

## **VII Congreso del IRI.**

La Plata, 26 al 28 de noviembre de 2014

### **Ponencia: Inversión extranjera en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Continuidades y rupturas**

Autor: Sebastián Negri

#### **Introducción**

1.- La crisis del 2001 en la Argentina implicó una ruptura en la relación entre el país e inversores extranjeros. La ley n° 25.561 de emergencia pública, sancionada el 6 de enero de 2002, modificó cláusulas de los contratos de las empresas prestatarias de servicios públicos privatizados, mayormente multinacionales europeas y norteamericanas. Entre otras medidas, la ley derogó la convertibilidad entre el peso y el dólar. Pesificó las tarifas domésticas de los servicios públicos que se calculaban en la moneda norteamericana y las desvinculo del índice de precios de Estados Unidos, para evitar que la devaluación impacte sobre los ingresos de millones de personas que cayeron en la pobreza.

Agregó otro elemento significativo el default de la deuda pública por más de ochenta mil millones de dólares. La modificación de las condiciones que durante una década habían regido para inversores financieros del país, pero sobretodo del exterior, se terminaba.

Estas rupturas generaron reclamos y demandas que sobrepasaron las voces de las propias empresas o inversores, llegando a afectar las relaciones bilaterales de la Argentina con países como España, Francia, Estados Unidos, Japón, Italia, Alemania, entre otros. Los años subsiguientes, y hasta cierta medida la actualidad, trece años después de la peor crisis en casi cien años, llevaron a los gobiernos del país a considerar una agenda de vinculación con inversores extranjeros distinta. A priori, no parece que pueda calificarse como un simple reajuste la política exterior de la Argentina con Estados Unidos del período que comenzó en 2003, como sugieren Diamint (2004: 24), Álvarez (2006: 6) y Busso (2006). Salvo que se considere colocar el tema de los conflictos con inversores extranjeros en la Argentina dentro de un gran paréntesis.

El presente trabajo da cuenta de lo realizado a nivel normativo por los gobiernos argentinos entre 2003-2013 en materia de inversiones extranjeras, y algunos de sus discursos. Se procuran caracterizar tres etapas. La primera de negociación y judicialización, la segunda de convivencia, y por último, en la tercera se vuelve al conflicto y las restricciones. El método comparativo nos permite evaluar continuidades y rupturas con el modelo económico de los noventa. El resultado da cuenta del rol asignado en la década post-neoliberal a las inversiones extranjeras en la Argentina.

### **Primer período. La ruptura del orden neoliberal. Negociación y judicialización**

El gobierno de Menem adoptó en materia de política hacia las inversiones extranjeras las ideas del Consenso de Washington. Las medidas de privatización, desregulación, apertura de la economía y achicamiento del Estado fueron aplicadas simultánea y rápidamente (Herz, 2003:2). El sentido de las reformas era ubicar al mercado como orientador de las inversiones, fundamentalmente en base a ventajas comparativas. Proveer de servicios en lugar de industrias sustitutivas aparecía como el destino para un país como la Argentina. El desarrollo vendría de la mano de los recursos del capital financiero y la tecnología de grandes empresas multinacionales. Colombo (2011:165) señala que los conglomerados transnacionales fueron los grandes artífices y los principales beneficiarios de la globalización.

En esta línea, dicho gobierno adoptó normativas, bajo la idea declarada de que el ahorro externo y los mercados libres permitirían superar algunos de los problemas del subdesarrollo nacional. En este nuevo contexto, el éxito de un país se medía por la cantidad de inversiones extranjeras que lograba atraer. Así, el término “inversión extranjera” se transformó en sinónimo de crecimiento económico y desarrollo. Más aún, no solo se aprobaron leyes, se tomaron compromisos internacionales que las volvieron obligatorias para los gobiernos futuros. Así lo declaraba el propio presidente en su discurso en la Sociedad Rural del año 1993:

*“Nada ni nadie nos hará torcer nuestro rumbo, no nos importan aquellos pocos que pueden no estar conformes, ni los justifico, con esta propuesta, pero reitero el concepto, este modelo es totalmente irreversible e irrenunciable”. Carlos Menem.*

La traducción de esta frase en materia de inversiones extranjeras puede encontrarse en la puesta en vigencia entre 1990 y 1992 de cincuenta y siete tratados de protección de inversiones con las naciones más diversas del mundo. En este punto la Argentina no fue la excepción. En el mismo período Chile firmó 49, EEUU 47, Perú 31, Ecuador 22, Canadá 23, Uruguay 23, Costa Rica 21, Venezuela 18, México 18, entre otros (Barraguirre, Fuentes, 2010).

Los acuerdos tienen algunas diferencias entre sí, pero comparten un aspecto central. Es el hecho de fijar el régimen de tratamiento para inversores extranjeros mediante un acuerdo internacional, que implica la imposibilidad de modificarlo unilateralmente, ya sea por una ley del Congreso o un decreto del Presidente. Se trata de un compromiso “irreversible e irrenunciable”, que generó luego de la ruptura de los contratos con las privatizadas y concesionadas de la ley n° 25.561, un volumen de demandas en tribunales arbitrales, en especial el CIADI, dependiente del Banco Mundial, al cual habilitaban dichos tratados, que convirtió a la Argentina en el país más demandado del mundo, con 40 % de los procesos a nivel mundial.

En particular, merecen prestarle atención una serie de cláusulas especialmente gravosas para los países en desarrollo. Herz (2003:18) sostiene que los TBI constituyen estándares mínimos que reconocen a las normas contenidas en el derecho interno del Estado Receptor, o normas de derecho internacional, o los convenios generales o específicos que suscriba el Estado con el inversor, como integrantes de las disposiciones del TBI si son más favorables al inversor. ¿Qué significa esto? Estamos hablando de la cláusula que permite denominar a estos acuerdos “umbrella agreements”. Significa que sin importar el origen de la norma que acuerde mejores condiciones para el inversor, o su jerarquía, esta queda amparada por el tratado. Su consecuencia es que su incumplimiento genera responsabilidad internacional reclamable en tribunales arbitrales extranjeros. La gravedad de este criterio, aceptado por algunos autores y tribunales arbitrales, radica en la limitación y afectación de las funciones regulatorias de los Estados, como puede ser la creación o modificación de una ley local sobre cualquier industria o actividad (Barraguirre, Fuentes, 2010).

Algo similar en cuanto al volumen económico de las demandas puede decirse de las consecuencias del default de la deuda, con cerca de 180 bonos emitidos bajo la jurisdicción de distintas capitales financieras, como Nueva York y Londres. La deuda argentina representaba en ese momento la cuarta parte del total de deuda de los países emergentes. En los juzgados de dichas ciudades los acreedores

demandaron al país y buscaron, ya en 2004 por parte de los llamados fondos buitres, embargar sedes de las embajadas y el propio avión presidencial.

La crítica situación dio pie a especialistas reconocidos en política exterior del país, como Carlos Escudé (2006), a decir en publicaciones periodísticas que la Argentina no podía tener política exterior:

*“Es el producto inevitable de un ciclo regresivo de décadas que concentró riqueza, multiplicó varias veces el porcentaje de nuestros pobres y engendró organizaciones populares poderosas que heredaron el poder de veto que antes fue de los militares. Un país que padece una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente, no puede tener política exterior”.*

Diario La Nación. 1 de agosto de 2006.

Cuando asumió el gobierno de Presidente Kirchner la mencionada ley de n° 25.561 le mandaba en su art. 9 renegociar los contratos con las empresas prestadoras de servicios públicos, tomando en cuenta los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

Reglamentariamente, el decreto 293/02 había creado una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, en el ámbito del Ministerio de Economía, que se encargaba de recibir las propuestas de renegociación de las empresas, declaraba cuales eran los sectores a renegociar, pero no fijaba fecha para finalizarlos.

En materia de deuda el decreto 256/2002 encomendaba al Ministerio de Economía realizar las gestiones pertinente para reestructurar la deuda, en el marco de la ley de emergencia. Por ese entonces, la agenda con los inversores internacionales en materia financiera estaba mediada por el Fondo Monetario Internacional. Sin un acuerdo con dicho organismo no parecía viable ninguna propuesta de renegociación a los acreedores en default. Su staff reclamaba un nivel de superávit fiscal alto para servir la deuda impaga, en un momento en que las necesidades de la población eran acuciantes. El vínculo estuvo a punto de quebrarse varias veces. Incluso durante algunas horas el país incurrió en un default con el organismo, que no prestaba dinero fresco, sino solo lo hacía para refinanciar sus propios créditos. Después de un año de negociaciones el gobierno realizó una propuesta de canje de deuda para salir del default, que implicaba una quita de capital mayor al 60 % y la emisión de 11 nuevos bonos

para reemplazar a todos los existentes. El Fondo Monetario no avalaba la propuesta y había una fuerte presión de los gobiernos de países acreedores de mejorarla.

La posición del gobierno descrita por analistas era de un “tómalo o déjalo”. El telón de fondo de la crisis daba poco margen para pagar más. En su primer discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas, en setiembre de 2003, el presidente Kirchner afirmaría:

*“Nunca se supo de nadie que pudiera cobrar deuda alguna a los que están muertos”*. Página 12.

Tiempo después el ministro Lavagna declaraba respecto de la negociación con los bonistas que no aceptaran el canje de la deuda, que para ellos no habría nada. Una ley prohibía pagarles a quienes se opongan al canje, y el presupuesto nacional del año 2006 no preveía ninguna partida para ellos. Destacaba que:

"...ellos tienen la alternativa de recurrir a la vía legal". Diario La Nación.

En este punto, conviene detenerse a analizar la manera de afrontar las consecuencias de la ruptura de contratos y el default por parte del gobierno asumido en 2003. Evidentemente había una presión grande para lograr un acuerdo con inversores extranjeros. Se trataba de un tema que estaba en la tapa de los diarios todos los días. Incluso dio lugar a una fricción entre el presidente Kirchner y su vice, Daniel Scioli, quien había anunciado una suba de tarifas de los servicios públicos para fines del 2003.

Aun así, en esta primera etapa del gobierno se eligió negociar con todos los actores sin la mira puesta en cerrar acuerdos con el 100 % de ellos en una fecha determinada. La unidad de renegociación fue cerrando con privatizadas y prestadores de servicios, pero sin someterse a un plazo. En todo caso, el Presidente Duhalde había hecho lo mismo, pero amparado en que se trataba de un presidente provisorio. Quien debía resolver estas cuestiones era el nuevo mandatario electo democráticamente. Es revelador el dialogo entre el presidente Kirchner y los empresarios españoles durante su primera visita a España luego de su asunción.

El Presidente Kirchner viajó a Europa por primera vez en julio de 2003. En Madrid se reunió con empresarios españoles en la sede de la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales), donde lanzó a algunos de ellos serias acusaciones de colaboración con la década menemista, enriquecimiento excesivo y falta de previsión de los riesgos que se estaban corriendo por

participar de aquel modelo económico. El Director de la CEOE, José María Cuevas resumiría el contacto con el presidente argentino con la frase “*nos puso a parir*”.

Si bien el discurso presidencial era profundamente crítico con los compromisos asumidos por el gobierno de Menem en materia de inversiones, no hubo cambios normativos que evidenciaran una ruptura, postura a la que los autores Tondini y Roque (2006) consideran contradictoria. Más bien una prolongación, una inercia de la legislación de emergencia (La ley 25.561 fue prorrogada año a año y aún tiene artículos vigentes). No se denunciaron los tratados bilaterales de protección de inversiones que admitían demandar al país en tribunales arbitrales antes de hacerlo ante jueces nacionales, no se modificó la ley de inversiones extranjeras heredada del gobierno de Menem, que a su vez la había heredado de su sanción durante la dictadura militar.

Una opción posible, es que se haya entendido que el daño que podía provocarse desconociendo dichos tratados y leyes podía perjudicar la reestructuración de la deuda externa. En todo caso, denunciarlos no resolvía los conflictos ya generados. Si la cuestión demandada mayormente era el cambio en la legislación del período neoliberal, como se evidenciaba en las demandas ante el CIADI, la cuestión era simplemente pagar el costo de la irreversibilidad de beneficios como la dolarización de las tarifas, que con el argumento de la emergencia Duhalde había cancelado. No eran los tratados los que habían hecho esa promesa de imposible cumplimiento en el tiempo, era una ley local y ese cambio ya se había hecho.

Lo que hacían los tratados era permitir que esos cambios representen, en palabras de las empresas, una expropiación indirecta que sería demandada ante tribunales arbitrales del exterior.

Por tanto, la opción de judicializar el conflicto fue una solución posible para inversores que no acordaron con el gobierno, en base a la legislación sancionada en los 90. El gobierno intentó evitar que prosperen esas demandas, impugnando la jurisdicción del CIADI, sosteniendo que no podían cumplirse sus resoluciones sin ser revisadas por tribunales, según argumentaba la Procuración del Tesoro. También apelando a negar el carácter expropiatorio de la ley de emergencia, la pesificación y el congelamiento. E incluso, poniendo como condición para una renegociación el previo el retiro de las demandas, o al menos su suspensión. Pero no al costo de mejorarles la oferta a ninguno de ellos.

Es interesante mencionar acuerdos con grandes empresas extranjeras como Siemens y Telefónica. Siemens había ganado la licitación para realizar los DNI en el país en 1998, pero el gobierno de De la

Rúa la había cancelado luego de haber encontrado indicios de corrupción en su adjudicación. La demanda al CIADI era del 2002. Como incentivo indirecto para renunciar a la demanda ante el CIADI, el gobierno de Kirchner le otorgó a la empresa la construcción de dos centrales de ciclo combinado para la generación eléctrica. Retiraron su demanda en 2009, pese a que habían ganado el juicio por doscientos millones de dólares.

El caso de Telefónica de España es distinto. Inició su demanda en 2003 por la pesificación de las tarifas y su congelamiento. En 2006 acordó con el gobierno suspenderla, y recién pidió su retiro en 2009, con la expectativa de aumentar los precios de sus servicios. En tanto, si las empresas no aceptaban las nuevas condiciones debían esperar un cambio de gobierno o un juez que obligue al país a mejorarlas.

En definitiva, esta primera etapa de negociación y judicialización entre el gobierno argentino e inversores extranjeros, con la crisis social y económica latente, permitió restablecer niveles de normalidad con la mayoría de los actores, pero no con todos. El crecimiento económico habilitó expectativas de ganancias para las empresas y bonistas, que les hizo plantearse costos de oportunidad entre aceptar un nuevo comienzo o demandar las viejas condiciones del orden neoliberal.

## **Segunda etapa. La convivencia. El Nuevo Desarrollismo.**

El cierre del canje de la deuda con inversores extranjeros y nacionales fue en marzo de 2005. Pese al escepticismo del mercado financiero internacional el resultado resultó positivo. Un 76 % de los acreedores aceptaron la propuesta argentina. Esto abrió nuevas perspectivas para el relacionamiento externo del país, tanto con sectores privados como en relación con otros Estados. De hecho, a fin de año el Presidente reemplazó al Ministro de Economía Roberto Lavagna y al Ministro de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa. En materia política, el oficialismo obtendría una victoria importante en las elecciones legislativas de ese año, especialmente sobre Duhalde en la Provincia de Buenos Aires.

Como expresión de este cambio, se puede evidenciar lo hecho en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata de noviembre de 2005. Allí el Mercosur no aceptó la propuesta de países aliados de Estados Unidos de fijar una fecha para reanudar las negociaciones por la constitución de un Área de Libre

Comercio en toda América. La Argentina sostenía que antes debía avanzarse en compromisos de reducción de subsidios a la agricultura norteamericana.

En líneas generales, puede destacarse un cambio de la política exterior del país en esta etapa.

Durante la primera, entre 2003 y 2005 se asistió a una diplomacia basada en la búsqueda de apoyos para la renegociación de la deuda externa, fundamentalmente de parte gobiernos de países como el español y el propio Estados Unidos. Ninguno de ellos quería dejar caer a la Argentina al punto de que sus gobiernos tomen opciones populistas como reacción a la intransigencia de los inversores. Los actores privados y el FMI eran menos pragmáticos. Así, luego del 2005 la cancillería adoptó un discurso más propio de la diplomacia comercial, de búsqueda de mercados para los productos argentinos. Si había que pagar, había que conseguir aumentar las exportaciones para disponer de fondos para hacerlo. La Argentina tenía un tipo de cambio competitivo, una industria con capacidad para aumentar la producción sin inversiones considerables. Había expectativas de colocar productos industriales en países de la región y otros destinos, en un ciclo de crecimiento de los mercados emergentes que no se veía desde hacía décadas.

Caracterizamos esta segunda etapa como de convivencia con inversores internacionales, o también podemos llamarla de Nuevo Desarrollismo, para adherir a la teorización del autor brasileño Bresser-Pereira. El período estuvo marcado por la creación de diversos marcos regulatorios especiales para fijar estímulos a la inversión en sectores industriales. Entre ellos podemos mencionar la ley n°26.093 para estimular los biocombustibles; ley n° 25.922 de promoción de la industria del software; leyes n° 25.924 y 26.360 de promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura; ley n° 26.060 del Plan de Desarrollo sustentable y fomento a la producción algodonera; ley n° 26.190 del Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica; ley n° 26.154 de regímenes promocionales para la exploración y explotación de hidrocarburos; ley n° 26.270 de promoción del desarrollo y producción de la biotecnología moderna; ley n° 26.393 de desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional; entre otras.

A diferencia de las leyes de estímulo de la década del noventa, como la de inversiones mineras n° 24.196, la ley de inversiones para bosques cultivados, n° 25.080 o la ley n° 25.019 de energía eólica y solar, las nuevas leyes manifiestan una preocupación especial por agregar valor, estimular el empleo, generar exportaciones y lograr participación de pequeñas y medianas empresas.



En dichas leyes no hay discriminación en el trato entre inversiones extranjeras y nacionales, salvo el régimen de la ley n° 26.334 sobre el estímulo a la producción de etanol, cuyos beneficios hacen hincapié en la condición de argentinos de los titulares de los emprendimientos, lo cual puede significar un intento de evitar que la muy competitiva industria de etanol de Brasil aproveche dichos incentivos. Fuera de esta excepción, la equivalencia entre inversor nacional y extranjero está de acuerdo con la ley de inversiones extranjeras aún vigente, n° 21.382 sancionada por la dictadura militar en el año 1976 y con las modificaciones introducida durante los 90, mediante el decreto 1853/1993, por el cual se le incluyeron medidas de mayor liberalidad. En especial, se garantizó la igualdad de condiciones entre inversores nacionales y extranjeros en todas las actividades económicas del país, incluyendo el acceso al crédito. Se eliminó también la aprobación del Estado para el establecimiento de la inversión. Se dejó en libertad para elegir el sector de la economía en el cual quisieran establecerse, en contradicción con las anteriores leyes que restringían las áreas, por ejemplo, solo a las industriales. Leyes vigentes en otros países también restringen los ámbitos para la inversión extranjera. No se establecieron obligaciones para tomar empleados locales, como hizo Brasil. Tampoco se sujetó la posibilidad de repatriar la inversión a la estabilidad de la Balanza de Pagos, desconociendo un problema histórico de nuestros países con la escasez de divisas.

Volviendo a las normas del período entre 2004 y 2008, este bloque de leyes representa un cambio respecto de la prescindencia del Estado en el direccionamiento de las inversiones tanto extranjeras como locales. Hay un interés especial por la innovación, por aprovechar ventajas competitivas derivadas de la acumulación de empresas procesadoras de soja, en un extremo, o del complejo metalmecánico alrededor de las empresas automotrices, de manera de incentivar industrias que permitan acumular capital con tecnología en la frontera del conocimiento a nivel mundial. Estas cuestiones están escritas en la ley y con mecanismos de incentivo para que se produzcan, en lugar de delegar todo al mercado y la competencia, como hacían las leyes de los noventa. Era dejar atrás el famoso efecto derrame que siempre fue menor al esperado.

Tampoco es menor el hecho de que existan más leyes de promoción de inversiones en industrias específicas, frente a un modelo en los 90 que se ocupó de establecer un marco general a través de la ley 21.382 de inversiones extranjeras y los Tratados Bilaterales de Inversiones mencionados, como marco general para darle seguridad jurídica a los inversores. Estas eran las normas generales que se consideraban necesarias. Luego de eso, lo mejor que podía hacer el Estado era retirarse de toda

incidencia sobre la economía. Por eso, menos normas y más generales, en todo caso, implicaba más libertad para el inversor, que con el correr de las décadas y cambios normativos había visto ampliarse su rango de protección.

Conviene recordar que las dos leyes mencionadas, la de inversiones mineras y la de forestación destacan un régimen de estabilidad fiscal por 30 años, y no desde la sanción de la ley en 1993, sino desde la operación de la empresa. Esta concesión no existe en el bloque de leyes del 2006, que solo alcanza a 15 años en las leyes de software, biocombustibles, entre otros. Incluso, Kirchner vetó la ley de biotecnología moderna por considerar excesivo la disposición por 10 años del bono fiscal concedido.

Este conjunto de normas, que podemos caracterizar como “El paquete de 2006”, muestra una orientación vinculada a una estrategia de desarrollo del gobierno, al seleccionar un conjunto de sectores con potencial de crecimiento e impacto positivo en la economía nacional. No son tratamientos para industrias infantiles, como ocurría con el Desarrollismo de los 50 o 60. Son industrias con potencial para disputar nichos de mercados a nivel internacional, y que no deberían buscar protección de competidores extranjeros. En el mismo sentido, se creó para acompañar estas normas por el decreto 26.742/06 en el mismo año la Agencia de Promoción de Inversiones con jerarquía de Secretaria de Estado.

Dijimos que Bresser-Pereira (2007: 110) caracteriza a este régimen argentino como Nuevo Desarrollismo (ND). A diferencia de la ortodoxia convencional del Consenso de Washington, el ND no cree en las soluciones únicas del mercado, o que el Estado deba reducirse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de contratos. Más bien hace falta elaborar una estrategia nacional de desarrollo que estimule a los empresarios a invertir y priorice las exportaciones y los sectores económicos con un alto valor agregado per cápita, que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento.

El Nuevo Desarrollismo, en términos del autor brasileño, no adopta el pesimismo exportador de la teoría económica del desarrollo, no quiere basar su crecimiento en la exportación de materias primas. Apuesta a productos manufacturados o primarios de alto valor agregado. Se apoya en el ahorro interno y la capacidad del sector privado nacional para llevar adelante la competencia internacional, con perspectivas ciertas de alcanzar a los países desarrollados (Bresser-Pereira, 2007: 110).

El Nuevo Desarrollismo no es rupturista. No entiende que las condiciones del sistema Internacional, en términos de Guillermo Figari (1993) no admite la superación del subdesarrollo. Hay espacio para acordar la distancia con los países desarrollados a partir de ejercicios de búsqueda de mayores márgenes de autonomía tanto en la política exterior como en la economía internacional. Por eso, el hecho de que el discurso sea crítico hacia las condiciones que llevaron al país a la crisis del 2001, no hay un rechazo a una reinserción que pueda resultar favorable.

Una expresión de la readaptación del país a las condiciones del sistema internacional fue que en lugar de retirarse del FMI luego de las críticas al organismo por su papel durante la convertibilidad, el gobierno decidió desentenderse del organismo cancelando en efectivo todo su crédito, por un valor cercano a los 10.000 millones de dólares. Esta medida había sido tomada también por Brasil una semana antes. En favor del gobierno merece destacarse que durante esos años, específicamente en 2004, el Presidente chino Hu Jintao había venido al país para negociar la aceptación de su condición de economía de mercado, en el marco de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio. La pregunta sería en este punto: ¿Si China aceptaba las reglas del sistema internacional, que capacidad tenía la Argentina para desafiarlas, rechazar la inversión extranjera, denunciar acuerdos y desconocer al FMI? Más aun cuando la coyuntura mundial favorecía el crecimiento de la región, el llamado viento de cola, que se observaba también en toda la región, y que tenía perspectivas de continuar de la mano del auge de la demanda de materias primas que exportábamos.

Este segundo período encontró al país con mejoras importantes en el nivel de vida de sus habitantes, las fábricas subían rápidamente su producción aprovechando capacidad ociosa e inversiones derivadas de la alta rentabilidad producto de la devaluación. El país había crecido a un ritmo del 8 % anual desde 2003. El consumo subía, los intereses de la deuda pública eran bajos, la balanza comercial tenía superávit, la inflación controlada, y el Estado gastaba menos de lo que recaudaba. El llamado riesgo país de la Argentina había bajado a valores similares de países de la región, que no tenían aun un 24 % de su deuda externa en default.

En todo caso, la crítica existente a la nueva orientación del rol de la inversión extranjera y su relación con el modelo de desarrollo nacional, viene por el lado de la no modificación de las condiciones de explotación capitalista de la mano de las multinacionales, la mercantilización de los recursos naturales,

la escasa licencia social. En lo que nos interesa, el mantenimiento de marcos regulatorios de los noventa para inversiones extranjeras, dirigida a los jugadores mundiales de cada sector.

Ciertamente, hay similitudes entre las políticas del Consenso de Washington, o como lo llama Bresser-Pereira, la Ortodoxia Convencional, y el Nuevo Desarrollismo. Dice el mismo autor (2007:122) que ambas comparten herramientas, pero tienen distintos fines, como la búsqueda de la reforma de la gestión pública. A diferencia de la Ortodoxia Convencional, el Nuevo Desarrollismo no lo hace con la idea de la baja de la carga tributaria. Lo hace para hacer más eficiente al Estado como actor protagónico del desarrollo. Ambas también buscan una economía abierta, competitiva, pero el ND no pretende pagar un precio alto si los mercados no ofrecen contraprestaciones beneficiosas. No es fundamentalista del mercado. No realiza aperturas unilaterales, como hizo la Argentina en los noventa.

En nuestro país, el fenómeno de la soja representa en los hechos una continuidad entre el modelo del Consenso de Washington y el Nuevo Desarrollismo. De poca agregación de valor, se exporta en un 95 %. Produce efectos negativos en el mercado de trabajo agrario, por la poca demanda laboral que genera. Alienta la migración a las ciudades de los propios productores, que viven de rentas de campos que antes arraigaban familias, y que pasaban los conocimientos de generación en generación. Presionó sobre la frontera productiva y desplazó actividades tradicionales menos rentables.

Este fenómeno, que explica un tercio de las exportaciones argentinas, quedó fuera de la regulación de las normas del paquete de 2006. O de cualquier otro año. Más aun, todas las ventas externas de productos y servicios derivados del Nuevo Desarrollismo con características industriales, no alcanza siquiera a la mitad de las exportaciones de soja. La ley de biocombustibles solo aborda el tema de agregar algo de valor al final del recorrido, cuando la cosecha ya está en el puerto y en manos de las grandes empresas que van a venderla al exterior. Más del 90 % de las plantas de biocombustibles fueron montadas por estas grandes empresas, y concentradas en el puerto de Rosario.

Por estas continuidades entre el Orden Neoliberal y el Nuevo Desarrollismo Maristella Svampa postula, provocativamente, la existencia de un nuevo consenso, al que llama “*Consenso de los Commodities*”:

*El «Consenso de los Commodities» subraya el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes. Este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales (2013: 30).*

Naturalmente, la investigadora reconoce diferencias entre el Consenso de Washington y el Consenso de los Commodities. El primero se basa en la valorización financiera, ajustes y privatizaciones neoliberales, mientras que el segundo en proyectos extractivos orientados a la exportación, pero con un espacio de mayor flexibilidad para el rol del Estado. Las bases jurídicas son las mismas. Seguridad jurídica para las empresas transnacionales. América Latina acepta pasivamente su lugar en la división internacional del trabajo, más allá de la retórica industrialista y autonomista, y su vocación de convertirse en el nuevo discurso único. Bajo esta idea, las problemáticas socio-ambientales son consideradas secundarias frente a la pobreza y exclusión. Svampa de todas formas destaca la recuperación de ciertas herramientas y capacidades institucionales por parte del Estado, que se ha erigido como un actor relevante, en agente de redistribución (2013: 37).

En tanto, caracteriza dos opciones del Nuevo Orden, el modelo del neodesarrollismo liberal, asociado a la desposesión, y el neodesarrollismo progresista, vinculado al control del excedente por el Estado. Pero fuera de sus diferencias, comparten la tendencia a consolidar un modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes que avanza sobre las poblaciones, generando criminalización y violación de los derechos humanos. Continúa la vocación por reprivatizar las economías latinoamericanas fruto de la demanda asiática y el intercambio desigual que tiene China con la región, generando nuevas formas de dependencia y dominación. Al parecer, no hay alternativas a los emprendimientos a gran escala, economías monocultivo o mineral único, y ocupación destructiva de territorios. Finalmente, advierte, la continuidad de este nuevo Consenso ha dado lugar a la formación de una ilusión desarrollista que recorre toda la región, instalando el escepticismo y la resignación frente a los límites del capitalismo progresista (Svampa, 2013: 35).

### **Tercera etapa. Crisis internacional. Límites, nuevos conflictos y restricciones.**

A partir del año 2008, con la asunción de Cristina Fernández como presidenta, se observaron signos de agotamiento económico y político del proceso de acumulación. Ese año tuvo lugar la disputa por la renta agrícola vía retenciones a la soja con las patronales agrícolas, y el comienzo de la crisis internacional, con la caída de Lehman Brothers. En setiembre de ese año la Presidenta anuncio desde Nueva York un pago similar al realizado al FMI con el Club de Paris, que no se realizó por el cambio de las condiciones internacionales. El año 2009 ocurrió la primera recesión desde 2003. Subió la desocupación y se profundizó la fuga de capitales. La aparente certidumbre de los países emergente, como el nuestro, respecto de la posibilidad de acercar distancias con el desarrollo de los países ricos mediante el régimen del Nuevo Desarrollismo de Bresser-Pereira (2007) y la demanda en permanente alza de los productos de nuestros países comenzó a mostrar dificultades.

La atención se volvió hacia el plano interno. En noviembre de 2008 se dictó la ley de estatización del sistema de pensiones del país hasta entonces en manos de bancos extranjeros y nacionales, las llamadas AFJP. Durante su debate el país sufrió una corrida cambiaria y subió el riesgo país. El sistema financiero perdió con el cambio una fuente importante de renta y el gobierno ganó un mecanismo fundamental para financiar el gasto social en tiempos de aumento de la inflación estancamiento del empleo.

En la misma línea, en diciembre de 2009 la Presidente resolvió por el decreto de necesidad y urgencia n° 2010/2009 crear el Fondo del Bicentenario para pagar con las reservas del Banco Central los vencimientos de la deuda externa. Las divisas atesoradas por el país todavía estaban en niveles altos, y eran presentadas como una prueba de la solidez del modelo económico. Pero la evidencia mostraba que el mercado financiero internacional había dejado de ofrecer tasas de interés de un dígito para el país. Volvían los discursos sobre reformas pro-mercado que recuperen la confianza de los inversores. La salida un tanto abrupta del Presidente del Banco Central tuvo esa lógica como trasfondo. La decisión de pagar con reservas implicaba aislarse de las corrientes de inversiones financieras de magnitud. Sin dudas, era una apuesta temporaria, en la medida que los intereses de la deuda proyectados a mediano plazo eran lo suficientemente altos como para erosionar las divisas del Banco Central. Salvo que Asia siguiera demandando y Brasil continuara creciendo.

En la faz política, la relación con Estados Unidos en 2008 se había enrarecido. El motivo no parecía relevante, pero prolongó las tensiones durante un tiempo. Tuvo como protagonista a un supuesto

empresario venezolano que habría traído dinero para financiar la campaña de la presidenta, pero que a poco de ser denunciado se refugió en Miami y se convirtió en testigo protegido de la justicia norteamericana contra agentes de inteligencia venezolanos.

El crecimiento del país entre 2010 y 2012 combinó estímulos fuertes de la política económica a la demanda interna y exportaciones traccionadas por países de la región y Asia, especialmente China, con niveles de precios aun altos. Ahora, el calentamiento de la demanda interna, y la puja distributiva entre empresarios y trabajadores repercutió en la inflación y la relación entre el gobierno y el empresariado internacional y nacional, en sectores como el alimenticio y energético se tensó.

Fueron los tiempos de ministros de economía de muy bajo perfil, frente a la alta visibilidad del Secretario de Comercio Interior. Mediante mecanismos informales procuraba controlar los precios de mercados caracterizados por pocos oferentes. Prohibía de hecho el giro de utilidades a las casas matrices. Obligaba a quienes importaban a exportar por la misma suma, aunque sean autos por arándanos. Estas prácticas daban cuenta de cierta insatisfacción del gobierno con el rol de los empresarios, que en lugar de ajustar por cantidades la mayor demanda del mercado interno, preferían hacerlo por precios y no invertir. En casi una década de crecimiento habían recibido un subsidio energético de miles de millones de dólares, producto del congelamiento de las tarifas de servicios públicos, y el resultado en términos de precios no reflejaba ese esfuerzo.

En particular con los extranjeros, la crisis en sus países de origen, al parecer había llevado a sus subsidiarias locales a elevar el nivel de remesas de utilidades para compensar las pérdidas en el centro. Los balances de empresas como los bancos Santander o BBVA, Telefónica u otros, daban cuenta del enorme peso de las ganancias obtenidas en América Latina sobre el total.

Una expresión de esta tercera etapa, se dio en abril de 2012 con la expropiación del 51 % de YPF, controlada en ese momento por la española Repsol. Esta empresa había girado utilidades al exterior durante los anteriores cuatro años por niveles superiores a su propia rentabilidad, lo que daba cuenta del proceso de descapitalización que había emprendido. Ya casi no perforaba nuevos pozos, derivaba equipos a otros países para “reducir su exposición” en la Argentina. Lo llamativo es que este proceso se había acelerado con la incorporación de la “burguesía argentina” a la empresa, con la familia Eskenazi, colocada al frente de la compañía.

El país había perdido en 2010 el autoabastecimiento energético. Comenzaba de esta manera un deterioro constante de su balanza comercial y el costo en divisas de comprar energía a precio internacional se multiplicaba. Lo cierto es que desde la privatización de YPF en 1999 los niveles de producción de petróleo y gas en el país comenzaron a declinar, y el proceso se tornó inviable cuando la recuperación industrial demandó mayores volúmenes que el sector hidrocarburífero no estaba en condiciones de proveer a costo nacional.

Podría ubicarse la finalización de esta tercer etapa a mediados de noviembre de 2013 con el cambio de ministro de economía, presidente del Banco Central y Jefe de Gabinete. La devaluación de enero de 2014 supuso un abandono de la idea de utilizar al dólar como ancla antiinflacionaria. Asimismo, la toma de medidas ortodoxas, como la suba de la tasa de interés, se emparentó con un nivel de pragmatismo económico que hasta ese momento el gobierno no había mostrado.

El resultado de la etapa, entre 2008 y 2013, fue un crecimiento del producto irregular, una pérdida notable de las reservas del Banco Central, inflación alta, estancamiento de las exportaciones y una puja distributiva mayor. La cuestión del déficit fiscal nos vuelve a traer a Bresser-Pereira, y su mención de la necesidad del Estado en el Nuevo Desarrollismo de tener equilibrio fiscal, no por ortodoxo, sino porque es el instrumento de acción colectiva y por tanto requiere fortaleza y capacidad de acción (2007: 118).

La pregunta que cierra esta tercera etapa sería por los límites al Nuevo Desarrollismo que supone un Estado con déficit fiscal y productos de exportaciones con precios en caída.

Entre octubre de 2013 y junio de 2014 se dio la cancelación de deudas pendientes de la primera etapa de relación con inversores internacionales, del período 2003-2005. Se pagaron fallos resueltos negativamente en el CIADI, se acordó y comenzó a pagarse la deuda con el Club de Paris. También se indemnizó a Repsol por la expropiación de YPF. Pero el cierre de la tercer etapa, que naturalmente tiene un margen de arbitrariedad como cualquier otra caracterización, presenta la contradicción de contener por un lado una actualización de la ley de abastecimiento n° 26.991, con habilitación al Estado para fijar márgenes de ganancia empresaria, o controlar vía administrativa el abuso de posición dominante. Y por el otro, el camino trazado por la renovación de la ley de hidrocarburos, próxima a aprobarse en la Cámara de Diputados luego de la media sanción del Senado.



También podría marcarse otro mojón en relación al fin de la tercera etapa. Ocurrió cuando la Cámara de Apelaciones de Nueva York, en agosto de 2013 confirmó la sentencia de primera instancia del Juez Thomas Griesa, por la cual se planteó una interpretación de la cláusula Pari Passu respecto del 7 % que no había entrado a los canjes de deuda de 2005 y 2010. Por fuera de toda interpretación convencional se les dio derecho a cobrar el 100 % de sus títulos a valor nominal. Esta inesperada resolución provocó que el gobierno argentino envié al parlamento una ley 26.886 que habilitó la reapertura del canje de deuda para esos acreedores que no lo había hecho, como una forma de dar una señal a la justicia norteamericana y a los acreedores, de que había voluntad de alcanzar un acuerdo con los que aun mantenían deuda argentina impaga. De alguna manera, el no haber resuelto definitivamente los conflictos de la primera etapa, conspiraban contra la apertura de una nueva, que requería volver al mercado de capitales para financiar por ejemplos las inversiones necesarias para poner en valor Vaca Muerta.

En su defecto, la ley de hidrocarburos en tratamiento, proyecta importantes beneficios para empresas petroleras privadas, que no fueron otras que las actoras principales de la declinación de la producción nacional durante los últimos quince años. En este punto, hay que decir que el rol de YPF con control estatal y 51 % de las acciones, permite pensar que la empresa de bandera promovió una legislación que la beneficiaba, y que con ella pretende estimular al resto de la industria detrás del objetivo del autoabastecimiento energético. Esto con el objetivo puesto en cortar la hemorragia de más de 10.000 millones de dólares anuales de gastos de energía, y que explican buena parte del déficit fiscal y la escasez de divisas.

En línea con la legislación de la segunda etapa, de características productivistas, la propuesta de ley de hidrocarburos incorpora los mecanismos de apropiación de la renta que habían desarrollado provincias petroleras, como la asociación con empresas públicas, el canon y bonos. Fija un monto de responsabilidad social empresaria del 2,5 % de la inversión total en las localidades en las cuales produce. Se les da rango legal y se flexibilizan decretos que habían dado beneficios a quienes aportaban 1.000 millones de dólares en 5 años en exploración de hidrocarburos no convencionales, como el que comenzó a explotarse en Loma Campana, sobre el reservorio Vaca Muerta, por parte de YPF y Chevron. También la explotación en el mar, con la cual provincias como Santa Cruz y Chubut esperan atraer inversiones que aprovechen la continuidad de las formaciones geológicas que se explotaron durante décadas desde la costa.

En tanto, la actualización de la ley de abastecimiento podría entenderse como la racionalización de una disputa con la burguesía local e internacional por los niveles de rentabilidad, en principio mayores a los que se obtienen en otros mercados. Pero que en definitiva se da en términos institucionales y no por mecanismos heterodoxos de llamados por teléfono o golpes en la mesa, según lo dicho por el propio Secretario de Comercio Interior Augusto Costa en la audiencia pública en el Senado.

Para finalizar, queremos destacar el nivel de pragmatismo del gobierno en distintas etapas, más allá de sus énfasis discursivos, que también constituyen herramientas de negociación. Parece evidente que en la medida que la macroeconomía lo permitía, las posiciones del Presidente podían permitirse mayores libertades como entre 2004 y 2012. La recuperación de autoabastecimiento esperado debería llegar durante un próximo gobierno, por lo que la transición hacia nuevas etapas de relacionamiento externo, marcadas por la posibilidad de fijar mayores restricciones al capital internacional deberá esperar hasta ese momento, aunque dependerá mayormente de quien gane las elecciones en 2015.

## **Bibliografía**

- Álvarez, María Victoria (2006) *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Tomo IV. Volúmenes I y II. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). 1ª Edición. UNR. Editora Universidad Nacional de Rosario, 2006, 298 pp. y 366 pp. Temas y debates 13/reseñas/agosto. Rosario.
- Barraguirre, Jorge; Fuentes, Ximena (2010). *Acuerdos internacionales de inversión, sustentabilidad de inversiones de infraestructura y medidas regulatorias y contractuales*. Documento de proyecto “Sustentabilidad e igualdad de oportunidades en globalización. ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- Bresser-Pereira Luiz Carlos (2007). *Estado y mercado en el nuevo desarrollismo*. Nueva Sociedad N°210 “El Estado en reconstrucción”, Julio-Agosto 2007. Pag. 110 a 125.
- Busso, Anabella (2006). *La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas*, en *La política exterior del gobierno de Kirchner*, dirigida por Bologna, Alfredo. Tomo IV. Volumen 2. Edición preparada por el CERIR. UNR Editora. Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Pág. 11 a 127.
- Colombo, Sandra (Comp.) (2011) *LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA DURANTE LA PRESIDENCIA DE NÉSTOR KIRCHNER. UN CAMBIO DE ÉPOCA*. Centro de Estudios interdisciplinarios en problemáticas internacionales y locales. Facultad de Ciencias Humanas – Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Mayo de 2011. Tandil.

Diario Clarín. “Fricción del Gobierno con Scioli por la suba de tarifas”. 14 de Agosto de 2003. Link: <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/14/e-01401.htm>. Consultado 10 de octubre de 2014.

Diario La Nación. “Kirchner busca en España más inversión”. 27 de enero de 2004. Link: <http://www.lanacion.com.ar/567635-kirchner-busca-en-espana-mas-inversion>. Consultado 10 de octubre de 2014.

-Diamint, Rut (2003) *Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner*. En Colombia Internacional, No 56-57, Septiembre-Junio 2002-2003, Bogotá.

-Escudé, Carlos (2006). “La muerte de la política exterior”. En Diario La Nación. 1 de agosto. Link: <http://www.lanacion.com.ar/827778-la-muerte-de-la-politica-exterior>. Consultado 13/02/2014.

-Figari, Guillermo (1993). *Pasado, presente y futuro de la politica exterior argentina*. Buenos Aires. Editorial Biblos.

-Herz, Mariana (2003). *Régimen argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, Mercosur mediante, al ALCA y la OMC*. Revista electrónica de estudios internacionales. N°. 7, 200320 pags. 01/2003.

-Menem, Carlos (1993). Discurso en la Sociedad Rural. En [www.youtube.com](http://www.youtube.com). Link: <https://www.youtube.com/watch?v=YNEJH5G8Ti8&feature=share>. Consultado 10 de octubre de 2014.

-Moreno, Sergio (2003). “No se puede cobrar a los muertos”. Página 12. Link: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-25985.html>. Consultado 10 de octubre.

Rebossio, Alejandro (2005). “Lavagna descartó negociar con bonistas”. Diario La Nación. 28 setiembre de 2005. Link: <http://www.lanacion.com.ar/742621-lavagna-descarto-negociar-con-bonistas>. Consultado 10 de octubre de 2014.

-Tondini, Bruno; Roque, Martín (2006). *CIADI, inversiones y el “Factor confianza” en la República Argentina*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar). Programa de Derecho Internacional. Documento consultado 25/08/14

-Svampa, Maristella. “Consenso de las commodities”. Nueva sociedad n° 244. Marzo-abril de 2013. Pagina. 30 a 46.