

Aldo Ferrer

LA ARGENTINA
Y EL ORDEN MUNDIAL

Prefacio

Este libro contiene ensayos que tratan de las relaciones entre el desarrollo de la economía argentina y el orden mundial. Se inicia con un estudio sobre la Comisión Trilateral y concluye con trabajos recientes sobre la recuperación y el crecimiento de nuestro país.

La obra se divide en dos partes. La primera, sobre el orden mundial, incluye dos trabajos, uno de 1979 y otro reciente, del corriente año 2003. El primer ensayo trata una cuestión que, en su tiempo, tuvo considerable repercusión pública. Se refiere a la Comisión Trilateral, formada en la década de 1970 por personalidades de gran influencia económica, política e intelectual, de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Se difundió entonces la idea de que esa Comisión pretendía y tenía el poder necesario para regular el orden mundial conforme a los intereses hegemónicos de los países centrales y para subordinar, consecuentemente, a los países periféricos del sistema. A fin de rebatir esta tesis señalé que la dominación de los centros se ejercía por otros carriles y enfatiqué la ampliación del campo de maniobra para el desarrollo de los países, implícito en la proliferación del poder económico internacional.

En el casi cuarto de siglo transcurrido entre aquel ensayo y el segundo de la primera parte, referido a la guerra de Irak, el poder relativo de los Estados Unidos se consolidó debido al derrumbe de la Unión Soviética y a la aceleración de la tasa de crecimiento de la economía estadounidense. La guerra es un ejemplo dramático de la magnitud del poder de los Estados Unidos en el orden mundial contemporáneo. Sin embargo, se mantienen las tendencias del comercio, las inversiones y las corrientes financieras destacadas en el estudio sobre la Comisión Trilateral. En la actualidad, el desarrollo de una nación periférica, dentro del orden global, sigue confrontando los mismos dilemas esenciales de aquel entonces. Ambos ensayos destacan que, en última instancia, nuestro país escribe su propia historia o, dicho de otro modo, tiene la globalización que se merece.

La segunda parte, referida a la Argentina, incluye cuatro trabajos. El primero, de 1990, es un análisis del “Estudio sobre el desarrollo económico de la República Argentina”, realizado a finales de la década de 1980 por una misión japonesa bajo el liderazgo del eminente economista Saburo Okita. Nuestro país fue objeto de numerosos estudios de economistas de países desarrollados pero, hasta ese momento, provenían predominantemente del mundo anglosajón. Se trataba enton-

ces de verificar si el informe Okita observaba la realidad argentina desde la tradicional perspectiva céntrica o incorporaba la propia experiencia del desarrollo nacional de Japón, profundamente heterodoxa. El lector encontrará que mi conclusión fue que la riqueza del estudio se fundaba precisamente en su inspiración heterodoxa y que esto anticipaba, como realmente sucedió, que sería desatendido en un país donde predominaba el pensamiento neoliberal.

El segundo estudio, de 1995, escrito en pleno auge del régimen de convertibilidad y del neoliberalismo, se refiere al cambio de comportamiento cíclico de la economía argentina en las diversas etapas de su desarrollo, con especial énfasis en el ciclo que se desarrolló bajo el sistema de hegemonía financiera.

Los dos últimos ensayos del corriente año tratan de las relaciones con el Fondo Monetario Internacional después del derrumbe del modelo neoliberal y de los problemas actuales de recuperación y crecimiento de la economía argentina.

Los estudios más antiguos que aquí se incluyen provienen de conferencias dictadas en la Academia Nacional de Ciencias Económicas; los recientes, se basan en contribuciones a los trabajos del Grupo Fénix y mi cátedra de Estructura Económica Argentina, de la Universidad de Buenos Aires. Al reeditarlos y presentarlos en un volumen orgánico, mi propósito es destacar que, a pesar de los cambios profundos del orden mundial y de los acaecidos en nuestro país, la naturaleza del desarrollo económico y los dilemas del crecimiento en el orden global persisten a lo largo del tiempo.

Buenos Aires, julio de 2003

))((

SEGUNDA PARTE

La Argentina

5. La Argentina y el Fondo Monetario Internacional (fragmento)

Abandonad toda esperanza
los que entráis aquí

DANTE

"El Infierno", *La divina comedia*

Lo esencial no es visible a los ojos.

SAINT ÉXUPÉRY, *El principito*

El "Memorándum de políticas económicas del Gobierno argentino para un programa de transición en el 2003", adjunto a la nota del 16 de enero de 2003, que el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central dirigieron al director Gerente del Fondo Monetario Internacional, contiene los términos del entendimiento alcanzado entre ambas partes, que cubre el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de agosto

ALDO FERRER *La Argentina y el orden mundial*

© FCE - Prohibida su reproducción total o parcial

del corriente año. Para referirnos a éste en el texto siguiente se emplean indistintamente las expresiones Acuerdo, Programa y Memorándum.

Este ensayo procura evaluar el contenido del Acuerdo y sus consecuencias en el contexto de la situación actual del país, la globalización y la experiencia histórica de los entendimientos entre la Argentina y el FMI.

Naturaleza de los acuerdos del FMI con los países que solicitan su asistencia

Las negociaciones entre el FMI y un país que solicita su apoyo son un ejercicio de la relación de poder entre ambas partes. Si hay convenio, el país obtiene préstamos y apoyo contingente del Fondo y la posibilidad de recurrir al financiamiento voluntario del sistema financiero internacional. La contrapartida es la aceptación de *condicionalidades* en la conducción de la política del solicitante.

El poder del Fondo se sustenta en sus recursos, la confiabilidad de los mercados financieros y el respaldo de los países industriales que controlan su capital, directorio y gerencia. La contraparte está siempre en situación vulnerable. Un país recurre al FMI cuando sufre desequilibrios en los pagos internacionales que no pueden ser resueltos por los mecanismos normales del mercado y los instrumentos disponibles de política económica.

Los criterios negociadores del FMI se fundan en lo que Raúl Prebisch denominaba la *visión céntrica*. Es decir, la racionalización del ejercicio de la posición dominante que las principales potencias ejercen en el orden económico mundial. En efecto, las normas que regulan el comercio, las finanzas, las inversiones privadas directas y el acceso a la tecnología están diseñadas y administradas a la medida de los intereses de los países centrales. No se trata de un hecho nuevo o sorprendente. Desde siempre, la globalización fue el espacio del ejercicio del poder de los países dominantes del sistema.

El FMI es el principal organismo responsable de imponer el criterio céntrico en materia financiera. Desde el estallido, a principios de la década de 1980, de la crisis de la deuda externa latinoamericana, las *condicionalidades* del FMI abarcan la totalidad de las áreas de la política económica del país que solicita su apoyo. Estos criterios integran un cuerpo normativo que se conoce como el *Consenso de Washington*. Éste incluye los criterios tradicionales del ajuste en finanzas, moneda y régimen cambiario y la liberalización de los mercados y las finanzas, la privatización de empresas estatales, el acceso irrestricto de las inversiones privadas directas y el achicamiento de la esfera pública a su mínima expresión. El *Consenso* entroniza al mercado como árbitro supremo de la movilización y asignación de recursos, de la distribución de la riqueza y el ingreso.

El *paradigma céntrico* sugiere que la renuncia a la formulación de políticas autónomas estimulará el desarrollo económico y social en un contexto de equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, está en las antípodas de la experiencia histórica. El desarrollo siempre fue y sigue siendo, en primer lugar,

un fenómeno endógeno de incorporación de conocimiento al tejido económico y social, de transformación dentro del espacio nacional. De integración de los actores económicos y sociales y de las esferas pública y privada, en un proceso de organización de recursos conforme a los criterios propios de cada sociedad dentro de su propio espacio.

En efecto, la historia de la globalización y la realidad contemporánea revelan que sólo son exitosos los países que logran movilizar su potencial de recursos y las energías creadoras de sus sociedades, abrirse al mundo e integrarse a la globalización, manteniendo la capacidad de comando del propio destino. El *nacionalismo* (no el chauvinismo) siempre ha sido una condición necesaria para desarrollo económico y social. En la historia, no existe ejemplo de país alguno que haya alcanzado altos niveles de desenvolvimiento conducido desde el exterior y organizado conforme a criterios exógenos a su propia realidad. El desarrollo no se importa.

La ideología del *Consenso de Washington* es esencialmente *antinacional*. Por definición, existe una contradicción inherente entre los intereses propios y la *visión céntrica* instrumentada por el FMI. Por eso, todo acuerdo remueve las cuestiones fundamentales. Es un error, por lo tanto, reducir el debate de las relaciones con el Fondo a las cuestiones instrumentales. Desde la perspectiva de un país periférico, el dilema radica en apartarse del sistema o convivir con sus reglas del juego utilizando los márgenes de maniobra existentes para fortalecer la capacidad de autodeterminación y promover los intereses y el desarrollo nacional.

Hasta fines de la década de 1970, las vías adecuadas para recuperar los equilibrios macroeconómicos fueron el núcleo de la polémica entre la *escuela estructuralista* latinoamericana y el *monetarismo* del FMI. El Fondo privilegió siempre el ajuste ortodoxo fundado en la restricción de la liquidez y el gasto, independientemente del nivel de ocupación de la capacidad productiva y de la existencia de caminos alternativos para restablecer la estabilidad de los precios y la viabilidad de los pagos internacionales. En el caso de los países severamente endeudados, los criterios del Fondo privilegian siempre los intereses de los acreedores y procuran maximizar, en el corto plazo, los pagos de los servicios de deuda aun a costa del nivel de actividad económica y el empleo y la futura capacidad de pago del deudor.

Las *condicionalidades* del Fondo constituyen actualmente normas de disciplinamiento, desde la *visión céntrica*, del comportamiento de la totalidad de la política económica de los países que solicitan su apoyo. Pero el convenio es siempre heredero de un problema previo: los desequilibrios que llevaron a reclamar la asistencia del Fondo.

Sea como fuere, los equilibrios macroeconómicos de base son siempre una condición necesaria de las políticas económicas adecuadas de desarrollo económico y social. Para fortalecer su capacidad de autodeterminación cualquier país en dificultades debe, necesariamente, recuperar los equilibrios básicos y eliminar, con o sin el Fondo, las causas determinantes de su vulnerabilidad.

Cualquier acuerdo implica siempre un mayor o menor grado de subordinación a criterios incompatibles con el pleno y eficiente uso de los recursos disponibles y el desarrollo nacional.

Frente a la alternativa de una ruptura con el Fondo, la cuestión es, por lo tanto, si el convenio es o no el mal menor.

Factores endógenos que influyen en la negociación

El desequilibrio preexistente es el *pecado original* de todo convenio, pero la historia no termina allí. La asimetría en la relación de poder entre el FMI y el país solicitante no implica la inexorable subordinación de este último ni su renuncia a un destino nacional. Más allá de las *condicionalidades* y de otras restricciones del orden global, como las normas de la Organización Mundial de Comercio, queda un inmenso espacio de ejecución de la política económica que sigue descansando en las propias buenas o malas decisiones.

Incluso, la puesta en práctica de las *condicionalidades* pasa por el tamiz de la administración del país y puede resultar tan buena o tan mala como sean su coherencia y eficacia. Nada impide, por ejemplo, que las vinculadas a las reformas tributarias o los recortes de gastos sean instrumentadas de manera consistente con el interés del país, el desarrollo y la equidad social. Puede suceder, sin embargo, que las malas políticas que provocaron el reclamo de la asistencia del FMI constituyan rasgos idiosincráticos de comportamiento que tenderán a ejecutar la peor de las aplicaciones posibles de las *condicionalidades*. Suele ocurrir, también, que el Fondo desatienda pésimas decisiones cuando son funcionales a la especulación financiera, como en el caso de la sobrevaluación cambiaria que provocó estragos en la Argentina y en otros países *asistidos* por el organismo.

En conclusión, la posición negociadora de un país solicitante y la ejecución del convenio están, también, determinadas por factores endógenos, inherentes a su propia realidad. Entre los principales, los siguientes.

Naturaleza de los desequilibrios

El desvío de las relaciones económicas de base de un país en dificultades puede ser de carácter coyuntural, rectificable en el corto plazo mediante el manejo de los instrumentos de la política económica y el reinicio del financiamiento externo a partir del FMI. Es la situación que prevaleció en América Latina hasta principios de la década de 1980. Los convenios con el Fondo eran entonces transitorios: duraban hasta que se restablecía el equilibrio y se referían esencialmente al ajuste fiscal, monetario y cambiario. Desde luego, esto no resolvía las condiciones históricas de subdesarrollo e injusticia social que estaban arraigados en factores más complejos que los de la mera dimensión fiscal y monetaria.

En otra época y en circunstancias globales distintas, la crisis de 1997-1998 en Corea y Malasia fue también coyuntural. Se trata de economías que realizaron un profundo proceso de transformación de sus estructuras productivas y su estilo de inserción en la división internacional del trabajo y que cuentan con só-

lidos equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, quedaron atrapadas en la burbuja especulativa de sus sistemas bancarios. En ambos casos, y por distintas vías, con acuerdo con el FMI (Corea) o sin él (Malasia), los equilibrios se restablecieron rápidamente y los gobiernos siguieron con sus exitosas políticas previas de construcción nacional y vinculación simétrica al orden global. En ningún caso se subordinó la totalidad de la política económica a la hegemonía céntrica.

En la actualidad, América Latina y, en particular, la Argentina enfrentan desequilibrios estructurales no coyunturales. Por dos motivos principales: la dimensión exagerada de la deuda externa y el conjunto de pésimas respuestas a las tendencias contemporáneas de la globalización. En el caso argentino, baste recordar la prolongada sobrevaluación del tipo de cambio que debilitó la capacidad competitiva y contribuyó al déficit crónico de los pagos internacionales. En tales circunstancias, desde mediados de la década de 1970, la solicitud de asistencia externa es un elemento permanente de la situación y una subordinación continua a las *condicionalidades* del FMI.