBI, con superávits entre 1992 y 1994, y déficits desde 1994 hasta 2000, habría resultado (sin intereses de la deuda) ser superávit en todos los años, y en el año 2000 habría sido un superávit de 1,9% del PBI.**

A partir de estos datos, se puede resumir este apartado con las siguientes conclusiones firmes y seguras.

**Primera.** El gasto público nacional, en términos del PBI –que es la forma más correcta de medirlo- es bajo, y entre 1992 y 2000 aumentó muy poco.

**Segunda.** La porción que el Estado Nacional toma del producto del país no sólo es baja, sino que además disminuyó entre 1992 y 2000 (debido a las pérdidas de ingresos debidas a la menor carga impositiva sobre los más ricos, a la poda del financiamiento del sistema previsional, y a la privatización del mismo).

**Tercera.** El gasto destinado a la salud, educación, equidad distributiva, desarrollo nacional, protección de la niñez y vejez, etc. o sea el gasto corriente legítimo del Estado Nacional no sólo es muy bajo en términos del PBI, sino que además se redujo, porque –además de los otros factores mencionados- una porción creciente del gasto se dedicó a pagar intereses de una deuda de magnitud totalmente irracional.

**Cuarta.** En el año 2000, el déficit corriente del Estado Nacional, incluso contabilizando los intereses de la deuda, no es alto y es perfectamente manejable con una buena política económica y tributaria –que disminuya los subsidios al capital concentrado e incremente los impuestos sobre los más ricos- . Y más aún, sin los intereses de esta deuda de magnitud totalmente fuera de cualquier razonabilidad, el Estado Nacional tendría un superávit equivalente a 1,9% del PBI, o podría aumentar sus servicios a la población en ese mismo porcentaje, más el que surgiera de las políticas mencionadas, y además tendría equilibrio fiscal.

**Quinta.** Nuevamente, pero con datos más precisos:

- a) Decir que el Estado Nacional gasta mucho en salud, educación, universidades, jubilaciones, pensiones, desarrollo social y económico, etc. es totalmente falso y engañoso. Por el contrario, gasta poco y cada vez menos.
- b) Es totalmente falso decir que la presión de los impuestos es alta para todos. En términos del porcentaje de impuestos sobre el producto es baja y cada vez menor. Lo que en realidad ocurre es que los más ricos (el gran capital, el 5 o 10% más rico de la población) pagan cada vez menos y reciben cada vez más, y los demás (las clases populares, las clases medias, las empresas pequeñas y medianas) pagan cada vez más y reciben cada vez menos.

- c) **Por todo lo anterior, es totalmente falso decir que el déficit público es inmanejable, que no puede resolverse mediante el aumento de los ingresos, y que tiene que resolverse mediante la baja de gastos de salud, educación, universidades, ciencia y técnica, desarrollo social, etc.**
- d) **Cuando se sostienen las falsedades mencionadas, no sólo no se dice la verdad, sino que se ocultan los hechos recién mencionados, y se oculta también el hecho de que el Estado Nacional se ha endeudado en el exterior en una magnitud totalmente inaceptable y disparatada si se la juzga desde cualquier criterio racional de endeudamiento público. Sobre todo si se considera que ese mayor endeudamiento no se canalizó hacia fines productivos y/o no se lo utilizó para mejorar la –sumamente regresiva– situación existente en materia de distribución del ingreso.**
- e) **Si se observa el crecimiento de los intereses de la deuda desde que terminó el “alivio” temporal del megacanje firmado en 1992, se ve que este tipo de megacajes (como, agravado, el del 2001) en el mejor de los casos alivian la situación fiscal durante muy poco tiempo y la empeoran mucho desde allí en adelante. Así, el proceso de endeudamiento público de magnitud irracional desde el punto de vista del interés social, más los megacajes y otros canjes menores (como los varios que hubo entre 1995 y 2000) contribuyen de manera decisiva al achicamiento de los servicios sociales y económicos que el Estado brinda a la población. Llevan a la lógica del ajuste perpetuo.**

En estos párrafos se ha analizado la magnitud de la deuda externa del Estado Nacional, y se ha mostrado que esa magnitud es descomunal e irracional desde el punto de vista del interés social. Pero entonces, para qué se contrajo esa deuda, y además se la contrajo en dólares (y otras monedas duras)?. Ese es el tema de la siguiente sección.

## **DEUDA PÚBLICA EXTERNA DEL ESTADO NACIONAL Y BALANCE DE PAGOS**

Como ya se ha dicho, la dimensión de la deuda y su crecimiento son inaceptablemente altas para cualquier criterio racional de endeudamiento. Además se ha observado que las

funciones legítimas de la deuda pública son básicamente las de: a) conseguir fondos que se necesitan para cubrir una falta transitoria de ingresos, o un aumento transitorio del gasto, hasta que se los pueda cubrir con ingresos; distribuir en el tiempo (de modo de ir cubriéndolos con los ingresos impositivos) gastos que requieren desembolsos que no pueden cubrirse con los ingresos impositivos de un año cualquiera (grandes inversiones de infraestructura, atención de grandes catástrofes, etc.). Incluso en esos casos, muchas veces (como cuando hay recesión) conviene tener déficit fiscal (dedicando ese gasto extra sobre todo a inversión pública) durante cierto tiempo antes de aumentar la deuda pública.

Frente a ello, cabe observar que, como se dijo en las secciones anteriores: a) la deuda pública externa no subió en ningún año para caer más tarde, como habría sucedido si se hubiese tomado la deuda para asistir a alguna gran catástrofe, sino que creció en todos los años, y aceleradamente (ver Cuadro Nro. 5 y Gráfico Nro. 1); b) la inversión pública en el período ha sido ínfima; c) el gasto público corriente nacional –sin contar los intereses de la deuda- aumentó muy poco, y el término del PBI, cayó levemente.

Por otra parte, el Estado puede también recurrir al endeudamiento interno en pesos, al menos en buena medida. Sin embargo, el Estado no sólo se endeudó en magnitudes enormes, y no lo hizo por ninguna de las funciones básicamente legítimas del endeudamiento público, sino que además se endeudó en divisas (o sea, dólares u otras monedas externas “duras”, aclaración que no se seguirá haciendo en adelante). Teniendo en cuenta estos hechos, cabe preguntarse ¿Para qué fin se endeudó en dólares el Estado Nacional? Una de las posibilidades es que se haya endeudado sobre todo para acumular reservas en dólares. Ello porque en general puede ser conveniente tener reservas para disminuir el impacto de las salidas y entradas de divisas que afectan el tipo de cambio y la estabilidad financiera. O, en un sistema como el convertibilidad, para que haya suficientes pesos en el mercado, que atiendan a las necesidades de la economía (recuérdese que en convertibilidad, por cada peso que hay en la plaza, debe haber un equivalente aproximado –en el caso argentino en relación 1 a 1 con el dólar- en divisas en las reservas del Banco Central –en adelante BCRA-). Pero aún en ese caso, debe recordarse que el Estado puede acumular reservas en divisas (llamadas también reservas internacionales) en el BCRA sin endeudarse. La forma más habitual de hacerlo es comprando divisas en el mercado local con pesos provenientes de superávits fiscales (por ejemplo, de los superávits que –como se vio- habría tenido si no hubiese cedido ingresos legítimos ni se hubiese endeudado en la magnitud en que lo hizo). Pero ello requiere que el sector privado aporte al país (por

exportaciones de bienes y servicios, repatriación de fondos, u otros rubros) más divisas de las que gasta o retira (por importaciones de bienes y servicios reales, remesas de utilidades al exterior, salida de capitales, y otros rubros).

En definitiva, una de las razones por las que un país ingresa los fondos externos (en forma de endeudamiento u otras) que se registran en la cuenta capital del balance de pagos es para pagar los déficits que se registran en la cuenta corriente del mismo balance de pagos.

Por tanto, para comprender el endeudamiento externo en general, y el del Estado o Gobierno Nacional en particular (en adelante endeudamiento externo o en divisas o en dólares, indistintamente) hay que mirar qué ocurrió con el balance de pagos de la Argentina. Pero como el balance de pagos no registra todas las entradas y salidas de fondos, también hay que mirar que ocurrió con la salida y entrada de divisas que no se registraron en el balance de pagos. Empecemos por las registradas en dicho balance.

El balance de pagos se divide en dos grandes secciones (a su vez divididas cada una en secciones) la cuenta corriente, y la de capital. Salvo algunos pequeños ajustes, errores y omisiones, la cuenta corriente y la cuenta de capital, si a ésta se le incluye la variación de reservas internacionales ya mencionada, deben dar el mismo resultado (o sea, el mismo monto pero con el signo opuesto: lo que es déficit/superávit en una de las cuentas es superávit/déficit en la otra). Es decir, si hay déficit en la cuenta corriente, la cuenta de capital más el aumento de las reservas deben dar un superávit equivalente. Inversamente, si la cuenta de capital es superavitaria y las reservas no varían o caen, la cuenta corriente dará un superávit equivalente. El balance de pagos de la Argentina entre 1992 y 2000 se expone en el Cuadro Nro. 3.

### **Cuenta capital del balance de pagos y endeudamiento público**

Veamos primero lo ocurrido con el endeudamiento público. Entre 1992 y 2000, la deuda externa (que se ve como ingreso en la cuenta de capital) del Estado Nacional (o Gobierno Nacional) aumentó 61.573,5 MUS\$ (además aumentó 6.719,2 MU\$ la de los gobiernos locales, pero ésta no se trata en el presente trabajo). Además, el sector privado (excluyendo el bancario privado y público) ingresó capitales por valor de 39.026,0 MUS\$. De estos, sólo una parte menor fueron inversiones extranjeras directas, y de éstas sólo una parte menor fueron nuevos aportes de capital para el crecimiento económico, ya que la mayor parte de la inversión extranjera se destinó a la compra directa de estatales y, en una medida mucho menor- privadas. Por otra parte, una suma no menor se destinó a la compra de

acciones de las mismas empresas estatales<sup>5</sup>. Sobre el ingreso de capitales privados se volverá más adelante. Ahora basta destacar que: a) sólo una parte menor de ese ingreso de capitales privados fue destinado a aumentar la capacidad productiva; y b) que aún contabilizando todos los rubros, lo que el Estado Nacional ingresó por la cuenta capital (endeudándose) fue un 57,8% más que la suma de capitales que ingresó el sector privado por todo concepto.

### **Cuenta corriente del balance de pagos. Fuentes del gasto de divisas**

En el conjunto del período la cuenta corriente tuvo un déficit de 86.381,6 MUS\$. De este déficit, prácticamente la totalidad es déficit del sector privado, ya que lo que el Estado Nacional gasta en importaciones, viajes al exterior, y otros rubros deficitarios de la cuenta corriente es insignificante frente a lo que gasta el sector privado, especialmente cuando se recuerda que, producto de las privatizaciones, el Estado ya no cuenta con grandes empresas que generen, por ejemplo, importaciones.

Esto lleva a una primera conclusión: el Estado se endeudó para cubrir la mayor parte del déficit de la cuenta corriente del sector privado, déficit que el sector privado de ningún modo cubrió con sus ingresos de capital por todo concepto (lo que ya se ha visto, o sea endeudamiento privado, inversión extranjera directa, etc.).

En los siguientes párrafos se observarán los principales rubros que originaron ese déficit de la cuenta corriente (siguiendo el orden que se exponen en el balance de pagos, Cuadro Nro. 3, salvo para el caso de los intereses, que se tratará en último término).

### **La balanza comercial. Exportaciones e importaciones de mercaderías**

Uno de esos déficits es el de la balanza comercial, o cuenta de mercaderías (exportaciones de mercaderías menos importaciones de mercaderías). En el período 1992-2000 el déficit comercial fue de 7.250,2 MUS\$, ello a pesar de que las exportaciones crecieron desde 12.398,9 MUS\$ en 1992 a 26.298,8 MUS\$ en 2000. Lo que ocurre es que las importaciones aumentaron desde 13.794,8 MUS\$ en 1992 hasta 23.756,3 MUS\$ en 2000, y –por ejemplo- en 1998 habían llegado a 29.557,8 MUS\$.

---

<sup>5</sup> Debe tenerse en cuenta que buena parte del ingreso de capitales privado no fue en dólares “frescos” sino por capitalización de bonos de la deuda externa argentina aceptados para la compra de empresas estatales. Sobre esto ver Basualdo, E. M. (2000); *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, UN de Quilmes Ediciones / FLACSO / IDEP; en el mismo texto, Cuadro X.1., pueden verse los destinos de la inversión extranjera.

¿A qué se debió este déficit? Básicamente a las políticas neoconservadoras de apertura a las importaciones, implementada desde 1989-1990 y consolidada a partir de 1991. En otros términos, la protección a la industria nacional bajó tan bruscamente que la mayoría de las empresas industriales -salvo las pertenecientes a los grandes grupos y conglomerados de la cúpula empresaria- no pudo resistir la ola de importaciones y se achicó o cerró. El efecto mencionado de la apertura se debió no sólo a que fue profundo y acelerado, sino también a que no hubo ninguna política para que las empresas pequeñas y medianas, y algunas grandes que no pertenecían a los grandes grupos económicos, tuvieran un mínimo de crédito a tasas razonables, con lo cual no pudieron adaptarse o reconvertirse para competir con las importaciones y exportar. Las empresas de los grandes grupos económicos y conglomerados, en cambio, o tuvieron protección (como las automotrices finales, ya que no los autopartistas independientes) y pudieron financiarse en el exterior (de allí surge la mayor parte de su endeudamiento externo) y en el país a tasas que fueron entre un tercio y cuarto de las que debían pagar las PYMES. A ello se sumaron las grandes empresas extranjeras y los grupos económicos locales y conglomerados extranjeros que compraron las empresas de servicios públicos estatales. Las empresas privatizadas importan (insumos, equipos, etc.) pero no deben competir con las importaciones ni exportan, porque los servicios públicos –como la electricidad o el servicio telefónico, o el de agua potable- no son transables, es decir no se venden entre países. En consecuencia, las empresas privatizadas de servicios públicos no sufrieron ningún impacto negativo por la apertura (al contrario, se beneficiaron de ella al poder comprar sus equipos en el exterior) y también pudieron o endeudarse en el exterior a tasas bajas, y comprar las empresas del Estado en base tanto a ingreso de los capitales que tenían en el exterior, a endeudamiento, o pagando con bonos de la misma deuda pública.

Volviendo al déficit en la cuenta de mercaderías, cabe destacar que el mismo tiene una contracara especialmente importante. **Las importaciones que desplazaron a la producción local fueron la fuente más importante de la expulsión de mano de obra (conjuntamente con los despidos en las empresas privatizadas) y, en consecuencia, del desempleo. Y el desempleo, como siempre ocurre, de la baja de salarios (es una ley de hierro de la economía que cuando el desempleo sube los salarios y las condiciones de trabajo empeoran).**

Si se observa el déficit de mercaderías año por año se descubre que cuando la economía crece, el déficit aumenta rápidamente (por ejemplo entre 1991 y 1994, y entre 1995 y

1997), y cuando la economía entra en recesión el déficit se reduce o se convierte en superávit (1995, 1997-2000). En otras palabras: a) **el déficit en mercaderías entre 1992 y 2000 no fue mayor porque la economía tuvo una fuerte recesión en 1995, de la que se recuperó lentamente entre 1996 y 1998, para caer nuevamente en recesión desde mediados de 1998 hasta ahora (la recesión más larga de la historia argentina), y las importaciones se redujeron en las recesiones sólo porque al haber menos actividad (menos inversión y menos consumo) las importaciones fueron menores de lo que habrían sido sin recesiones; b) cuando la economía se recupera, debido a las políticas aperturistas aplicadas desde principios de los noventa, inmediatamente las importaciones crecen rápidamente y más que las exportaciones, y es necesario endeudarse para pagarlas. Este es un círculo vicioso en el cual, debido a las políticas mencionadas, cuando las posibilidades de empleo aumentan aumenta también el endeudamiento externo. Y el endeudamiento que más aumenta es el del Estado, que sale a endeudarse para cubrir este déficit** (ver el incremento del endeudamiento externo del Gobierno Nacional, que se registra como ingreso por la cuenta de capital, en el Cuadro Nro. 3).

### **La cuenta de servicios reales**

Otro de los déficits de la cuenta corriente es el de servicios reales. Entre 1992 y 2000 este déficit alcanzó a los 33.798,5 MUS\$, y se compuso de 35.545,2 MUS\$ de ingresos y 69.343,7 MUS\$ de egresos por servicios reales. ¿En qué se gastaron esos 69.343,7 MUS\$? De acuerdo a los datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (en adelante MEyOSP) el gasto en servicios reales del período se distribuyó del siguiente modo (sólo se mencionan los principales rubros).

En fletes de mercaderías se gastaron 10.236,1 MUS\$. Este gasto está asociado, por una parte, al enorme aumento de las importaciones que ya se comentó y, por la otra, a la desnacionalización de la capacidad naviera nacional (los fletes cobrados no sólo fueron más de 85% menores a los pagados, sino que bajaron de 242,4 MU\$ en 1992 a 118,4 MUS\$ en 2000).

En regalías (pagos por tecnología y marcas) se gastaron otros 3.632,1 MUS\$, y en servicios profesionales y técnicos 3.449,5 MUS\$. En ambos casos el gasto anual fue aumentando aceleradamente a lo largo del período. Ello refleja la creciente dependencia tecnológica del país y la destrucción de la industria de bienes de capital local.

Si bien el comportamiento de estos rubros empeoró seriamente, en general fueron los rubros más deficitarios entre los servicios reales desde hace muchas décadas. Lo que raya en lo increíble es lo siguiente.

**Entre pasajes y viajes al exterior, se gastaron 40.831,4 MUS\$. O sea, los argentinos que salieron al exterior, principalmente a hacer turismo, gastaron casi cuarenta y un mil millones de dólares entre 1992 y 2000, sin contar lo que gastaron en compras (de lo cual lo poco que se descubre se registra en la cuenta de mercaderías y no en ésta). Esos casi 41.000 MUS\$ son 5,6 veces más que todo el déficit comercial del período, y equivalen al 83% (ochenta y tres por ciento) del total de los intereses pagados por deuda externa del gobierno nacional entre 1992 y 2000; a más que el total de los intereses de la deuda externa pagados por el Gobierno Nacional entre 1992 y 1999; o a 14% del PBI del año 2000. O sea, se gastaron en pasajes y viajes al exterior (siempre sin contar las compras hechas por los turistas argentinos en el exterior) la misma cifra que sería necesaria para eliminar totalmente la pobreza en la Argentina durante cuatro años<sup>6</sup>. Este gasto es, simplemente, obsceno. ¿Por qué fue posible este gasto? Por una parte, porque el precio del dólar (el tipo de cambio) para viajes al exterior fue (y es) muy bajo, y se lo financió con endeudamiento externo a costa de servicios a la población, a costa del cierre de innumerables PYMES y a costa del desempleo y la caída del salario consiguiente y, por otra parte, por la enorme transferencia de riqueza a las capas más ricas de la población, en buena medida originada en ese desempleo y esa caída de los salarios, y en la pobreza de más de 11 millones de argentinos (demás está decir que no son los turistas que pasan una semana en el Sur de Brasil, ni los científicos o estudiantes que viajan becados a perfeccionarse, ni siquiera el tiempo que dedican los empresarios en sus viajes para cerrar negocios de exportación, los que explican semejante nivel de gasto en viajes). Una sola comparación más, el gasto en personal estatal (científicos, tecnólogos, personal de apoyo y administrativo, funcionarios, etc.) de los organismos de ciencia y tecnología públicos (2.500 MUS\$ en 1992-2000) fue 16.4 veces menor al gasto en pasajes y viajes al exterior. ¿Y la “solución” es achicar el gasto público reduciendo los ingresos de los trabajadores del Estado, los presupuestos en educación y salud, las prestaciones a los jubilados y pensionados, el gasto de las Universidades Nacionales o de los organismos**

---

<sup>6</sup> Ver el porcentaje del PBI necesario para eliminar la pobreza en “Transformar la Crisis en una Oportunidad. Shock Redistributivo y Profundización Democrática”, Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

**estatales de ciencia y tecnología? Esto no una “solución”, es una burla a la inmensa mayoría de los argentinos.**

#### **La cuenta de remesas de utilidades y dividendos**

Otro rubro deficitario de la cuenta corriente es el de remesas de utilidades y dividendos, que registra como egreso las utilidades remitidas al exterior por las empresas extranjeras localizadas en el país, y como ingreso las utilidades que remiten al país las empresas argentinas que operan en el exterior (además de otros rubros de mucha menor importancia). Este rubro de la cuenta corriente registra en 1992 –2000 un déficit de 16.645,7 MUS\$, resultado de egresos por valor de 22.304,5 MUS\$ e ingresos de sólo 5.658,8 MUS\$. **Dentro del período, la remisión de utilidades aumentó entre 1992 y 1995 un 99,5% (en sólo tres años!). Ello es explicado por las privatizaciones.** En efecto, fundamentalmente entre 1990 y 1994 el sector privado ingresó capitales para comprar las empresas estatales (ver, por ejemplo, cómo esto se refleja en los ingresos del sector privado en la cuenta de capital entre 1992 y 1994 en el Cuadro Nro. 3) . Pero inmediatamente las empresas extranjeras que participaron (junto a los grandes grupos económicos locales) en las privatizaciones comenzaron a remitir las ganancias extraordinarias obtenidas en la explotación de los servicios públicos. Después de 1995, la magnitud de la salida anual de divisas por utilidades se estabilizó prácticamente en los valores de ese año, oscilando entre un máximo de 3.196,5 MUS\$ en 1998 y un mínimo de 2.586 MUS\$ en 1996. En otras palabras, la salida de las privatizadas continuó una vez alcanzado su nivel máximo, y la de las demás empresas extranjeras varió entre picos en los años de mayor actividad económica y mínimos en los de menor actividad. Esto refuerza lo dicho sobre las privatizadas y sobre la inversión extranjera. O sea: a) el grueso de la salida por utilidades lo explican las privatizadas; b) la inversión extranjera en rubros distintos de los privatizados fue reducida, pero igualmente produce egresos de divisas, y estos egresos son mayores cuanto mayor es la actividad económica: c) por lo dicho, **hay un piso muy alto de pérdida de divisas por remisión de utilidades provocado por las privatizadas, y cuando la actividad aumenta –en otro círculo vicioso, como el que se vio en el caso de las importaciones y exportaciones- las remesas de las demás empresas extranjeras también aumentan, agrandando el déficit de cuenta corriente y llevando al Estado a endeudarse para compensarlo.**

## **Los intereses de la deuda externa**

Como se ha venido diciendo, los déficits de los diferentes rubros de la cuenta corriente que se han analizado (el de mercaderías, el de servicios reales, el de remesas de utilidades y dividendos) se han compensado con endeudamiento externo y –dentro de éste- sobre todo por el endeudamiento del Estado Nacional. La deuda externa, a su vez, genera pagos por sus propios intereses. Y estos pagos se registran también en la cuenta corriente del balance de pagos.

En el período 1992-2000 los intereses generaron un déficit de 31.994,8 MUS\$, resultado de 36.606, 6 MUS\$ en intereses cobrados y 68.601,4 MUS\$ pagados. **El déficit generado por los intereses de la deuda externa es el más grande de los déficits que componen el déficit total de la cuenta corriente del balance de pagos.**

Sobre este déficit cabe observar algunos puntos.

**En primer lugar.** Este déficit es en parte originado por los intereses de la deuda externa existente antes de 1992, y en su mayor parte por los otros déficits de la cuenta corriente (y, como veremos luego, por la salida de capitales) del mismo período 1992-2000, que ya se analizaron. En otras palabras, por una parte, y en los primeros años, los intereses corresponden principalmente a la deuda externa anterior a 1992, y posteriormente, corresponden al nuevo endeudamiento, contraído para cubrir los otros déficits comentados de la cuenta corriente (y la salida de capitales, que por ahora se dejará de lado para tratarla más adelante).

**En segundo lugar.** Si se observa la evolución de los intereses pagados (Cuadro Nro.3) se ve que entre 1992 y 1993 estos intereses fueron, de 3.493,9 MUS\$ y 3.609,1 MUS\$, respectivamente, mientras que en los años 1999 y 2000 fueron de 11.324,7 MUS\$ y 12.484 MUS\$. **En otros términos, los intereses pagados por la deuda externa (en su mayor parte por el Estado Nacional) en el año 2000 fueron 3.6 veces mayores que en 1992 (antes de que se comenzara a ejecutar el anterior megacanje -Plan Brady-). O sea, los intereses de la deuda externa pagados en el período corresponden fundamentalmente a la deuda contraída en el mismo período.**

**En tercer lugar,** si el grueso de la deuda externa se contrajo para compensar los déficits de los demás rubros de la cuenta corriente en el período, y ésta generó intereses que, a su vez, constituyen el principal rubro deficitario de la misma corriente, es más que evidente que nos encontramos en un círculo vicioso. **Este círculo vicioso es: déficit de la cuenta**

**corriente (y salida de capitales) - endeudamiento externo (fundamental y crecientemente del Estado Nacional) para compensar esos déficits – más déficit de cuenta corriente por el aumento de los intereses de la deuda, generados por el aumento de esa misma deuda – más endeudamiento (fundamental y crecientemente del Estado Nacional) para compensar ese déficit (cada vez más generado por los intereses de la misma deuda) - y así sucesivamente. Una espiral explosiva, cuyo origen son los déficits de la cuenta corriente, la salida de capitales, y el hecho de que esos déficits se cubren cada vez más con el endeudamiento del Estado Nacional..**

### **Las reservas internacionales del Banco Central**

Como ya se explicó (salvo ajustes menores) el resultado (déficit o superávit) de la cuenta corriente del balance de pagos debe ser igual al resultado (déficit o superávit) de la cuenta capital del balance de pagos. Si el déficit de la cuenta corriente es superior al superávit de la cuenta capital, las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA) caen, e inversamente, si hay déficit en la cuenta corriente y se deben aumentar las reservas del BCRA, se debe aumentar el superávit de la cuenta capital. Como ya se dijo, las reservas del BCRA cumplen diversas funciones (atender a déficits transitorios de todo el balance de pagos, posibilitar que el BCRA haga frente a “corridas” contra el peso, y otras menores). Pero, cabe enfatizarlo, en un régimen de Convertibilidad (o caja de conversión) como el que rige en la Argentina desde 1991, existe otra función decisiva. Bajo convertibilidad, la cantidad de pesos en monedas y billetes que circulan en el país debe ser igual a la cantidad de reservas internacionales del BCRA (al tipo de cambio vigente, en nuestro caso y en este período 1 dólar = 1 peso). En términos simplificados<sup>7</sup>, con convertibilidad y tipo de cambio fijo un dólar = un peso, la cantidad de pesos en billetes y monedas disponibles en la economía debe ser igual a la cantidad de dólares que el BCRA tiene en reservas. Este punto es muy importante, porque significa que para que la economía tenga los pesos necesarios para atender a la actividad económica, el BCRA tiene que tener igual cantidad de dólares en reserva. Si las reservas caen, o si las reservas no aumentan a la misma velocidad que el producto nacional más el aumento de precios internos, la actividad económica se contrae. En otras palabras, para que la

---

<sup>7</sup> Se dice términos simplificados porque las reservas pueden estar constituidas no sólo por dólares, sino por otras monedas “duras” (Marcos Alemanes, Francos Suizos, y algunas otras pocas monedas) y en una parte menor en bonos de la deuda pública nominados o en dólares o en alguna de esas otras monedas. Pero se puede hablar directamente de dólares porque la cantidad de las demás monedas deben dar una relación dólar/peso de uno a no en nuestro caso (en función a los tipos de cambio entre esas monedas y el dólar).

economía pueda funcionar y crecer, el BCRA tienen que aumentar sus reservas en dólares. Así, cuando el BCRA aumenta sus reservas, lo que está haciendo, en el régimen de convertibilidad, es proveer a la economía de los pesos necesarios para que funcione.

A partir de lo anterior, veamos que sucede en una situación de balance de pagos como la que se ha venido describiendo. Debido a que con las políticas neoconservadoras, por una parte, el gasto privado de divisas hace que la cuenta corriente sea cada vez más deficitaria, y más deficitaria aún cuando la economía crece, y debido a que, por otra parte, el sector privado no aporta dólares suficientes para cubrir ese déficit mediante ingresos privados por la cuenta capital, el resultado es que el Estado Nacional es llevado a endeudarse para cubrir el déficit y también para sostener un aumento de las reservas del BCRA que permitan atender a la actividad económica. En otras palabras, como todo el círculo vicioso del sector externo de la economía que se describió antes hace que falten dólares, el BCRA no puede comprar dólares en el país con pesos y el Estado Nacional debe salir a endeudarse adicionalmente en dólares para poder asegurar la cantidad de pesos necesaria para la actividad económica. El aumento de las reservas del BCRA en el período 1992-2000 (19.032,2 MUS\$) fue, en consecuencia, otra carga sobre la deuda pública, sobre los intereses de esa deuda, y sobre el gasto público.

#### **Primeras conclusiones sobre Estado y sector externo.**

- Desde el punto de vista del sector externo de la economía, las políticas neoconservadoras, sustentadas por el capital concentrado externo e interno, han conducido a un déficit descomunal y creciente en la cuenta corriente del balance de pagos (salvo en los años en que la recesión lo comprime), y a un funcionamiento perverso de la deuda pública.
- La mayor parte de ese déficit está producido por: a) las importaciones que reemplazan a la producción local (sobre todo la de las PYMES), provocando más desempleo, más caída de los salarios, y más pobreza, mientras ese capital concentrado local y extranjero aumenta sus utilidades, compra a las empresas independientes de los grupos económicos, aumenta sus ventas durante las crisis<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Las 200 empresas más grandes, pertenecientes a conglomerados de capital extranjero, a grupos económicos locales, y a asociaciones entre ambos, aumentaron sus ventas y sus ganancias tanto durante los períodos de

(las crisis de los demás) y aprovecha la caída de los salarios ; b) los gastos en viajes al exterior de las capas más ricas de la población, que reciben los ingresos que pierden las clases populares, las medias y las PYMES; c) el gasto en fletes, tanto por el mismo aumento de las importaciones como por la desnacionalización de la flota mercante; d) las remesas de utilidades al exterior, ligadas fundamentalmente a las privatizaciones, que a su vez contribuyen también de manera importante al desempleo, y en consecuencia a la caída de salarios y a la pobreza.

- Estos déficits fueron cubiertos por endeudamiento externo, fundamentalmente del Estado Nacional, estatizando (socializando, haciendo que la mayoría de la población finalmente pague) estas pérdidas de divisas.
- Ese endeudamiento aumenta (por sus intereses) el mismo déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, y los Gobiernos neoconservadores cubren esos mayores déficits con más endeudamiento externo del Estado Nacional, continuando la estatización (socialización) de la pérdida de divisas.
- A su vez, los intereses de la deuda externa pública que se contrae para estatizar (socializar) los gastos de divisas referidos provocan el déficit fiscal del Estado Nacional (conjuntamente con la transferencia de ingresos del Estado al capital concentrado por vía de la privatización del sistema de seguridad social, la reducción de aportes patronales, y los subsidios a ese mismo capital concentrado).
- La presión directa del capital concentrado (bajo el eufemismo de “los mercados”); los gobiernos “rehenes” del capital concentrado, y los “economistas técnicos” de ese mismo capital, impulsan la reducción de los salarios y el número de trabajadores del Estado Nacional, la liquidación de los servicios educativos, de salud, sociales y previsionales, y la eliminación del gasto público destinado a la promoción del desarrollo (la inversión pública, la actividad científica y tecnológica, etc.), alegando que se debe reducir el déficit del Estado Nacional. Pero la realidad es que el déficit está provocado exclusivamente por los intereses de la deuda externa pública usada para compensar los déficits de la cuenta

---

crecimiento como durante los períodos de recesión. Ver Basualdo, E. M. (2000); *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, UN de Quilmes Ediciones / FLACSO / IDEP

corriente provocados por sus mismas políticas y por la reducción de ingresos del Estado y los subsidios, todos ellos transferencias de ingresos a ese mismo capital concentrado.

- Si tales intereses, pérdidas de ingresos públicos y subsidios no hubiesen existido, el Estado Nacional podría haber aumentado de manera masiva y acelerada su gasto en educación, salud, jubilaciones, pensiones, ciencia y tecnología, apoyo a las PYMES, etc. y su inversión en la infraestructura pública -hospitales, escuelas, provisión de agua potable, rutas, apoyo al desarrollo económico, etc.- revirtiendo tres de los rasgos característicos de la economía argentina en los años noventa: la desarticulación productiva, la distribución regresiva del ingreso nacional y la aguda crisis del mercado de trabajo (que se expresa en una inédita tasa de desocupación y en un notable empeoramiento en las condiciones laborales de los trabajadores ocupados –mayores niveles de explotación)-.
- En consecuencia, cuando los voceros del capital concentrado dicen que hay que bajar el gasto público, lo que en realidad dicen es que hay que bajar los gastos e inversiones legítimas del Estado para dar lugar a que éste se endeude más, pague más intereses y así pueda continuar la estatización (socialización) de los gastos de divisas privados y para mantener las transferencias de ingresos al capital concentrado.

## **SALIDA DE CAPITALES. FUGA Y ENDEUDAMIENTO<sup>9</sup>**

En el Cuadro Nro. 5 (y Gráfico Nro 1) pueden observarse los stocks (tenencias) que poseen en el exterior los argentinos residentes en la Argentina. Los datos, convertidos a dólares, corresponden a divisas (dólares y otros), activos físicos, y activos financieros – incluyendo bonos de la misma deuda pública argentina- al fin de cada año, desde 1992

---

<sup>9</sup> Este acápite presenta un análisis bastante simplificado del tema, y asume como ciertos y completos los datos del MEyOSP. En Basualdo, E. M. (2000); *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, UN de Quilmes Ediciones / FLACSO / IDEP; y en Basualdo, E. M. y Kulfas, M. (2000); "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", *Realidad Económica*, Nro. 173, Buenos Aires, julio-agosto de 2000, se puede consultar un análisis en profundidad. Además, en los textos mencionados se muestra que los datos sobre capitales financieros de argentinos residentes en Argentina colocados en el exterior son aproximadamente entre 15% y 20% mayores a los que registra el MEyOSP. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que todos los datos citados aquí corresponden a una estimación de mínima, o a una subestimación de la dimensión de la salida de capitales. La razón por la que se han usado los datos del MEyOSP es para unificar las fuentes de datos sobre cuentas fiscales, cuentas externas, y salida de capitales.

hasta 2000. O sea, lo que los argentinos que viven en la Argentina (en adelante argentinos residentes) tenían en el exterior al fin de cada uno de esos años.

En primer lugar, cabe destacar que una parte de esas tenencias son inversión directa, o sea inversión en activos físicos (máquinas, equipos, plantas, empresas comercializadoras, edificios, etc.) que los argentinos residentes poseen fuera del país. Sin embargo, esta parte es muy reducida respecto del total. Así, en una estimación optimista –en realidad una subestimación- esta parte de los activos externos de residentes argentinos en el año 2000 sería sólo un 16,6 % del total (en realidad, menos del 10% si se computan los datos más completos de Basualdo y Basualdo y Kulfas -ver nota anterior-). Si se observa el ingreso de divisas por utilidades y dividendos correspondientes a esta inversión directa que registra el balance de pagos (ver Cuadro Nro. 3 ) se aprecia que estos fueron 997,5 MUS\$ en 2000, o sea un 5,3 % de dicha inversión. Asumiendo que la tasa de ganancia de los activos físicos en el mundo es en promedio del 10% al 12%, y que esas empresas argentinas en el exterior reinvierten en los países en que están instaladas aproximadamente la mitad de sus utilidades, y remiten a la Argentina la otra mitad, el dato de inversión directa argentina en el exterior parece razonable. No obstante, el porcentaje real sobre el total de activos es menor al que surge del Cuadro Nro. 5 debido a que el MEyOSP no computa todos los stocks financieros (ver nuevamente nota anterior). Pero, aun aceptando esa subestimación significativa, **en el año 2000 los argentinos residentes poseían en el exterior, como mínimo, activos financieros equivalentes al 64,2% de la deuda argentina total de ese año, y al 110,3% (más de una vez) la deuda externa de todo el Estado argentino (Nación, provincias, Ciudad de Buenos Aires y Banco Central).**

**Veamos un ejercicio simple. ¿Qué habría sucedido si en el año 2000 esos activos financieros de argentinos residentes en la Argentina hubiesen reingresado a la Argentina (de donde salieron)? El ingreso de capitales (no por endeudamiento) habría sido en ese año de 102.966,4 MUS\$ en vez de 8.520,4 MUS\$ (ver Cuadros Nro. 3 y Nro.5). Ello habría permitido pagar toda la deuda externa del Estado Nacional (y la de las provincias), y disminuir la deuda externa total de 147.186 MUS\$ a aproximadamente 55.000 MUS\$. En consecuencia, el Estado Nacional podría haber tenido equilibrio presupuestario y a la vez expandir los servicios a la comunidad, y la relación entre deuda externa y exportaciones, que fue de 5,6 veces, habría sido de 2 veces. En consecuencia el famoso riesgo país, que ningún megacanje logra bajar más de 100 puntos básicos (que rápidamente vuelven a aumentar), habría caído a unos**

**400 o 500 puntos básicos (en vez de los 1200 de la actualidad), con lo que la tasa de interés habría descendido aproximadamente un 66%. Si el Estado hubiese querido tomar deuda, hubiese pagado 7% de tasa de interés en lugar de 16%, o puesto de otro modo, los bancos no habrían podido cobrarle 16%, sino sólo 7%. Lo cual lleva a otra pregunta: ¿Esos fondos salen de la Argentina porque el riesgo país es alto y el Estado sale a endeudarse en dólares (y las tasas de interés, consecuentemente, son desmesuradas), o el riesgo país es alto y el Estado sale a endeudarse en dólares (y las tasas de interés –consecuentemente- son desmesuradas) porque esos fondos salen de la Argentina?**

Lo dicho en el párrafo anterior merece un análisis más pormenorizado de cómo y porqué esos capitales argentinos, sacados de la Argentina, están en el exterior.

En primer lugar, se analizará a qué velocidad salieron esos capitales en relación con la del endeudamiento externo. Si se observa la evolución comparada de la fuga de capitales (excluyendo la salida por inversión directa) y de la deuda externa se ve que siguen aproximadamente la misma tendencia (ver Gráfico Nro. 1). Además, la tendencia de la fuga de capitales es aún más parecida a la del endeudamiento público que a la del total de la deuda.

Salvo en los dos primeros años (1992 a 1994), la salida de capitales (siempre sin computar la inversión directa) crece continua, aceleradamente, y más rápidamente que la deuda pública. Entre 1992 y 1994 los activos financieros en el exterior de residentes argentinos crecen 98,3%. Y la deuda externa pública crece un 69,0%. Así, la relación entre activos financieros externos de argentinos residentes y la deuda externa pública pasa de 94,0% en 1992 a 90,1% en 1994, para crecer desde ese porcentaje al 110,3% en el 2000. Inversamente, la relación entre el total de activos financieros en el exterior de residentes argentinos (sector privado no financiero) y la deuda externa del mismo sector privado no financiero cae aceleradamente, del 850,0% en 1992 al 257,3% en el 2000.

La misma relación, cuando se trata del sector financiero, **que incluye no sólo al privado sino también a los bancos estatales** (fundamentalmente Banco de la Nación, de la Pcia. de Buenos Aires, y Ciudad), crece como la relación entre los activos financieros en el exterior y la estatal, pero con montos y porcentajes menores (en todos los casos ver Cuadro Nro. 5 y Gráfico Nro 1).

Este es el **cómo** ha evolucionado la relación entre salida de capitales, deuda externa total, deuda de sectores privados, y deuda pública.

En las líneas siguientes se analizará el **porqué de este proceso, y el funcionamiento del mismo.**

- En los dos primeros años del período la fuga de capitales fue menor porque aún no habían terminado las privatizaciones, y los argentinos residentes que participaron en la compra de las empresas del Estado (o sea el capital concentrado local) seguían trayendo parte de sus tenencias en el exterior para usarlas en esas compras (al respecto, cabe observar que entre 1990 y 1992 la fuga no sólo fue menor, sino que se revirtió, debido a que esos fueron los años de más fuerte privatización<sup>10</sup>).
- La deuda privada creció mucho más aceleradamente en esos años que en los posteriores (un 54,8% anual acumulativo entre 1992 y 1994, contra un 17,7% anual acumulativo entre 1994 y 2000). Ello por dos razones. La primera es que los grandes capitales locales recurrieron también a endeudarse para participar de las privatizaciones. La segunda es que se endeudaron a tasas de interés muy bajas en el exterior, para traer los fondos y prestarlos a tasas descomunales en el mercado local (especialmente en dólares, ya que el tipo de cambio dólar/peso permaneció fijo).
- La última de las razones mencionadas lleva a uno de los núcleos centrales (si no el central) de la vinculación entre salida de capitales, deuda externa, y especialmente deuda externa pública.

El principal porqué del proceso de endeudamiento y fuga puede describirse con la secuencia siguiente (no necesariamente temporal), que se realimenta de modo acumulativo.

- a) **el capital concentrado obtiene ganancias cada vez mayores desde 1976, y más aún a partir de principios de los noventa, que aumentan aceleradamente su masa de capital; estas ganancias extraordinarias y aumentos de capital surgen de: (i) el excedente extraído directamente a los asalariados a través de salarios más bajos, extensión de la jornada laboral e intensificación del trabajo, e indirectamente a través de la reducción (y apropiación en el caso de las AFJP) de los aportes a la seguridad social y de la tasa de impuestos que realmente paga el capital concentrado; (ii) la apropiación de la mayor parte de las ganancias de las PYMES y la**

---

<sup>10</sup> Al respecto, ver Basualdo, E. M. (2000); *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, UN de Quilmes Ediciones / FLACSO / IDEP, especialmente Gráfico X.2.

apropiación de los mercados (y en muchos casos la compra de las mismas empresas) de las firmas mediano-grandes no pertenecientes a los grandes grupos de capital local, a los conglomerados extranjeros, o a las asociaciones entre ambas; y (iii) la apropiación de los mercados de las empresas estatales que se privatizaron, y en los que el Estado “rehén” de esos mismos capitales les permite obtener las utilidades más altas de la Argentina (cabe destacar que el efecto de las privatizaciones es decisivo).

- b) Esa masa de capital, más la que se obtiene en el exterior endeudándose, es colocada en el país a tasas de interés descomunales en términos internacionales, obteniéndose una enorme valorización financiera de la misma.
- c) El grueso de la valorización financiera del capital es transferida al exterior, para dedicarla a la especulación en los mercados financieros internacionales, continuando y potenciando esa valorización financiera.
- d) La salida de capitales, y los déficits de la cuenta corriente que ya se han analizado (algunos de ellos potenciados por la misma salida de capitales, por ejemplo a través del manejo de los precios declarados de las importaciones y exportaciones, y del contrabando de exportación) llevan a situaciones de sector externo intolerables.
- e) Las sucesivas crisis de sector externo referidas llevan, por una parte, a recesiones cada vez más prolongadas (con su secuela de desocupación, caída de los salarios, pobreza y desaparición o ahogo de las PYMES) y a que el Estado “rehén” del capital concentrado salga a endeudarse para compensar esas pérdidas de divisas y para mantener o aumentar las reservas internacionales para impedir que la actividad y el empleo caigan aún más.
- f) A medida que el Estado sale a endeudarse, ello presiona hacia arriba la tasa de interés, aumentando por una parte los intereses que el mismo Estado paga, y aumentando por otra la valorización financiera del capital concentrado (directamente, por que este capital es uno de los principales compradores de los bonos de la deuda pública, e indirectamente porque eleva la tasa de interés de toda a la economía) . Ello ahoga a las empresas que no pertenecen al capital concentrado, empeorando la recesión,

incrementando el desempleo, provocando aún más caída del salario, elevando la pobreza, y empeorando la distribución del ingreso en general. Distribución que ha llevado a la formación de una sociedad con una capa de extrema riqueza, que concentra el dominio de la economía, gasta en lujos y viajes al exterior, y valoriza financieramente el excedente que extrae de los trabajadores, y otra capa de extrema pobreza y las clases medias empobrecidas.

- g) Este proceso de endeudamiento público acelerado lleva a otros dos procesos. Uno es que los pagos por la deuda externa “devoran” los ingresos públicos –ya disminuidos a favor del capital concentrado, como se vio más arriba- y así contrae cada vez más la masa de ingresos disponibles para previsión social, educación y salud pública, inversión en infraestructura, ciencia y tecnología, promoción del desarrollo, apoyo a las PYMES, etc. Esta contracción se opera sobre todo a través de sucesivos recortes de los salarios de los trabajadores del Estado, lo cual presiona a la baja de todos los salarios de la economía. El otro proceso es que el endeudamiento público se vuelve tan alto que cada vez que el Estado sale a endeudarse nuevamente tiene que pagar tasas de interés más altas, lo cual realimenta todo lo descrito, en un círculo vicioso.
- h) Todo lo anterior sugiere que la política de “déficit cero” que promueve el Gobierno no permitirá solucionar, tal como se señala, la problemática del endeudamiento externo del país. Ello por cuanto, en un contexto en el que, por diversas razones, no es dable esperar un fuerte ingreso de capitales a la economía nacional (como el que tuvo lugar a comienzos de los noventa), ni que el gobierno opte por erradicar las principales causas de su déficit primario (privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, distintos tipos de subsidio al capital concentrado interno, etc.), surgirá inevitablemente el problema de cómo hacer para afrontar el profundo déficit externo del sector privado (sin duda, ello se logrará mediante la fórmula más endeudamiento público, mayor carga de intereses, y más presiones a la baja del gasto público en funciones básicas, o sea, la lógica del ajuste perpetuo”.

- i) **En definitiva, el endeudamiento estatal es una pieza clave para permitir la transferencia de ingresos al capital concentrado, la fuga de capitales, la concentración y centralización del capital, y la valorización financiera de ese capital concentrado, a expensas del resto de la población y de las funciones básicas y legítimas del Estado mismo.**

Los distintos aspectos de este proceso se ven en muchos de los fenómenos que se han descrito: el aumento de los intereses de la deuda pública; las pérdidas de divisas por la cuenta corriente del balance de pagos; el crecimiento de la relación entre activos financieros en el exterior pertenecientes a argentinos residentes y la deuda externa total ( y especialmente la estatal); la caída de la relación entre activos en el exterior y deuda externa del sector privado, las recesiones, los megacanjés, etc.

### **LOS MEGACANJES Y CANJES DE DEUDA; EL PROGRAMA ECONÓMICO DEL CAPITAL CONCENTRADO; Y LA PROPUESTA DE SEGURO DE EMPLEO Y FORMACIÓN Y ASIGNACIÓN POR HIJO.**

Además de los hechos y procesos descritos, es importante señalar tres cuestiones.

#### **Primera. Los canjes y megacanjés.**

Los Gobiernos salen a negociar canjes de deuda, explícitamente para evitar la cesación de pagos externos (default), e implícitamente para permitir que el proceso de concentración y centralización del capital y valorización financiera prosiga. Más allá de las críticas a las condiciones en que se realizan los canjes de deuda, y a sus efectos negativos, el hecho es que ni el megacanje de 1992 (Plan Brady) ni los canjes posteriores de 1995, 1997, 1999 y 2000, ni el “blindaje” del 2001, resolvieron los problemas de sector externo, ni de estancamiento económico, ni de desaparición de PYMES, ni de creciente y extrema pobreza, ni de caída de las clases medias, ni de creciente debilitamiento del Estado. Por el contrario, sólo sirvieron para que el proceso de concentración, centralización y valorización financiera del capital prosiguiera, y todo lo demás empeorara. Esto es lo que demuestra el análisis de la relación entre el Estado y el sector externo de la economía desde el primer megacanje. Y esto es lo que traerá el megacanje del año 2001.

## **Segunda. El programa político-económico del capital concentrado.**

**El programa político-económico del capital concentrado se compone de los siguientes elementos fundamentales.**

- (1) Precipitar una cesación de pagos (un default).**
- (2) Que el caos político, económico y social de la cesación de pagos lleve al país a “ponerse de rodillas” otra vez ante el capital concentrado interno y externo – como ocurrió con las hiperinflaciones desatadas por el mismo capital concentrado en 1989 y 1990-, pero ahora de modo aún más profundo y desesperado.**
- (3) Aplicar un régimen represivo “ante el caos” que garantice el cumplimiento de su programa económico social (tal como lo expresó claramente el Presidente de la Asociación de Bancos Argentinos –ABA);**
- (4) Montar un programa económico social cuyos pilares fundamentales son los siguientes:**
  - a) Una reducción de los salarios (comenzando por los del Estado) de entre un 30% y 40% (de acuerdo a lo propuesto por López Murphy en el Congreso de ABA y –desde Estados Unidos, por Rudiger Dornbusch-.**
  - b) Un corte profundo de los gastos del Estado Nacional y de los gastos provinciales y municipales, que ya está implementado Cavallo. Sobre este punto caben algunas aclaraciones. La primera es que el cálculo del “costo político” en 20.000 MUS\$ de FIEL (uno de los equipos de economistas del capital concentrado que es dirigido por López Murphy, ya intentó iniciar este programa y debió renunciar, pero sin retirarse de la escena política) no puede explicarse por los salarios de los legisladores, etc.. Lo que ocurre es que para FIEL –como viene planteándolo el pensamiento ultraconservador en economía- es el costo del Estado mismo en sus aspectos de gastos educativos, sociales, previsionales, etc. que proponen liquidar privatizando todos esos sistemas y prestaciones, lo que equivale a un genocidio. La segunda es que el corte del gasto público y de los salarios tiene cuatro funciones: una es aumentar el excedente que el capital concentrado extrae a los asalariados; otra es entregarle a ese capital los mercados de salud, educación, etc. que aprovecharán tomando, por supuesto, sólo a los que están en condiciones de pagar prestaciones que**

contienen ganancias extraordinariamente altas (como ya ocurre con los servicios públicos privatizados y las AFJP); otra es disminuir los gastos e inversiones legítimos del Estado para que, sin aumentar e incluso disminuyendo la presión tributaria neta sobre el capital concentrado, el Estado pueda seguir endeudándose y pagando cada vez más intereses de su deuda, lo cual permite y asegura que el capital concentrado pueda seguir con su ciclo de valorización financiera – fuga de capitales (ya descrito) y la cuarta es terminar de debilitar al Estado hasta el extremo de modo de afianzar el dominio político-económico del capital concentrado.

- c) La dolarización de la economía y la ruptura del Mercosur (ya iniciada) para entrar a un nuevo pacto colonial: el ALCA. Las funciones principales de estas estrategias son varias, pero todas convergen hacia un mismo punto: impedir que se puedan desmontar en el futuro (un futuro de décadas) la política económico social impuesta. En efecto, por una parte, un país sin moneda propia pierde toda capacidad de “margen de maniobra” (o, si se prefiere, de acción en materia de políticas económicas; y, por la otra, la incorporación sin condiciones al ALCA elimina tanto ese margen de maniobra mencionado, como la posibilidad de buscar aliados en otros bloques económicos, quedando así a merced del bloque que dirigen los EEUU.

En todo lo anterior convergen nuevamente los intereses del capital concentrado externo y de la mayor parte del local. Al primero se le asegura el meganegocio de la valorización financiera, la sobreexplotación, la captación de nuevos mercados (salud, educación, etc.) y la seguridad de que nada podrá cambiar. Y al segundo lo mismo, ya que lo explicado sobre fugas de capitales, privatizaciones, valorización financiera, y e impuestos y subsidios muestra que ese capital concentrado interno hizo (y sigue haciendo) ganancias extraordinariamente altas en base a esas mismas fuentes.

Es importante tener en cuenta que no necesariamente este programa se da de un solo golpe. Hay sucesivos golpes que van realizando dicho programa. Lo sucedido en estas últimas semanas lo muestra claramente. La secuencia es: a) el gobierno, al borde de la cesación de pagos, realiza un megacanje a tasas de interés que cuadruplican las internacionales –más otros pagos ilegítimos por comisiones, etc-; b) este megacanje

sienta un nuevo piso de tasas de interés, aumentando más que disminuyendo la probabilidad de la cesación de pagos; c) el “riesgo país”, en parte porque realmente aumentó, y en parte porque se lo manipula, sube fuertemente; d) en medio de esa situación, el ministro Cavallo, el mismo que desde 1991 consolidó este proceso, sale a colocar más bonos de la deuda pública; e) el capital concentrado –representado en este caso por los bancos instalados en el país- fija una tasa de interés descomunal para “acceder” a comprar esa deuda; f) esa tasa, más la manipulación del mismo capital concentrado, eleva aún más el “riesgo-país”; g) todos los voceros del capital concentrado salen a decir que la situación es crítica, poniendo al país al borde –nuevamente- de la corrida bancaria y la cesación de pagos- ; h) esos mismos voceros, usando otra vez el increíble eufemismo de “los mercados”, piden la rebaja del gasto público, que es parte esencial de su programa; i) el mismo Gobierno y el mismo Ministro que hizo el megacanje y la negociación pública y abierta sobre la tasa de interés con los bancos (¡ para decir después que la tasa la fijaron “los mercados”!), “accede” al cumplimiento de esta nueva etapa del programa político-económico del capital concentrado, ya expuesto (¡y dice que las medidas las piden “los mercados”!). Por supuesto, si hay resistencia, esa resistencia se califica de “subversión” para aumentar el caos provocado por el capital concentrado, justificar la represión, y consolidar esa etapa de aplicación del programa para pasar a la siguiente. Golpe a golpe.

Por supuesto, todo esto perjudica a más del 90% de la población para beneficiar al 10% o menos de la misma. Por ello se requiere, para imponerlo, la represión.

**Tercera. La propuesta de consulta popular, seguro de empleo y formación y asignación universal por hijo.**

Frente a ello, la propuesta de consulta popular para el seguro de empleo y formación y asignación por hijo presentado por la CTA y muchas otras organizaciones sociales, e incluso por un número creciente de legisladores, es la contracara perfecta del programa del capital concentrado. Es cierto que no es –ni pretende serlo- un programa económico completo. Sin embargo, lo que hace es cambiar totalmente el eje del debate y centrar el enfrentamiento entre la inmensa mayoría de los argentinos y la ínfima minoría que detenta el poder económico concentrado. En este trabajo es imposible analizar la propuesta

referida<sup>11</sup>, pero sí es posible señalar las razones por las que tiene tanta potencia frente a la propuesta ultraconservadora.

- **Cuando la propuesta sienta como su procedimiento a la consulta popular (y avanza hacia el presupuesto participativo) :**

**Crea el eje democrático político que es la contracara del programa del capital concentrado, en tanto apunta a recuperar la política democrática y la representatividad real de la democracia, con la cual el programa ultraconservador es imposible de aplicar.**

**Se dirige a crear el control democrático del presupuesto, y por lo tanto del gasto público, y se orienta a trabar la liquidación del Estado y de sus servicios legítimos. Por lo tanto se opone al crecimiento del endeudamiento externo público el cual –como se vio en estas páginas– es una de las piezas centrales de la concentración, centralización y valorización financiera del capital. Y, a la vez, impulsa el aumento de los gastos y de las funciones legítimas del Estado.**

**En definitiva, por estas vías centra el debate y la confrontación en uno de los dos puntos fundamentales del programa ultraconservador: la relación entre el Estado y la sociedad.**

- **Cuando crea –por la suma del seguro y de la asignación por hijo– un piso mínimo de salario para familia tipo de \$ 500 y además demuestra que ello es técnicamente posible suprimiendo los subsidios y privilegios tributarios que hoy tiene el capital concentrado:**

**Propone de hecho un salario mínimo del mismo nivel para toda la economía porque, si cuando alguien está desempleado recibe como ingreso familiar tipo \$500, es evidente que no aceptará empleos a ingresos menores. Ello de hecho enfrenta otra de las piezas clave del programa ultraconservador: la reducción de salarios.**

**Desnuda el hecho de que los problemas de déficit fiscal no se deben al gasto legítimo del sector público, sino a las concesiones del Estado al capital concentrado, concesiones cuyo mantenimiento y aumento son otro de los ejes mayores del programa ultraconservador: el uso del**

---

<sup>11</sup> Para conocer la propuesta completa, ver “Transformar la Crisis en una Oportunidad. Shock Redistributivo y Profundización Democrática”, Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

**Estado como mecanismo para la valorización ilegítima del capital en general, y la financiera en particular.**

**Además, al combinarse la propuesta con la denuncia del ALCA como nuevo pacto colonial, enfrenta tanto la consolidación del poder político del capital concentrado y de sus diversas alianzas internacionales como la pérdida de capacidad de maniobra local e internacional del Estado y la sociedad nacional, los otros ejes que completan el centro del programa ultraconservador del capital concentrado.**

## **CIERRE**

**El análisis de la relación entre el Estado y el sector externo de la economía permite mostrar a la vez:**

**Las condiciones reales de funcionamiento de la economía.**

**Las razones del círculo vicioso de estancamiento – concentración, centralización y valorización financiera – crisis externas – endeudamiento público - crecimiento del capital concentrado , tanto local como extranjero – exclusión social y pobreza extrema – crisis fiscal – estancamiento, y así sucesivamente.**

**Las falacias del análisis de la cuestión fiscal de los economistas del capital concentrado.**

**Las verdaderas fuentes del déficit fiscal de Estado Nacional y de la reducción de sus servicios e inversiones legítimas.**

**Los ejes centrales del programa político-económico del capital concentrado, que se presenta engañosamente como defendiendo a las clases medias de la supuesta “voracidad” impositiva del Estado, cuando en realidad está buscando la profundización y consolidación definitiva de una sociedad en la que los que ganan son menos del 10% de la población y menos del 10% de las empresas, a costa de todos los demás.**

**Cuadro Nro. 1: Erogaciones corrientes, recursos corrientes e intereses de la deuda pública del Estado Nacional, 1992-2000 (millones de pesos corrientes y porcentajes)**

	<b>Erogaciones corrientes</b>	<b>Recursos corrientes</b>	<b>Intereses de la deuda pública</b>	<b>Recursos-Erogaciones</b>	<b>Erogaciones - Intereses</b>	<b>Recursos-Erogaciones sin intereses</b>	<b>Intereses /Erogaciones (%)</b>	<b>Intereses/ Recursos (%)</b>
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV=II-I</b>	<b>V=I-III</b>	<b>VI=II-V</b>	<b>VII=III/I</b>	<b>VIII=III/II</b>
1992	40.696,6	42.593,1	4.112,2	1.896,5	36.584,4	6.008,7	10,1	9,7
1993	43.335,6	45.683,7	3.178,4	2.348,1	40.157,2	5.526,5	7,3	7,0
1994	48.507,6	48.960,0	3.221,7	452,4	45.285,9	3.674,1	6,6	6,6
1995	48.507,9	46.459,6	4.327,7	-2.048,3	44.180,2	2.279,4	8,9	9,3
1996	50.543,1	46.663,5	4.235,9	-3.879,6	46.307,2	356,3	8,4	9,1
1997	53.546,3	52.782,5	5.653,3	-763,8	47.893,0	4.889,5	10,6	10,7
1998	55.975,0	54.316,0	6.680,9	-1.659,0	49.294,1	5.021,9	11,9	12,3
1999	57.906,1	52.667,0	8.176,9	-5.239,1	49.729,2	2.937,8	14,1	15,5
2000	59.492,5	55.163,2	9.649,7	-4.329,3	49.842,8	5.320,4	16,2	17,5

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

**Cuadro Nro. 2: Erogaciones corrientes, recursos corrientes e intereses de la deuda pública del Estado Nacional, 1992-2000 (porcentajes del PBI a precios corrientes y porcentajes)**

	<b>Erogaciones corrientes</b>	<b>Recursos corrientes</b>	<b>Intereses de la deuda pública</b>	<b>Recursos-Erogaciones</b>	<b>Erogaciones – Intereses</b>	<b>Recursos-Erogaciones sin intereses</b>	<b>Intereses /Erogaciones (%)</b>	<b>Intereses /Recursos (%)</b>
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV=II-I</b>	<b>V=I-III</b>	<b>VI=II-V</b>	<b>VII=III/I</b>	<b>VIII=III/II</b>
1992	19,5	20,5	2,0	0,9	17,6	2,9	10,1	9,6
1993	18,3	19,3	1,3	1,0	17,0	2,3	7,3	6,9
1994	18,8	19,0	1,3	0,2	17,6	1,4	6,6	6,6
1995	18,8	18,0	1,7	-0,8	17,1	0,9	8,9	9,3
1996	18,6	17,2	1,6	-1,4	17,0	0,1	8,4	9,1
1997	18,3	18,0	1,9	-0,3	16,4	1,7	10,6	10,7
1998	18,8	18,2	2,2	-0,6	16,5	1,7	11,9	12,3
1999	20,5	18,6	2,9	-1,9	17,6	1,0	14,1	15,5
2000	20,9	19,4	3,4	-1,5	17,5	1,9	16,2	17,5

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

**Cuadro Nro. 3: Estimación del Balance de Pagos, 1992-2000 (millones de dólares)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992/2000
Cuenta corriente	-5.731,2	-8.241,8	-11.219,5	-5.307,9	-6.943,4	-12.424,4	-14.708,4	-12.444,3	-9.360,7	-86.381,6
Mercancías	-1.395,9	-2.363,6	-4.138,9	2.357,4	1.759,5	-2.123,1	-3.116,8	-770,5	2.541,7	-7.250,2
Exportaciones fob	12.398,9	13.268,9	16.023,3	21.161,7	24.042,7	26.430,4	26.441,0	23.332,7	26.298,0	189.397,6
Importaciones fob	13.794,8	15.632,5	20.162,2	18.804,3	22.283,2	28.553,5	29.557,8	24.103,2	23.756,3	196.647,8
Servicios	-2.516,1	-3.285,7	-3.746,9	-3.431,6	-3.534,8	-4.420,3	-4.459,7	-4.095,7	-4.307,7	-33.798,5
Exportaciones de s/ reales	3.009,1	3.095,7	3.361,5	3.747,4	4.302,7	4.422,1	4.645,9	4.431,1	4.529,7	35.545,2
Importaciones de s/ reales	5.525,2	6.381,4	7.108,4	7.179,0	7.837,5	8.842,4	9.105,6	8.526,8	8.837,4	69.343,7
Rentas	-2.472,1	-2.995,1	-3.694,3	-4.662,0	-5.501,6	-6.222,5	-7.429,1	-7.851,6	-7.775,1	-48.603,4
Renta de la inversión	-2.483,1	-3.005,8	-3.704,8	-4.672,2	-5.509,7	-6.217,7	-7.421,9	-7.852,2	-7.773,1	-48.640,5
Intereses	-1.491,9	-1.522,1	-1.788,7	-2.526,2	-3.390,8	-4.219,2	-5.106,4	-5.888,6	-6.060,8	-31.994,8
Ganados	2.002,0	2.087,0	2.986,0	3.847,8	3.965,9	4.613,8	5.244,4	5.436,1	6.423,6	36.606,6
Pagados	3.493,9	3.609,1	4.774,7	6.374,0	7.356,7	8.833,0	10.350,8	11.324,7	12.484,4	68.601,4
Utilidades y Dividendos	-991,1	-1.483,7	-1.916,1	-2.146,0	-2.118,9	-1.998,5	-2.315,5	-1.963,6	-1.712,3	-16.645,7
Ganados	336,0	491,0	462,0	528,0	462,0	859,0	881,0	642,3	997,5	5.658,8
Pagados	1.327,1	1.974,7	2.378,1	2.674,0	2.580,9	2.857,5	3.196,5	2.605,9	2.709,8	22.304,5
Otras Rentas	11,0	10,7	10,5	10,2	8,1	-4,8	-7,2	0,6	-2,0	37,1
Transferencias corrientes	652,9	402,6	360,6	428,3	333,5	341,5	297,2	273,5	180,4	3.270,5
Cuenta capital y Financiera	9.203,5	13.549,0	12.717,5	7.135,0	12.404,5	16.667,0	18.252,0	14.609,7	8.520,4	113.058,5
Sector Bancario	1.304,0	-1.694,0	1.993,0	4.617,0	-173,0	-1.074,0	3.613,0	1.651,5	-59,0	10.178,5
BCRA	288,0	-3.064,0	444,0	1.922,0	1.003,0	-586,0	-512,0	-1.033,0	762,1	-775,9
Otras entidades financieras	1.016,0	1.370,0	1.549,0	2.695,0	-1.176,0	-488,0	4.125,0	2.684,5	-821,1	10.954,4
Sector Público no Financiero	940,3	7.074,0	4.058,0	5.840,0	9.032,0	8.187,3	9.346,6	10.844,4	8.531,4	63.854,0
Gobierno Nacional	1.496,0	6.440,0	4.431,0	6.310,0	8.763,0	6.830,3	9.510,6	10.066,7	7.725,9	61.573,5
Gobiernos Locales	43,3	875,0	190,0	394,0	733,0	1.733,0	148,8	1.364,1	1.238,0	6.719,2
Empresas y otros	-599,0	-241,0	-563,0	-864,0	-464,0	-376,0	-312,8	-586,4	-432,5	-4.438,7
Sector Privado No Financiero	6.959,2	8.169,0	6.666,5	-3.322,0	3.545,5	9.553,7	5.292,4	2.113,8	48,1	39.026,0
Errores y Omisiones Netos	-198,3	-1.057,2	-816,0	-1.929,1	-1.579,0	-969,6	-105,5	-964,6	400,9	-7.218,5
Variación de Reservas Internacionales	3.274,0	4.250,0	682,0	-102,0	3.882,0	3.273,0	3.438,0	1.200,8	-439,4	19.458,4
Variación de reservas Internacionales del BCRA	3.105,0	4.480,0	561,0	-69,0	3.782,0	3.062,0	3.442,0	1.093,2	-424,0	19.032,2
Ajuste por tipo de pase	-169,0	230,0	-121,0	33,0	-100,0	-211,0	4,0	-107,6	15,4	-426,2
ITEM DE MEMORANDUM										
Importaciones CIF.	14.981,7	16.872,3	21.675,1	20.199,7	23.855,1	30.450,2	31.403,5	25.508,2	25.148,4	210.094,2

*Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.*

**Cuadro Nro. 4: Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1992-2000**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992/2000
<b>CUENTA CORRIENTE</b>										
Mercancías	24,4	28,7	36,9	-44,4	-25,3	17,1	21,2	6,2	-27,2	8,4
Servicios	43,9	39,9	33,4	64,7	50,9	35,6	30,3	32,9	46,0	39,1
Intereses	26,0	18,5	15,9	47,6	48,8	34,0	34,7	47,3	64,7	37,0
Utilidades y Dividendos	17,3	18,0	17,1	40,4	30,5	16,1	15,7	15,8	18,3	19,3
Otras Rentas	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,0	0,0	-0,0
Transferencias corrientes	-11,4	-4,9	-3,2	-8,1	-4,8	-2,7	-2,0	-2,2	-1,9	-3,8
<b>CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA</b>										
Sector Bancario	14,2	-12,5	15,7	64,7	-1,4	-6,4	19,8	11,3	-0,7	9,0
Sector Público no Financiero	10,2	52,2	31,9	81,9	72,8	49,1	51,2	74,2	100,1	56,5
Sector Privado No Financiero	75,6	60,3	52,4	-46,6	28,6	57,3	29,0	14,5	0,6	34,5

Nota: En el caso de la cuenta corriente, cuyo saldo es deficitario en todos los años, un signo negativo en la contribución porcentual de uno de sus componentes refleja un superávit en términos monetarios.

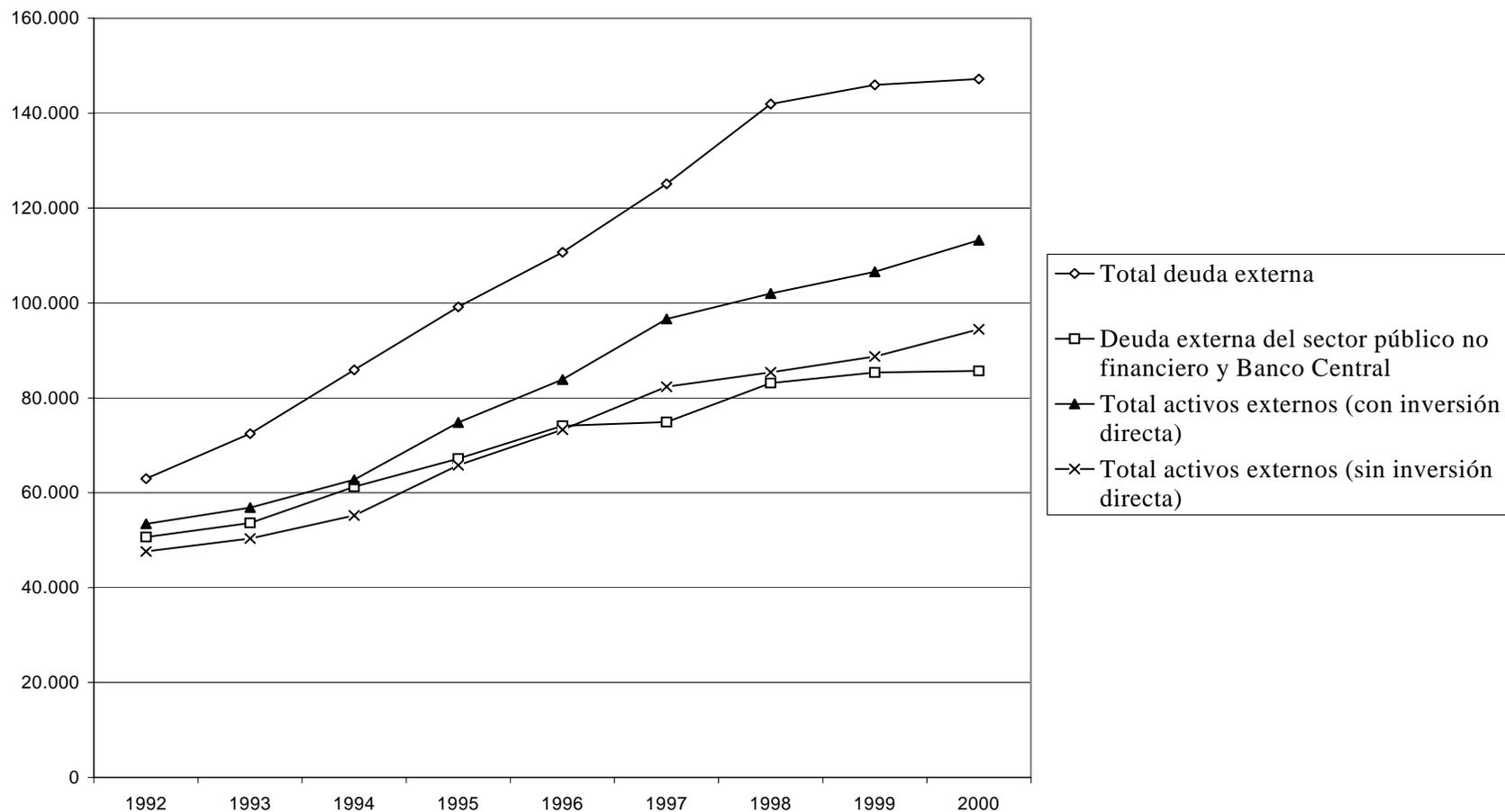
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

**Cuadro Nro. 5: Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1992-2000 (millones de dólares al final de cada año y porcentajes)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. 2000/1992 (%)
<b>Deuda Externa</b>										
I. Total	62.972	72.425	85.908	99.146	110.662	125.091	141.943	145.955	147.186	133,7
II. Sector Público no Financiero y Banco Central	50.678	53.606	61.268	67.192	74.113	74.912	83.111	85.362	85.657	69,0
III. Sector Privado no Financiero	5.774	9.938	13.842	18.203	20.890	29.590	36.526	36.965	36.754	536,5
IV. Sector Financiero (sin Banco Central)	6.520	8.882	10.799	13.752	15.659	20.589	22.306	23.628	24.775	280,0
<b>Activos de residentes argentinos en el exterior</b>										
V. Total (con inversión directa)	53.429	56.847	62.715	74.788	83.881	96.605	101.959	106.543	113.194	111,9
VI. Total (sin inversión directa)	47.637	50.351	55.207	65.782	73.275	82.345	85.377	88.711	94.446	98,3
VII. Sector Financiero	4.300	6.065	6.566	7.465	11.153	17.362	16.236	15.877	18.641	333,5
VIII. Sector Privado no Financiero	49.129	50.782	56.149	67.323	72.728	79.243	85.723	90.666	94.553	92,5
IX. Inversión directa	5.792	6.496	7.508	9.006	10.606	14.260	16.582	17.832	18.748	223,7
Total de act. Resid. arg. en el ext. (con inv. directa)/ Total deuda ext. (%)	84,8	78,5	73,0	75,4	75,8	77,2	71,8	73,0	76,9	-9,4
Total de act. Resid. arg. en el ext. (con inv. dir.)/Total deuda ext. Sect. Públ. no Fin. y BCRA (%)	105,4	106,0	102,4	111,3	113,2	129,0	122,7	124,8	132,1	25,3
Total de act. Resid. arg. en el ext. (sin inv. dir.)/Total deuda ext. (%)	75,6	69,5	64,3	66,3	66,2	65,8	60,1	60,8	64,2	-15,2
Total de act. Resid. arg. en el ext. (sin inv. dir.)/ Total deuda ext. Sect. Públ. no Fin. y BCRA (%)	94,0	93,9	90,1	97,9	98,9	109,9	102,7	103,9	110,3	17,3
Total de act. Resid. arg. en el ext. Sect. Priv. no Fin./Total deuda ext. Sect. Priv. no Fin. (%)	850,8	511,0	405,7	369,8	348,2	267,8	234,7	245,3	257,3	-69,8
Total de act. Resid. arg. en el ext. Sect. Fin./Total deuda ext. Sect. Fin. (sin BCRA) (%)	66,0	68,3	60,8	54,3	71,2	84,3	72,8	67,2	75,2	14,1

*Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.*

**Gráfico Nro. 1: Evolución de deudas y activos externos, 1992-2000**  
 (millones de dólares al final de cada año)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.