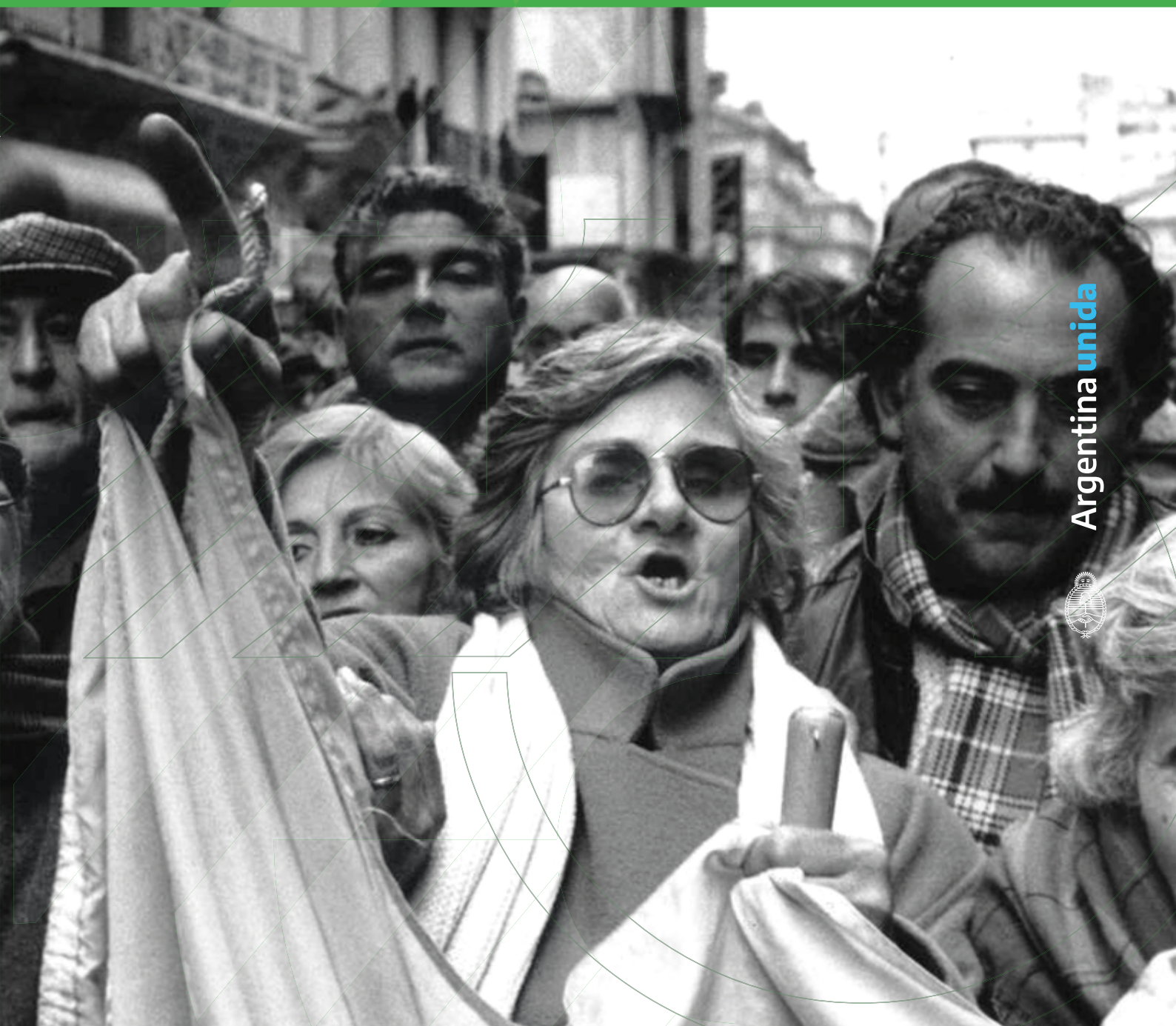


Debates en torno a la construcción de una Argentina soberana:
deuda externa y economía nacional



Argentina unida



editorial

Facundo Sassone
Coordinador general

María Andrea Cuéllar Camarena
Coordinadora académica

Josefina Rousseaux
María Agustina Díaz
David Cela Heffel
Juan Pablo Enríquez
Autores y autoras de contenido

María Agustina Díaz
Coordinadora de edición

Daniela Drucaroff
Josefina Rousseaux
Tomás Litta
Editores y correctores de contenido

Lía Ursini
Diseño, diagramación, ilustración

Leandro N. Alem N° 168, 5to Piso CABA [CP C1003AAP]
Tel.: 011 - 4346-1545 | incap.institucional@mininterior.gov.ar

autoridades

Alberto Fernández
Presidente de la Nación

**Cristina Fernández
de Kirchner**
Vicepresidenta de la Nación

Wado de Pedro
Ministro del Interior

Hernán Brienza
Titular del INCaP

Seguinos para
estar al tanto sobre
cursos y capacitaciones



INCaPminterior

Índice

Prólogo Institucional	4
Capítulo 1. Estados nacionales y organismos multilaterales de crédito	7
1.1. Introducción	
1.2. La deuda en los inicios de la República Argentina	
1.3. Orígenes de los organismos multilaterales de crédito	
1.3.1. Fondo Monetario Internacional (FMI)	
1.3.2. El Banco Mundial	
1.4. El mecanismo de la deuda e(x)terna y su implicancia para la soberanía nacional	
1.4.1. La Argentina y el FMI	
1.4.2. Implicancias ante el incumplimiento de pagos	
Capítulo 2. El desembarco del neoliberalismo en Argentina	19
2.1. La dictadura y la implantación de un nuevo patrón de acumulación	
2.2. El retorno de la democracia y la crisis de los 80	
2.3. El “Régimen de Convertibilidad”. La economía argentina durante la década del noventa	
2.4. La Alianza y el fin de la Convertibilidad	
Capítulo 3. La deuda en la actualidad	27
3.1. La deuda en la actualidad	
3.2. Una lectura feminista de la deuda	

Prólogo Institucional

El desafío de cualquier agencia del Estado dedicada a las tareas de formación o capacitación, contiene siempre el problema de la delimitación de los contenidos, los emisores y los destinatarios. En el caso propio del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) el reto es aún mayor, porque a las cuestiones mencionadas hay que sumarle algunas especificidades: los límites de “lo político”, la amplitud de lo ideológico, la universalidad del saber, es decir, el hecho de que la ciudadanía está compuesta por individuos sujetos de conocimiento, práctico o teórico, en mayor o en menor medida.

Pensar la capacitación o formación política desde el Estado, entonces, consiste en responder primero ¿por qué y para qué hacerlo?, ¿con qué objetivos, con qué limitaciones y legitimidades? Y también ¿por qué el Estado debe formar o capacitar a los ciudadanos y no es ésta una esfera del mundo de lo privado?

En el INCaP creemos que un Estado tiene el derecho y la obligación de capacitar, de formar, o mejor dicho de *intercapacitar*, de *interformar*, lo que significa, teniendo en cuenta la subjetividad de quienes participan de estas experiencias, un intercambio de saberes y conocimientos, desde una posición simétrica. Pero también creemos que esa formación debe ser honesta y transparente, plural, democrática, pero no aséptica, ni irreflexiva sino propositiva. Porque “lo político”, entendido como distribución de poderes en una sociedad, nunca es desideologizado. La formación política que promete neutralidad no es otra cosa que la imposición de una sola ideología. En el INCaP estamos convencidos de que la democracia consiste en ofrecer una pluralidad de alternativas y, al mismo tiempo, ofrecer líneas propias de pensamiento.

¿Cuáles son esas líneas? Sencillas: En el INCaP trabajamos para aportar a la continuidad de una Argentina productiva, con un modelo económico de agregación de trabajo, que sea democrática, plural, moderna en sus valores y sus métodos, que se ajuste al respeto de los derechos humanos, que corrija las desigualdades individuales, de género, colectivas, que fomente el federalismo y que sobre todo, apueste al desarrollo con inclusión social permanente.

Por último, sabemos que la formación y el conocimiento no son imprescindibles para hacer política. También, que un ciudadano formado no necesariamente es mejor político que alguien que no lo es. La intuición, la sensibilidad, el carácter, el carisma y el don de administración de poder no se enseñan en los libros. Pero estamos convencidos de que la formación individual y colectiva mejora la cultura política de un país. En eso sí creemos: en la posibilidad de que la capacitación mejore las formas de la acción, del diálogo, en un país que está más acostumbrado al insulto que a la palabra, a la denuncia falsa que a la argumentación. Creer en la formación es creer en la política.



Lic. Hernán Brienza
Titular del INCaP

Debates en torno a la construcción de una Argentina soberana: deuda externa y economía nacional

Introducción

Por Josefina Rousseaux¹, Agustina Díaz², Juan Pablo Enríquez³ y David Cela Hefel⁴

En más de dos siglos de vida independiente, la deuda externa ha sido un motivo de empobrecimiento y pérdida de soberanía en la Argentina. Los abultados montos desembolsados a lo largo de los años no se tradujeron en mejoras sustanciales en la calidad de vida de nuestro pueblo o en mejores condiciones para el desarrollo económico, por el contrario, profundizaron nuestros problemas estructurales, especialmente el de la restricción externa, condicionando nuestra capacidad productiva e industrial.

Desde el año 1824, cuando Rivadavia contrajo el primer empréstito con la banca inglesa Baring Brothers, la deuda fortaleció el poder de presión e incidencia en las decisiones nacionales de los bancos extranjeros, los organismos multilaterales y las grandes corporaciones locales, propiciando una sistemática transferencia de ingresos a los países centrales y a los sectores más concentrados dentro del nuestro.

El gobierno del presidente Juan Domingo Perón fue una excepción al respecto. En 1952, por primera vez en nuestra historia y siguiendo los principios de la doctrina justicialista que persiguen la realización de la patria económicamente libre y políticamente soberana, la Argentina pagó la totalidad de su deuda externa. No obstante, tan sólo cuatro años después, durante la dictadura de Pedro Eugenio Aramburu la Argentina ingresó al FMI.

Para la década de 1970, se consolidó la pesada deuda contemporánea argentina de manera fraudulenta e ilegítima en el marco del plan sistemático de violación de los Derechos Humanos y la suspensión del Estado de Derecho. Más de 45 mil millones de dólares de deuda pesaron, desde entonces, sobre la democracia argentina aumentando la injerencia de los organismos internacionales de crédito en las decisiones de política económica doméstica. De la suma total adeudada, casi la mitad correspondió a la estatización de deudas privadas de bancos extranjeros, multinacionales y grandes corporaciones locales. Todo un pueblo tuvo que asumir responsabilidades que no había contraído y pagar lo que terminó forjando nuevas grandes fortunas en los grupos económicos más poderosos.

1. Socióloga (UBA) y estudiante de la Licenciatura en Artes de la Escritura (UNA). Docente en las temáticas de género y economía del INCaP del Ministerio del Interior. Escribe notas sobre perspectiva de género en la economía para LatFem y trabajó como redactora en la sección de economía e internacionales en la Agencia Télam Mail: josefinarousseaux@gmail.com

2. Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diplomada en Género y Derechos Humanos. Coordinadora Académica del INCaP del Ministerio del Interior. Docente de UBA y UADER. Se desempeñó como directora en Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía en la provincia de Entre Ríos, como Secretaria del Consejo Superior de la UADER y en otros ámbitos de la administración pública y la gestión universitaria. Mail: lic.agustinadiaz@gmail.com

3. Contador (UNER) Docente Titular de "Introducción a la Economía" (UADER). Integrante de la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Miembro del colectivo Economía Política para la Argentina (EPPA). Mail: contadorjpenriquez@gmail.com

4. Licenciado en Ciencia Política (UBA); Magister en Administración Pública (UBA); Especialista en Administración de Entidades sin fines de lucro (UBA); Especialista en Política y Planificación del Transporte (UNSAM); Profesor en Educación Media y Superior en Ciencia Política (UBA). Mail: davidcelaheffel@gmail.com

La crisis de 2001, corolario de más de una década de neoliberalismo y endeudamiento, expresó de manera descarnada las consecuencias de las recetas que por años exigieron ajustes para las mayorías y sostuvieron privilegios y negociados para las minorías. Esa fue la razón por la que Néstor Kirchner, con su llegada a la presidencia en 2003, afirmó que la política de desendeudamiento era la principal herramienta para ganar autonomía en la construcción de un programa sostenido de desarrollo nacional. La posición soberana respecto a la deuda fue continuada durante los gobiernos de la Dra. Cristina Fernandez, a pesar de los graves condicionamientos que los llamados “Fondos buitres” quisieron imponer al país.

Sin embargo, el regreso a las políticas neoliberales durante la gestión 2015-2019 implicó el retorno al endeudamiento de manos del FMI y a sus condicionamientos. Más de 56.700 millones de dólares fueron prestados en menos de cuatro años, violando los propios estatutos del organismo y promoviendo una fuga de capitales sin precedentes en la historia económica nacional. Como en ningún otro momento, el último endeudamiento con el FMI reveló el carácter político de estos procesos y nos invita a analizar el análisis de la deuda y su comprensión. Los organismos internacionales y los grupos lobistas locales han insistido con el carácter técnico de la deuda y han dado lugar al surgimiento de capas burocráticas de tecnócratas que prefieren aplicar las recomendaciones que se exigen, aunque incluyan ceder soberanía nacional, antes que atender a las demandas sociales y económicas de nuestro pueblo.

Hoy la deuda externa ocupa un lugar central en las posibilidades de desarrollo para nuestro país, así como signa el futuro de la mayoría de los Estados de la región, revelando que la arquitectura financiera internacional evidencia un problema global serio profundizado por la crisis económica mundial que suscitó la pandemia.

¿Existe alguna alternativa que permita perforar el estrecho marco del orden financiero actual para recobrar grados de soberanía? ¿Qué tipos de estrategia podrían garantizar una negociación que tenga en cuenta condiciones dignas para asegurar la vida colectiva? ¿Qué modificaciones estructurales deberían introducirse para que las reestructuraciones de deuda con acreedores privados no sean ruinosas para los Estados nacionales?

Estas preguntas que nos tienen que llevar a la permanente reflexión respecto a la realidad de nuestra patria pero, sobre todo, nos tienen que exhortar a la construcción de un proyecto político capaz de reparar el daño infligido y de proyectar un modelo de país soberano que garantice los derechos de su pueblo.

Como dijo Néstor Kirchner en el acto de anuncio del Plan de Desendeudamiento con el FMI, el 15 de diciembre de 2005, **“Nos han educado durante mucho tiempo para la impotencia, para el “no se puede”, nos quieren hacer creer que lo nuestro nada vale, que no tenemos la capacidad o la constancia para valernos como nosotros, como país. Nos quisieron meter en el alma la certeza de que la realidad es intocable, nos quieren convencer que son tan grandes las dificultades que es mejor que nada cambie. Quieren hacernos creer que no hacer nada nuevo es la única opción realista. Creemos, sin embargo, que nuestro futuro será hijo de nuestra capacidad para articular respuestas colectivas y solidarias de nuestro compromiso con la defensa del interés conjunto. Intentando superar el infierno en que caímos, sabemos que estamos recuperando la esperanza y que debemos adueñarnos de las herramientas para construir nuestra autonomía”**.

Este material tiene el objetivo de propiciar algunas herramientas para conocer la historia de la deuda externa argentina desde una mirada crítica y, sobre todo, reafirmarnos en la voluntad de construir una patria soberana y digna, que cuide los intereses de su pueblo y piense en el bienestar general.

1.

Estados nacionales y organismos multilaterales de crédito

Por David Cela Heffel

“Los pueblos de los países pobres se matan trabajando para financiar el desarrollo de los países ricos. El Sur financia al Norte, especialmente a las clases dominantes de los países del Norte. El medio de control más poderoso del Norte sobre el Sur es actualmente el servicio de la deuda”

Jean Ziegler, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.

1.1. Introducción

Difícilmente sea posible comprender de manera cabal la dinámica de la relación de los organismos multilaterales de créditos y los Estados nacionales si antes no se analiza el contexto en el cual surgieron los primeros, y mucho menos sin analizar las intenciones y objetivos por los que fueron creados.

El objetivo de este apartado no es realizar un racconto exhaustivo de la historia de la deuda externa pública de la Argentina, sino esbozar algunos hechos significativos en torno a la misma. **Observaremos que a medida que se fue complejizando el mundo, también lo fue haciendo el propio sistema de préstamos, lo que derivó en una mayor institucionalización en el proceso, sobre todo a partir de la instauración de un sistema financiero internacional impuesto desde los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial.**

Crédito y deuda son conceptos complementarios. Uno no existiría sin el otro. Veremos aquí que las deudas de los países, o jurídicamente hablando las *deudas de los Estados*, suelen ser parte de un mecanismo ominoso del cual es muy difícil salir.

1.2. La deuda en los inicios de la República Argentina

La historia de la República Argentina está llena de capítulos vinculados a la deuda externa. El primer préstamo fue adquirido a los pocos años de haberse declarado la independencia del Reino de España, en 1824, por el gobierno de Martín Rodríguez⁵, con la colaboración del ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores bonaerense, Bernardino Rivadavia. **Se gestionó ante la Baring Brothers un empréstito por 1 millón de libras esterlinas para realizar obras en el Puerto de Buenos Aires y otras obras menores de urbanización.** En realidad, **el dinero nunca se utilizó para lo cual fue solicitado: por un lado, fue destinado a financiar la “Guerra del Brasil”⁶ y, por otro, se utilizó para cumplir con uno de los requisitos para el reconocimiento de la independencia argentina por parte del Imperio Británico y la posterior firma –en 1825– del “Tratado de Amistad, Libre Comercio y Navegación”⁷.**

El empréstito fue finalmente saldado a mediados del siglo XX⁸. **Se devolvió casi cinco veces el monto nominal inicial y cerca de 8,64 veces el monto recibido.** La deuda externa se convirtió, desde un principio, en uno de los principales condicionantes del desarrollo nacional y en un obstáculo importante para la toma de decisiones políticas autónomas por parte de los gobiernos argentinos (Galasso, 2003)⁹.

5. Nombrado gobernador por la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires ejerció el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas del Río de la Plata entre 1820 y 1824. Se destaca durante su gobierno, entre otros hechos importantes, la creación de la Universidad de Buenos Aires en 1821.

6. Se trató de un conflicto armado que tuvo lugar entre 1825 y 1828 entre las Provincias Unidas del Río de la Plata –que recientemente se habían independizado del Reino de España– y el Imperio del Brasil –que a su vez también se había independizado del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve–, por la posesión de los territorios que corresponden a la actual República Oriental del Uruguay y parte del actual estado brasileño de Río Grande del Sur.

7. Firmado entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y Gran Bretaña. A través de este tratado, las Provincias Unidas eran reconocidas como Nación independiente del Reino de España y se establecía recíproca libertad de comercio, disminución de los derechos de importación y eximición de tasas portuarias para ambas partes; libertad de culto para los súbditos ingleses que residían en el territorio, y la abolición total de la esclavitud, algo establecido en Buenos Aires desde 1813 (pero que recién se haría efectivo con la prohibición de la esclavitud a partir de 1853).

8. Coincide en este dato Jorge Gaggero al decir: “El empréstito Baring, contraído por Bernardino Rivadavia, se terminó de pagar en 1947, unos 120 años después. Perón canceló en ese momento toda la deuda externa”. Ver nota: “Rivadavia, el que tomó la deuda más larga del mundo”, Página 12, 21/03/2004.

9. La maniobra es considerada por varios investigadores como uno de los primeros y más escandalosos hechos de corrupción de la historia argentina. Del millón de libras esterlinas colocadas en Gran Bretaña el país parece haber recibido 20.678 a mediados de 1824, y 140.000 libras en octubre del mismo año a través de órdenes u obligaciones negociables. Varios de los intervinientes en la operación recibieron su “comisión”, hasta Bernardino Rivadavia (Galasso, 2017). El hecho no pasó desapercibido y no son pocos los que estiman que fue uno de los hechos que generó la caída del gobierno de Rivadavia en 1827.

En las décadas posteriores al proceso independentista fue imperativa la *construcción* del país bajo la impronta liberal de “orden y progreso” y ello significaba ingentes cantidades de recursos con los que el Estado no contaba. Por un lado, su capacidad extractiva ya estaba llegando a un límite difícil de soportar por parte de la sociedad civil, y por el otro era claro que la construcción de obras de infraestructura necesaria para -principalmente- la exportación de productos de bajo nivel agregado, granos y carne, implicaba inversiones de capital de largo plazo. El modelo de negocio típicamente utilizado en aquellos tiempos era el de concesión¹⁰ y uno de los casos más conocidos fue el de los ferrocarriles. En septiembre de 1862 el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a contratar la construcción de un ferrocarril entre Rosario y Córdoba. Wheelwright, un empresario norteamericano interesado en el negocio -pero por fuera de lo establecido en la ley recientemente dictada- exigía al Estado para firmar el contrato un acuerdo sobre cinco puntos: “[...] 1) la cesión de una legua [4,82 km] de terreno a cada lado y en toda la extensión de la línea, con algunas excepciones; 2) la fijación del capital garantido en 6.400 libras por milla; 3) la fijación de los gastos de explotación en un 45% de los ingresos brutos; 4) un mínimo de 15% de beneficio neto antes de que el gobierno pudiera intervenir en las decisiones sobre tarifas; y 5) la exención de la garantía o caución pecuniaria a que el contratista estaba obligado por la ley” (Oszlak, 2006: 144). Las discusiones entre el Ministerio del Interior, encargado de supervisar las obras, y Wheelwright duraron varios años hasta que, finalmente, el Ministerio cedió ante todas las demandas. El contratista afirmaba que sin esas condiciones sería imposible conseguir en Inglaterra los capitales necesarios para la obra.

Los contratistas no solo se garantizaban la rentabilidad por el negocio del transporte de mercancías sino también el control sobre las tierras aledañas al ferrocarril y sentaban las bases de una próspera colonización y el negocio inmobiliario conexas.

Ejemplos como el que acabamos de dar es posible encontrar en distintas etapas de la historia del país. Los diversos préstamos solicitados, en la primera oleada que comenzó con la Presidencia de Bartolomé Mitre en 1862 y llegó hasta 1910, tuvieron distintos destinos: “[...] aunque inicialmente apuntaban a cubrir necesidades presupuestarias, en especial los gastos militares por la guerra con el Paraguay¹¹. Luego comenzaron a aplicarse también a obras de infraestructura y a la construcción de vías férreas y fueron acompañados, aunque en una proporción sustancialmente menor, por inversiones directas a cargo de compañías privadas sobre todo en ferrocarriles, empresas de servicios públicos, bancos y empresas industriales.” (Rapoport, 2014: 3).

En aquellos años comenzó a consolidarse el modelo de producción agroexportador que significaba la principal fuente de ingresos del país, pero en un contexto de fragilidad institucional que generaba altos déficits en la balanza comercial que eran cubiertos con nuevas deudas originadas gracias a préstamos de los mercados europeos que contaban con abundante liquidez.

10. La concesión es un instrumento jurídico que tiene por objeto la administración de los bienes públicos mediante el uso, aprovechamiento, explotación de las instalaciones o la construcción de obras y nuevas terminales de cualquier índole sea marítima, terrestre o aérea de los bienes del dominio público.

11. También denominada Guerra de la Triple Alianza. Fue el conflicto militar en el cual una coalición formada por el Imperio del Brasil, Uruguay, y la Argentina (con el apoyo de Gran Bretaña) luchó militarmente contra el Paraguay entre 1864 y 1870. La guerra terminó con una derrota militar de Paraguay que significó también un desastre demográfico: según las distintas fuentes, el país perdió entre el 50 % y el 85 % de su población y quizá más del 90 % de su población masculina adulta. Con motivo de la reconstrucción del país, y en coordinación con intereses de nacionales paraguayos, en 1871 Paraguay solicita su primer empréstito (por 1.000.000 de Libras esterlinas) a Gran Bretaña vía la Baring Brothers y la Robinson Fleming and Cia. Hasta antes de la guerra Paraguay no había sido parte del mecanismo de la deuda.

Las primeras dos décadas del siglo XX, y particularmente la iniciada en 1920, se caracterizaron por una extrema volatilidad. Argentina dependía mucho de las fluctuaciones de la economía mundial y se inició un proceso de ingreso de capitales, sobre todo norteamericanos en lugar de británicos, tanto para inversión como para financiar importaciones (Rapoport, 2014: 7). La crisis financiera de 1929, que se extendería hasta comienzos de la Segunda Guerra Mundial, también repercutió en Argentina, aunque de manera diferente que en los países industrializados: se continuaron pagando deudas, y particularmente a partir de la creación del Banco Central de la República Argentina en 1935 el endeudamiento externo se redujo parcialmente. Durante el conflicto mundial, en el que Argentina no se involucró militarmente¹², el país acumuló créditos a cobrar por las exportaciones de alimentos a los países beligerantes, lo que permitió contar con una balanza comercial positiva, que se extendería luego de finalizada la guerra, así como incrementar sus reservas de oro.

1.3. Orígenes de los organismos multilaterales de crédito

La literatura especializada en la materia, proveniente del campo económico y del derecho internacional, define a los organismos multilaterales de crédito como organizaciones multiestatales creadas con el objetivo de establecer un marco de cooperación económica y financiera destinados a evitar que se repitieran las consecuencias de las políticas económicas que generaron la Gran Depresión de los años 30 del siglo XX¹³. No obstante, esta concepción dista del accionar que estos organismos (en particular el FMI y el Banco Mundial) han tenido en los últimos 40 años: **en prácticamente todos los países en los que han intervenido fue en detrimento de sus economías nacionales, lo que generó enormes deudas internas y, en consecuencia, la postergación del desarrollo social y del crecimiento económico.**

Una de las consecuencias del crack económico-financiero de los años 30 fue exponer uno de los efectos de la incipiente globalización a nivel mundial. El efecto “contagio” había amenazado negativamente a países que tenían relaciones comerciales entre sí, llevando a los principales actores del mercado internacional a generar mecanismos que contribuyeran a la estabilización económica.

El desarrollo de la Segunda Guerra Mundial entre los años 1939 y 1945 mantuvo enfrentado a dos bloques: los países del eje (Alemania, Italia y Japón)¹⁴ y los aliados (Reino Unido, Francia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, China y Estados Unidos)¹⁵.

12. La República Argentina se mantuvo neutral durante gran parte del conflicto bélico a pesar de las fuertes presiones de Estados Unidos y los países aliados frente a las cuales terminó cediendo el 26 de enero de 1944 rompiendo relaciones con las Potencias del Eje y declarando la guerra a Alemania y Japón el 27 de marzo de 1945.

13. La llamada Gran Depresión se originó en Estados Unidos, a partir de la caída de la bolsa de valores de New York el martes 29 de octubre de 1929 (conocido como Crac del 29 o Martes Negro) y rápidamente se extendió a casi todos los países del mundo. El hecho tuvo efectos devastadores en casi todos los países, afectando a ricos y pobres, donde la inseguridad y la miseria se transmitieron como una epidemia, de modo que cayeron: la renta nacional, los ingresos fiscales, los beneficios empresariales y los precios. El comercio internacional descendió entre un 50% y un 66%. Fue la depresión más larga en el tiempo, de mayor profundidad y la que afectó a mayor número de países en el siglo XX.

14. También fueron parte del bloque de los países “del eje”: Rumania, Hungría, Bulgaria, Finlandia, Austria (era parte de Alemania), Tailandia.

15. También fueron parte del bloque de los países “aliados”: Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Bélgica, Holanda, Polonia, Grecia, Yugoslavia, Noruega, Brasil.

Con el apoyo explícito del Reino Unido, en julio de 1944, Estados Unidos¹⁶ y representantes de 44 gobiernos se reunieron en la Conferencia de Bretton Woods, en la que **establecieron las normas a cumplir en las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo**. Esta decisión se tomó previendo la inminente necesidad de reconstrucción de los países destruidos durante la guerra. Estados Unidos, que en un inicio había decidido no participar en la contienda por considerarla “una guerra europea” modificó su postura tras el bombardeo -sin previa declaración formal de guerra¹⁷ - de la base naval Pearl Harbour en diciembre de 1941 por parte de la Armada Imperial Japonesa. De esta manera, se sentaron las bases de un nuevo orden económico mundial que estuvo vigente hasta principios de la década de 1970. Las nuevas reglas económicas estaban inspiradas en un férreo liberalismo que era considerado indispensable para “llegar a la paz y garantizar el progreso”. Se trataba de una política librecambista en contraposición al proteccionismo imperante en el período 1914-1945 que, a los ojos de los liberales, fue el principal responsable de la Gran Depresión.

Los principales acuerdos alcanzados en la conferencia de Bretton Woods estuvieron relacionados al establecimiento de un Sistema Monetario Internacional (SMI) capaz de definir tres cuestiones. En primer lugar **definir cuáles son las monedas aceptables para los pagos de las importaciones, los intereses de las deudas con el extranjero, las ganancias de los inversores externos, etc.** Era importante establecer cómo se proveerá esa liquidez, esto es, cómo los países dispondrán de dinero de uso internacional para realizar sus intercambios. Una segunda cuestión se refería a la **coordinación de las paridades cambiarias entre los distintos países**, de modo que el tipo de cambio no genere grandes ventajas para algunos y perjudique a otros. La tercera, acordar los modos de reequilibrar los pagos internacionales, en caso de déficit o superávit persistente de un país con el resto del mundo (Brenta, 2003).

La instrumentación de los acuerdos de Bretton Woods dieron origen a dos instituciones que subsisten hasta la actualidad: el FMI y el Banco Mundial. En el concierto mundial son reconocidos como organismos multilaterales de crédito. Ambas instituciones “[...] tenían por finalidad facilitar la inversión internacional a largo plazo y mantener la estabilidad monetaria, además de abordar problemas de balanza de pagos” (Hobsbawm, 1999: 277). En relación a la naturaleza de estas dos instituciones, el autor señala que **desde sus orígenes han impuesto “[...] una política que [favoreció] sistemáticamente la ortodoxia del libre mercado, de la empresa privada y del comercio libre mundial, lo cual convenía a la economía estadounidense de fines del siglo XX como había convenido a la británica de mediados del XIX, pero no necesariamente al mundo en general”** (Ibídem: 570).

La historia económica de los países centrales evidencia que las “recetas” de apertura comercial irrestricta que sugieren a los países subdesarrollados, no han sido las estrategias adoptadas para alcanzar su lugar privilegiado, por el contrario, los países desarrollados han adoptado medidas proteccionistas¹⁸.

16. Los acuerdos de Bretton Woods condensan las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods (Nueva Hampshire, Estados Unidos), entre el 1 y el 22 de julio de 1944. Si bien las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta de fundación fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios, desde el 1 de enero de 1942 se empezó a acuñar el nombre cuando representantes de 26 naciones aprobaron la “Declaración de las Naciones Unidas”, en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometían a seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje.

17. Al día siguiente del bombardeo Estados Unidos le declaró la guerra al Imperio de Japón.

18. Al respecto, recomendamos leer el capítulo II de la obra de Mario Rapoport, *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis: “Estados Unidos: de los años treinta a la crisis actual”*; donde desentraña con claridad intelectual y rigurosidad histórica el relato liberal y lo contrasta con la realidad de los países que en la actualidad pregonan el liberalismo económico sin ningún tipo de control o restricciones.

1.3.1. El Fondo Monetario Internacional (FMI)

El FMI se creó en 1944 -aunque comenzó a operar en 1947- como una posible respuesta a la inestabilidad de la economía mundial de los años 1930. A su vez, su origen tuvo relación directa con el fin del *patrón oro* en 1933 como instrumento de intercambio global¹⁹. Esta decisión se debió a que los países beligerantes imprimieron mayor cantidad de dinero del que podía ser respaldado en oro para financiar el esfuerzo bélico. En 1934 Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos adoptaron un patrón común para comerciar entre ellos basado en el oro y el dólar estadounidense, que establecía una tasa fija de 35,70 dólares por onza de oro. El acuerdo se formalizó en 1936 y logró universalizarse en 1944 con los acuerdos de Bretton Woods.



El hombre controlador del universo,
de Diego Rivera.

“La razón para que todas las monedas se anclaran al dólar estadounidense fue que Estados Unidos tenía la economía más sólida, era el acreedor mundial por excelencia, tenía la mayor cantidad de reservas internacionales y su moneda servía efectivamente como activo de las reservas monetarias mundiales.

En ese momento, el comercio internacional se llevaba a cabo en dólares por razones que tenían que ver con la guerra.” (Ugarteche, 2009: 20).

Al momento de su fundación, **el FMI contó con la participación de representantes de 44 Estados (pero no todos los que asistieron formaron parte del mismo de manera inmediata). En la actualidad lo conforman 189 países y entre sus propósitos originales se registran:**

- Fomentar la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- Fomentar la estabilidad cambiaria.
- Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos.
- Brindar (con las garantías adecuadas) recursos a disposición de los países miembros que experimentan desequilibrios de sus balanzas de pagos²⁰.

19. El Patrón Oro es un sistema monetario que, básicamente, consiste en establecer el valor de la moneda de un país en relación a la cantidad de oro que este posea. Al nivel más elemental, el poseedor de un billete de cierto valor contaría con el derecho a intercambiar ese billete por una cantidad de oro proporcional según el tipo de cambio que su nación estableciera. A nivel nacional, cada país basaba su cantidad de dinero en circulación directamente con la cantidad de oro que poseía custodiado en sus reservas. El modo de funcionar, por lo tanto, consistía en la libre importación y exportación de oro para equilibrar su balanza de pagos, haciendo del oro la base monetaria por naturaleza.

20. Fuente: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

La principal fuente de los recursos financieros del FMI son las cuotas de los países miembros, que en términos generales reflejan el tamaño y la posición relativa de los países en la economía mundial. Además, el FMI mantiene acuerdos de crédito con un grupo de miembros e instituciones privadas -que no representan a gobiernos- que suministran recursos adicionales.

El gobierno del FMI está compuesto por 24 directores ejecutivos elegidos entre los países miembros. Solo Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido pueden elegir un director sin “ayuda” de ningún otro país. China, Arabia Saudita y Rusia eligen de facto un director cada uno. Los otros 16 directores son elegidos por bloques de países. Cada director tiene un derecho de voto que puede ir desde 16,74 % (Estados Unidos) hasta el 1,34 % (porcentaje que representa 24 países de África juntos).

1.3.2. El Banco Mundial

El Banco Mundial se fundó inicialmente bajo el nombre de Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo en 1945 con la participación inicial de 38 países hasta llegar a los 189 países miembros que lo componen actualmente. Debido a la diversificación de los tipos de préstamos y la complejidad de las operatorias, se fue formando el Grupo del Banco Mundial compuesto por cinco entidades financieras: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); La Asociación Internacional de Fomento (AIF); La Corporación Financiera Internacional (CFI); El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

La estructura organizativa del Banco Mundial se asemeja a la del FMI. Su órgano máximo es la Junta de Gobernadores, donde el poder de voto se distribuye de acuerdo a la participación de cada país como garante del capital del Banco en caso de morosidad (algo que nunca ha sucedido), y un Consejo de 25 directores, elegido cada dos años por 188 directores. Los países con mayor poder de voto son Estados Unidos (con derecho al veto), Japón, China, Alemania, Reino Unido, Francia e India.

1.4. El mecanismo de la deuda e(x)terna y su implicancia para la soberanía nacional

El pago de la deuda de un país contraída con acreedores externos suele generar -como contrapartida- una deuda interna que se traduce en menos recursos del Estado para brindar servicios esenciales y básicos como educación, salud, seguridad física, entre otros.

“Los ciclos económicos internacionales tuvieron en el endeudamiento externo argentino un mecanismo principal de transmisión, en el que influyó de manera incontrastable la coyuntura interna, que dio al endeudamiento matices políticos. Las reglas impuestas por los acreedores condicionaron las políticas económicas locales, de manera que esos financiamientos, que debían servir para suplir la falta de capital interno para el desarrollo terminaron convirtiéndose, de manera invariable, en una traba mayúscula” (Rapoport, 2014: 1).

Desde sus orígenes, **Argentina ha acumulado préstamos y créditos con la consecuente incapacidad de afrontar las obligaciones de los mismos. La literatura histórica revisionista esboza tres lineamientos en torno a las características que ha adoptado la toma de deuda externa:**

- En la gran mayoría de los casos la deuda fue contraída para pagar “deuda vieja”, esto es, bajo el argumento teórico del “refinanciamiento de la deuda”.
- El préstamo solicitado pocas veces fue empleado para su cometido.
- El pago de la deuda ha operado en contra del desarrollo nacional -salvo honrosas excepciones- y ha socavado la soberanía.

Sostendremos aquí *per se* que una deuda no es buena ni mala, ni beneficiosa o perjudicial, sino que **dependerá del fin para el cual ha sido contraída y las condiciones de devolución acordadas (si es que lo fueron, esto es, en muchos casos las condiciones impuestas por los organismos han sido extremadamente inequitativas y han dejado con poco o nulo margen de negociación a los países deudores).**

El sistema ideado por Estados Unidos y ratificado por las naciones firmantes en acuerdo de Bretton Woods en 1944 funcionó como de andamiaje financiero internacional hasta 1971, cuando el país americano decidió no convertir más de manera automática el dólar en oro²¹ liberando los mercados del oro y de divisas desde ese momento (Ugarteche, 2009).

Entre 1944 y 1971 las condiciones de operación del FMI fueron relativamente estables: *cuentas fiscales sanas, balanzas de pagos estables y tipos de cambio fijos reajustables* eran la regla en todo el mundo dentro de convenciones keynesianas de déficit contracíclico.

En una primera etapa, cuando los gobiernos se desenmarcaban de estas prescripciones, el FMI actuaba prestando dinero de corto plazo. Esta dinámica es central para comprender lo que sucederá después en la historia de los préstamos condicionados de fondos a los países.

A finales de los años 70 se diseñaron derechos especiales de giro a las reservas internacionales de los países por asignación de cuotas. Su mayor intervención llegaba cuando un gobierno tenía problemas de liquidez internacional y tomaba prestado para cubrir un evento de muy corto plazo. Los préstamos en esa etapa eran condicionados por los tres elementos señalados. La función del FMI era evitar posibles devaluaciones. (Ugarteche, 2009: 24).

21. A modo ilustrativo, como resultado de las acciones de la administración norteamericana bajo el gobierno de Nixon el precio del oro en dólares pasó de 35.70 dólares la onza en 1971 (como había sido establecido desde 1934) a más de 199 dólares en 1975.

Uno de los factores que explica la inmensa cantidad de dinero disponible para préstamos a países en vías de desarrollo en la década de los 70 fue la decisión unilateral del presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, de finalizar en 1971 con el acuerdo Bretton Woods, declarando inconvertible el dólar en oro. A su vez, esto provocó un auge en los precios de las materias primas -petróleo incluido- y en los créditos internacionales como un espejo de la baja en el valor del dólar. Otro de los factores que explica la ingente cantidad de dólares disponibles para préstamos en el mercado de capitales internacional encuentra su origen en 1973 cuando los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)²² elevaron los precios del crudo (petróleo) aumentando la sobreabundancia de capitales en busca de mayores rentabilidades que las que se ofrecían en los países desarrollados en crisis. En un mundo industrializado altamente dependiente del petróleo, un incremento de su precio, representó un fuerte efecto inflacionario y una reducción de la actividad económica de los países afectados. En pocos años, los países miembros de la OPEP percibieron un aumento de sus ingresos y colocaron sus divisas en el mercado internacional generando una ola de préstamos que, por un lado “[...] estaban destinados a cubrir el aumento de los precios del petróleo [...] pero también coincidieron en América Latina con la llegada al poder de varias dictaduras militares que dispusieron del financiamiento necesario para poder realizar -junto al equipamiento que implicaron en determinados casos las necesidades propias del “terrorismo de Estado” (comprar armas, por ejemplo)- políticas aperturistas y de desregulación financiera que pocos años después se consolidarían en el mundo” (Rapoport, 2013: 304).

Compartimos la hipótesis que centra su explicación del accionar del FMI como resultado del abandono del **patrón oro-dólar** y la adopción del **patrón dólar** impuesto por el gobierno norteamericano a partir de 1971. “Desde entonces, para ese organismo [el FMI] el financiamiento de los mercados mundiales tiene como objetivo principal garantizar la seguridad de los capitales y el financiamiento del comercio de los países más desarrollados, que aportan la mayor parte de su capital. Se trata, sobre todo, de una institución que promueve la puesta en marcha de planes económicos en los países emergentes que se hallan en dificultades, a través de mecanismos de condicionalidad que los obligan a cumplir con los compromisos financieros contraídos en función de las reglas impuestas por la comunidad financiera internacional.” (Brenta y Rapoport, 2003: 2).

A partir de la ruptura de hecho de los acuerdos de Bretton Woods, Estados Unidos se fortaleció aún más debido a que su moneda pasó a ocupar un lugar preponderante en el comercio mundial y logró autofinanciarse a partir de la emisión monetaria de dólares sin necesidad de respaldo en oro.

El capitalismo rentístico actual, que se ha independizado del capital productivo a partir de mediados de los años 70, vive de los intereses de sus deudores y no tiene como objetivo ningún tipo de desendeudamiento. Se trata de un capitalismo depredador protegido legalmente, que tiene por objetivo mantener a los países más pobres o en desarrollo bajo el mecanismo de la deuda e(x)terna, cuya base es la especulación financiera y no la inversión productiva (Rapoport, 2014: 22).

La deuda es la expresión de la continuidad de un período colonial debido a que “(..) la historia fiscal de América Latina está repleta de situaciones de incumplimientos gubernamentales ante sus obligaciones externas. Los pedidos de préstamo y las moratorias se suceden con una casi perfecta regularidad. Cuando se reanudan los pagos, el pasado se olvida con facilidad y sobreviene una nueva orgía de operaciones. Este proceso comenzó a principios del siglo pasado y ha continuado hasta el presente. No nos ha enseñado nada”. (Winkler, 1933, en Olmos Gaona, 2005: 50)²³.

22. Es una organización multilateral con sede en Kuwait, que coordina políticas energéticas entre naciones productoras de petróleo. Desde 1973 en adelante ha logrado ser uno de los principales actores en fijar el precio internacional del petróleo.

23. El subrayado es nuestro.

1.4.1. La Argentina y el FMI

Norma Brenta, una de las investigadoras que más ha estudiado el proceso de endeudamiento argentino con el FMI²⁴, asegura que, a partir del análisis en conjunto de los acuerdos con el organismo y los planes de ajuste implementados por el país desde 1956 (año en que Argentina ingresa como miembro pleno) se verifica que la política económica nacional aplicó reiteradamente y de manera duradera, las pautas y concepciones teóricas del organismo.

Durante los primeros dos gobiernos de Perón, los países industrializados del mundo decidían su ingreso al FMI o al Banco Mundial. Perón manejó su política comercial y financiera con convenios bilaterales y no quiso adherir a las instituciones creadas en Bretton Woods por considerarlas injerencistas y negativamente condicionantes del desarrollo nacional. La actuación posterior de los organismos multilaterales de crédito en el país, especialmente el FMI, le dieron la razón (Rapoport, 2013: 293). Argentina ingresó como miembro pleno en 1956, durante la “Revolución Libertadora”²⁵.

“En los cincuenta años de membresía de Argentina en el Fondo [1956-2006], de los cuales treinta y ocho transcurrieron bajo acuerdos de condicionalidad fuerte, se distinguen cuatro etapas. La primera, desde la adhesión a los convenios de Bretton Woods hasta el estallido de la crisis de la deuda externa, en 1982, que a su vez recorre dos subperíodos: antes y después de 1975, comienzo de la alta inflación. La segunda, desde la crisis de la deuda externa argentina, en agosto de 1982, hasta 1990, año preparatorio del plan de convertibilidad. La tercera, desde 1991 hasta 2001, la década de implementación, auge y caída de la convertibilidad, y del mayor default soberano de la historia financiera mundial. La cuarta, iniciada en 2002, marca el comienzo sostenido de aplicación de políticas heterodoxas en Argentina y de desendeudamiento en moneda extranjera.” (Brenta, 2013: 36). La autora periodiza la relación nacional con el FMI al señalar que “[...] la Argentina tuvo tres ciclos de endeudamiento externo que concluyeron en crisis de pagos internacionales. El primero, durante el gobierno de Arturo Frondizi (UCRI, 1958-1962); el segundo durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983, y el tercero en los gobiernos de Menem-De la Rúa (PJ, 1989-1999 y Alianza, 1999-2001). La deuda externa pública se multiplicó por dos, por seis y por tres, en cada uno de esos períodos, y alcanzó a 1,5, 3,8 y 5,3 veces las exportaciones, respectivamente. Estas cifras evidencian la gravedad del endeudamiento del período neoliberal, comparado con la etapa desarrollista (1958-1962), además de sus diferencias respecto del propósito industrialista de esta última y del carácter rentístico especulativo del sobreendeudamiento de 1976-2001” (Brenta, 2013)²⁶.

La magnitud del endeudamiento argentino fue tal que, en los años posteriores a la recuperación democrática en 1983, el país ocupaba el cuarto lugar en el mundo. Hasta ese momento, el país había alcanzado un récord en tomar altos niveles de deuda en un breve período de tiempo (1976-1983).

24. Entre otros investigadores expertos en la materia no podemos dejar de mencionar a Alejandro Olmos Gaona, Oscar Ugarteche, Mario Rapoport, citados en la presente sección.

25. La “Revolución Libertadora”, también conocida como la revolución fusiladora, derrocó al presidente constitucional Juan Domingo Perón en septiembre de 1955 y se mantuvo en el poder hasta 1958. Desde 1956 y por el lapso de 18 años el Partido Justicialista estuvo proscripto. El Decreto-Ley N° 4161 del 9 de marzo de 1956, firmado por el presidente de facto Aramburu, establecía -entre otras cosas- las siguientes prohibiciones: “Se decreta que queda prohibido en todo el territorio de la Nación: La utilización con fines de afirmación ideológica peronista o de propaganda peronista -de las imágenes de símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, que pretendan ese carácter o pudieran ser tenidas por alguien como tales, pertenecientes o empleados por individuos representativos y organismos del peronismo. Se considera violatorio de esta disposición, la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o de sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones peronismo, justicialismo, justicialista, tercera posición [...] las composiciones musicales denominadas “Marcha de los muchachos peronistas” y “Evita Capitana”.

26. Algunos investigadores afirman que durante el período militar 1976-1983 la deuda externa argentina se multiplicó por 10 (y no por 6 como afirma Brenta). Al inicio de 1976 la deuda ascendía a 4500 millones de dólares y hacia 1983 era de 45.000 millones de dólares.

La dinámica fue siempre la misma: “(...) antes de la formación de la gran deuda externa [durante la dictadura cívico-militar de 1976 a 1983], toda dupla plan de ajuste-acuerdo con el FMI aumentaba el endeudamiento externo público y conducía a una nueva crisis de balance de pagos.” (Ibídem: 41).

En todos los casos, la principal condición del organismo ante la solicitud de un préstamo por parte de Argentina fue el ajuste fiscal. Hacia finales de la década de 1990 los propios funcionarios del FMI reconocieron a la Argentina como “un alumno ejemplar”²⁷.

Los programas de ajuste que el FMI impuso al país “ (...) no son apropiados para promover el crecimiento, ese no es su propósito, ni tampoco controlar la inflación. El objetivo de los préstamos del FMI es proveer financiamiento de corto plazo para enfrentar problemas transitorios de balance de pagos. La recesión, la devaluación de la moneda doméstica y la caída del salario real que provocan los programas del FMI suelen eliminar o mejorar los déficits de la balanza comercial, exclusivamente. **Acordar con el FMI en busca de soluciones económicas de largo plazo es completamente inútil y contraproducente, como lo demuestra la historia argentina de la segunda mitad del siglo XX y, en particular, la etapa de permanencia prolongada bajo acuerdos con el FMI**” (Ibídem: 37).



Tío Sam advirtiendo a John Bull y al Kaiser Wilhelm que no transgredan la Doctrina Monroe.

Autor: W.A. Rogers, 1902.

1.4.2. Implicancias ante el incumplimiento de los pagos

Desde que Argentina elabora sus presupuestos de ingresos y gastos contempla un acápite que se denomina: “servicios de la deuda” (que incluye en el concepto el pago de los intereses y la amortización de capital). De esa forma, el país prevé y realiza de manera continuada el pago de la deuda externa. En la historia de nuestro país solo una vez se anunció el “no pago” de la deuda. El presidente Adolfo Rodríguez Saá, quien asumió en medio de una conmoción política, social y económica el 22 de diciembre de 2001 (en el inicio de la peor crisis económica y social vivida por el país en su historia reciente) y renunció el 31 de diciembre del mismo año, anunció durante su discurso de asunción, la suspensión del pago de la deuda externa.

En años anteriores, el país había sufrido varias crisis de deuda. En 1982, por el default de México que arrastró a la región; y en 1987 bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, Argentina incumplió con los vencimientos y en algún momento sólo hizo pagos simbólicos, pero nunca había entrado en la situación de cesación de pagos.

Ante el déficit en las cuentas públicas de un país no son muchos los caminos a adoptar (aunque sí se pueden emplear distintas herramientas). Por un lado, existe la posibilidad que el país se autofinancie, es decir, utilice recursos propios para reducir o eliminar el déficit en las cuentas públicas y, por el otro lado, puede financiarse con dinero externo vía préstamos.

27. Diario Clarín, 01/10/1998: “La crisis: el presidente Menem hablará el martes en la Asamblea del organismo. El FMI quiere poner a la Argentina como ejemplo”. https://www.clarin.com/economia/fmi-quiere-poner-argentina-ejemplo_0_rkbm6WZyLnI.html

Casi 20 años después, nuevamente el FMI elogiaba a Argentina como “el mejor alumno”, esta vez bajo el gobierno de la alianza Cambiemos, siendo Mauricio Macri presidente del país. Ver: Diario Página 12, 25/08/2017: “El FMI elogia a Macri como lo hacía con Menem en los '90. Otra vez el mejor alumno”. <https://www.pagina12.com.ar/58780-otra-vez-el-mejor-alumno>

Argentina ha optado, de manera recurrente, la segunda opción pero no siempre ha recurrido a los dos principales organismos (FMI y Banco Mundial), sino que también ha recurrido a otros Estados-nación, a entidades públicas (locales) y privadas (locales y extranjeras). En éstas últimas son muy frecuentes las mesas de acreedores, bancos y grupos de inversión. Los más conocidos en Argentina son el Club de París²⁸; y el Grupo Elliott, quien a través de su jefe, Paul Singer, se convirtió en el representante "estrella" de los "fondos buitres"²⁹. Se los denomina así por comprar bonos soberanos de un país en default y, luego, con influencias políticas y jurídicas, ganar los juicios que emprenden contra los deudores o negociar con ellos para cesar su persecución (Rapoport, 2013: 306). Argentina no fue ajena a este mecanismo, al igual que decenas de países en default de África, Europa del Este y Asia.

Entre los privados se encuentran también personas físicas y jurídicas, principalmente tenedores de bonos en dólares o pesos -con distintas condiciones y plazos- emitidos por el Estado. Una de las razones por la cual la mayoría de los gobiernos argentinos han intentado mantenerse al día con el pago de los intereses y las amortizaciones de capital de deuda es no perder el *status* de "confiable" en el concierto internacional, debido a que un país que no cumple con sus deudas difícilmente logre negociar préstamos en un futuro cercano.

En segundo lugar, si bien los Estados no quiebran -como una empresa- es posible que los bienes del país en el exterior sean embargados. Ante la declaración, o simplemente incumplimiento de pago de una deuda se pueden embargar los activos del país en el exterior. **Ejemplo de ello fue lo que sucedió con el buque escuela de la Armada Argentina, la Fragata ARA "Libertad", que estuvo retenido en un puerto de Ghana entre el 2 de octubre y el 19 de diciembre de 2012, debido a una orden judicial emprendida por el Grupo NML Capital -con sede en Londres-, acreedores de títulos de la deuda de Argentina que no entraron en el canje del default de 2001.** Solicitaban el embargo de la nave como forma de pago. Finalmente, la labor diplomática en conjunto de Cancillería y distintos actores nacionales e internacionales, la justicia de Ghana falló en favor de Argentina y el buque fue liberado. Llegó al puerto de Mar del Plata el 9 de enero de 2013. El Tribunal del Mar -entidad que había intervenido en el conflicto judicial y diplomático- subrayó que el buque de guerra representa una "expresión de soberanía argentina", por lo que la decisión ghanesa de retener la nave afectó claramente la inmunidad diplomática de acuerdo al derecho internacional al tratarse de un buque de guerra³⁰.

En síntesis, a menos que se decida la vía de una autarquía total -lo que implicaría aceptar la interrupción de todo tipo de intercambios internacionales- ningún país endeudado puede elegir el camino de la insolvencia (ya sea intencionada o de hecho), razón por la cual lo más conveniente es llegar a acuerdos con los acreedores.

Hemos visto que en casi todos los casos los préstamos solicitados no eran utilizados para impulsar "el desarrollo" sino, en el mejor de los casos, para pagar deuda anterior. **La deuda, en todos los casos, suele ser parte de un mecanismo ominoso del cual es muy difícil salir.**

28. Fundado en 1956, reúne a los representantes de los 19 países acreedores más poderosos. Tiene su sede en el Ministerio de Finanzas francés. Su función es renegociar en forma coordinada y conjunta las deudas externas de los países deudores con dificultades de pago. En líneas generales, ha adoptado como política marco para un acuerdo los estándares económicos y financieros impuestos por el FMI.

No cuenta con una estructura legal y sus miembros han establecido una serie de principios básicos para la reprogramación de las deudas. En el Club de París se consideran los préstamos impagos de país a país, las garantías caídas que las agencias estatales otorgan a sus empresas, sobre sus ventas de bienes y servicios al exterior y la caída de los avales que los Estados deudores otorgan a empresas que operan con otras extranjeras (Rapoport, 2013: 294).

29. Imitando a los buitres que se acercan a sus presas en momentos de agonía o muerte, se trata de fondos de capital de riesgo o fondos de inversión libre que invierten en una deuda pública de una entidad que se considera cercana a la quiebra.

30. Un caso similar lo padeció el pueblo peruano cuando su presidente Alan García (1985-1990) anunció que debido a la situación del país pagaría el 30% del valor de los servicios de la deuda externa. El primer barco con bandera peruana, cargado de harina de pescado, que atracó en el puerto de Hamburgo, fue embargado por la justicia alemana a petición de un consorcio de bancos acreedores alemanes. Lo mismo pasó con aviones de la aerolínea de bandera que aterrizaron, días después de los anuncios, en Nueva York, Madrid y Londres. Fueron embargados a petición de los acreedores en esos países (Ziegler, 2006: 83).

2.

El desembarco del neoliberalismo en Argentina

Por Josefina Rousseaux y Juan Pablo Enríquez

2.1. La dictadura y la implantación de un nuevo patrón de acumulación

La irrupción del golpe militar el 24 de marzo de 1976 dio inicio a una etapa bisagra en la historia económica, social y cultural de nuestro país. Sus designios teóricos anunciaban el fin del proyecto industrializador y el inicio de uno rentístico-financiero que tuvo vigencia hasta 2001. Era necesario desterrar el Pacto Social y todo tipo de subjetividad que implique lazo comunitario a través de la implantación de una doctrina: el neoliberalismo. Estas medidas fueron implementadas a base de represión, tortura y desaparición forzada. Según Murillo (2012), los antecedentes del neoliberalismo pueden encontrarse en los trabajos de Carl Menger (1871), en el Coloquio Walter Lippman en la Francia de 1930, en organizaciones como la Sociedad Mont Pelerin de los años cuarenta, y que desembarcó en Nuestra América en los años 50 con la llegada de los Chicago Boys en Chile y visitas como la de Ludwig Von Mises a la Universidad de Buenos Aires en 1959. Sin embargo, ese neoliberalismo no tuvo las condiciones para desbloquearse a nivel mundial sino hasta la llegada de la década de 1970. **La última dictadura militar fue la primera experiencia más acabada de esta matriz de pensamiento, cuyo objetivo fue la “destitución de los lazos colectivos y de las resistencias emancipatorias, de la desvalorización de los saberes comprometidos con los condenados de la tierra, de la construcción de la competencia como núcleo de las relaciones entre seres humanos, de la naturalización de la pobreza y la desigualdad, de la omnipotente figura metafísica del mercado que todo lo puede y al que todo se le debe y de su complemento indispensable: el yo emprendedor al tiempo que consumidor que reina sobre las ruinas del nosotros universal”** (Murillo, 2012 : 16).

La última dictadura militar argentina inició un proceso que socavó los pilares del patrón de acumulación característico de los gobiernos peronistas. Atrás quedaba la comunidad organizada, la protección del mercado interno y de la redistribución equitativa de la riqueza. En esta nueva etapa, las fuerzas armadas, el clero católico, así como distintos sectores de la sociedad civil, operaron como brazo ejecutor del poder económico al mando del poder político que consolidó un proceso de extranjerización de la economía sin precedentes. En los inicios de la gestión del ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz (1976-1981), quien representaba la alianza entre los grupos financieros locales, los grandes tenedores de tierras y grandes industriales nacionales, se buscó implementar un “plan de estabilización”. Tanto como en Chile y Uruguay, en Argentina se intentaba “volver a un estado normal”, a un período previo a los gobiernos peronistas. **Para que el programa funcione, era requisito indispensable solucionar problemas a corto plazo: eliminar la inflación y la crisis de la balanza de pagos. Los problemas a corto plazo estaban destinados a disolverse por sí solos a medida que se eliminasen las trabas de un Estado interventor y dar curso al libre juego de una economía de mercado.** Para el neoliberalismo económico en esos años solo el mercado era capaz de eliminar los aspectos más revulsivos de la situación política económica como la distorsión de los precios relativos que introdujo la política industrialista y el sobredimensionamiento del Estado.

Para corregir esas distorsiones, el plan económico de 1976 se propuso fijar los salarios reales un 40% inferior al nivel del quinquenio anterior; eliminar las retenciones al sector agropecuario; aplicar un programa de reducción progresiva de los aranceles de importación -lo que se conoce como apertura económica-; eliminar los subsidios a las exportaciones no tradicionales, a las prestaciones sociales “deficitarias” como la salud o la vivienda e incrementar las tarifas de los servicios públicos; liberalizar los mercados cambiarios y financieros a través de la reforma financiera de 1977; financiar el déficit público mediante la colocación de títulos en el mercado de capitales y reducir el gasto, el empleo y el déficit de gobierno a través de la reprivatización de empresas que estaban bajo control estatal.

Era necesario disciplinar a la clase trabajadora, así como evitar todo acuerdo posible entre los asalariados y las pequeñas y medianas empresas. Para ese fin, se intervino la CGT, se reformó la Ley de Contratos de Trabajo y las Convenciones Colectivas de Trabajo, se prohibieron las huelgas y las participaciones gremiales, se persiguió y desapareció a los dirigentes sindicales más combativos.

En el marco de estas medidas, **la reforma financiera de 1977 tuvo un rol central en el nuevo modelo económico; y la instrumentación legal del nuevo sistema se hizo mediante la sanción de un conjunto de normas legales: la Ley 21.495 sobre la desnacionalización y descentralización de los depósitos; la Ley 21.526 que estableció el nuevo régimen legal de las entidades financieras; la Ley 21.572 de creación de la cuenta Regulación Monetaria, y las leyes 21.364, 21.547 y 21.571 que modificaban la Carta Orgánica del BCRA.** La reforma financiera estuvo estructurada en torno a cuatro pilares fundamentales. El primero de ellos correspondió a **permitir la libre flotación de las tasas de interés** que hasta entonces habían estado bajo la regulación del BCRA. El objetivo era evitar, acorde con los lineamientos de la teoría neoclásica, cualquier interferencia que pudiera derivarse de la existencia de controles o regulaciones por parte del Estado y dejar que la mano invisible del mercado determinara la tasa de interés de equilibrio. El segundo pilar de la reforma financiera fue **la eliminación de todo tipo de controles y restricciones para ingresar en el sistema bancario y financiero**, lo que derivó en que diversas entidades que no poseían los requisitos necesarios para operar pasarán a hacerlo, y restituyó a las entidades financieras la posibilidad de discernir las formas y destinos de los créditos, drogándose las normas del BCRA que establecían restricciones y direccionamiento en su otorgamiento. El tercer pilar de la reforma corresponde a la Cuenta Regulación Monetaria que permitió **la implementación de una compensación a los efectivos mínimos que por ley debían mantener las entidades financieras como respaldo de sus obligaciones a plazo.** El cuarto y último pilar de la reforma financiera fue el régimen de garantías de depósitos, que si bien ya existía con anterioridad a la reforma, el régimen dictatorial introdujo **modificaciones que intentaban poner un punto final al denominado “sistema de aceptaciones”** en el cual las empresas emitían pagarés (no sujetos a controles en sus tasas de interés) que los bancos luego ofrecían a inversores. **La reforma financiera alteró de manera tal el funcionamiento de la economía, que el sector financiero rápidamente comenzó a concentrar los excedentes económicos generados y a dominar la dinámica de acumulación del país.**

En diciembre de 1978 se implementó la célebre “tablita cambiaria” que consistió en un instrumento de devaluaciones periódicas y constantes que generó una progresiva sobrevaluación cambiaria, destruyendo el poder adquisitivo de los asalariados y la producción. La sobrevaluación del tipo de cambio causó un enorme déficit en la balanza de pagos hacia 1980, lo que incentivó la fuga de capitales, destruyendo industrias exportadoras locales. A su vez, este mecanismo incentivó y reconfiguró una nueva práctica económica que tiene consecuencias hasta nuestros días: la especulación financiera. La “tablita cambiaria” desincentivaba la inversión productiva al tiempo que fomentaba el comportamiento especulativo.

El monto de las importaciones pasó de 4.000 millones de dólares en 1975 a 10.000 millones de dólares en 1980. La incidencia de los intereses de deuda en relación con las exportaciones pasó de representar el 14% al 32% en ese mismo período, mientras que en los años subsiguientes pasó a representar el 60%. En los últimos cuatro años del proceso, el BCRA pulverizó 16.000 millones de dólares en reservas. La relación del gasto público con el PBI pasó del 39% al 50%, cerrando el ciclo con un déficit fiscal de 16%, cifra superior a la de 1975.

Durante la última dictadura militar se fugaron más de 20.000 millones de dólares, incluso con aumentos de tasa de interés en un 300% para retener esas divisas. El Producto Bruto Interno (PBI) per cápita llegó a ser 20% inferior que en 1975, mientras que la inflación nunca se ubicó por debajo del 100% y, hacia el final del período alcanzó el 350%. La participación de los trabajadores en el ingreso nacional representaba en 1974 el 45%, mientras que hacia finales de la dictadura representaba solo el 26%. La población en hogares pobres era del 3% en 1974, mientras que en 1982 había alcanzado el 28%.

La deuda externa creció de 5.000 millones a 45.000 millones de dólares entre 1975 y 1983, de los cuales 32.000 millones de dólares correspondían a deuda pública. Una de las grandes estafas a la sociedad argentina fue la decisión del BCRA, a cargo de Domingo Cavallo, de estatizar la deuda privada. Se estima una transferencia de deuda de 23.000 millones de dólares correspondientes a las 70 empresas más importantes del país. Entre los grupos económicos beneficiados se encuentran la automotriz Sevel Argentina y la financiera Socma Corp. (grupo Macri), la metalúrgica Acindar (perteneciente al entonces ministro de Economía, Alfredo Martínez de Hoz); Compañía Naviera (grupo Pérez Companc); Loma Negra, (Fortabat), IBM, Ford y Fiat, Banco Río, Francés, Citibank y Supervielle, entre otros.

Autores como Schvarzer (1998) señalan que el plan de Martínez de Hoz fue un fracaso en términos de controlar la inflación pero fue exitoso en el propósito de modificar la estructura de poder económico a favor de los dueños del dinero y, sobre todo, a aquellos que operaron en el mercado financiero. Las medidas económicas tuvieron un impacto significativo en el comportamiento de los grandes grupos como de la sociedad en su conjunto. Se habilitaron mecanismos para fomentar la especulación financiera y desincentivar la inversión productiva. El incentivo para que capitales internacionales obtengan beneficios a través de la especulación financiera y la consecuente fuga de divisas, exacerbó la recurrente crisis en el sector externo. La fuga de capitales se convirtió en deuda externa que pesó sobre la economía nacional a partir de 1981.

La represión y desaparición forzada fue un paso necesario de la dictadura económico militar para implantar un nuevo modelo de acumulación con enormes transferencias de riqueza desde los asalariados a sectores del poder económico concentrado a nivel local e internacional.

2.2. El retorno de la democracia y la crisis de los 80

La derrota de la guerra de Malvinas, la aparición de noticias en el ámbito nacional e internacional sobre la violación de derechos humanos y la crisis económica erosionaron la legitimidad de la junta militar, que ya venía desmoronándose tras la pérdida de sustento en 1981 del plan de Martínez de Hoz. Esta situación terminó consolidando las posibilidades de una salida electoral en 1983, en la cual se impuso Raúl Alfonsín, consagrándose como el presidente del retorno democrático. Alfonsín recibió una economía endeble: la dictadura había reconfigurado el patrón de crecimiento en el país dejando una economía con una inflación de tres dígitos y un elevado endeudamiento externo.

En los primeros dos años, el ministro de Economía, Bernardo Grinspun, impulsó políticas heterodoxas como la implementación de subsidios a las exportaciones industriales y la asistencia del Estado en sectores estratégicos. No obstante, **las altas tasas de interés en el mercado internacional complejizaban el problema de la escasez de divisas, ya agravado por un endeudamiento colosal**. Además, el Estado asistía a una sistemática erosión de las cuentas públicas, producto de un alto nivel de evasión fiscal de los grupos concentrados, llamados "Capitanes de la Industria", los principales beneficiarios de las políticas estatales. En este período se agudizaron las tensiones entre el capital local concentrado y los acreedores de deuda, materializadas en conflictos distributivos de los distintos sectores que marcaban la pauta del proceso inflacionario, en un escenario en el que los sindicatos y el movimiento obrero organizado perdían poder de negociación. En 1984 la inflación llegó al 627% y la puja capital-trabajo se vio reflejada en un aumento de los conflictos entre sindicatos, patronales empresarias y gobierno. Este conflicto derivó en el desplazamiento de Grinspun por Juan Sourrouille en el Ministerio de Economía. La llegada del nuevo equipo económico representó un giro hacia un enfoque más ortodoxo: se apuntó a combatir la inflación y el déficit fiscal. En agosto de 1985 se lanzó el Plan Austral -primero en el gobierno de Alfonsín destinado a estabilizar la economía- que estuvo centrado en la reducción del gasto y la inversión pública; el congelamiento de tarifas, tipo de cambio y salarios del sector público; un acuerdo de precios y salarios entre empresarios y sindicatos; una fuerte contracción monetaria; un alza de impuestos al comercio exterior y a los combustibles, entre otros, y, finalmente, la creación de una nueva moneda: el Austral. A esto se debió agregar una tabla de conversión de deudas para evitar el arrastre que suponía la indexación de la economía a los aumentos de los precios y el tipo de cambio.

Tras un año de relativo éxito en la contención inflacionaria, la puja capital-trabajo por apropiarse de los escasos retornos de una economía de bajo crecimiento, reavivó el incremento acelerado de los precios. Con el incremento de los precios, aumentaron también las tensiones entre el gobierno, los sectores empresarios, las fracciones del sindicalismo y determinados sectores militares, así como las presiones externas de acreedores privados y organismos multilaterales de crédito.

En 1986, el gobierno presentó un proyecto de ley para privatizar SOMISA, las petroquímicas Bahía Blanca y General Mosconi a fin de abastecerse de dólares para enfrentar los compromisos externos. Más adelante se creó el Directorio de Empresas Públicas (DEP), que buscaba "eficientizar" el funcionamiento de las mismas pero dejando abierta la posibilidad para su privatización.

En 1987, para atenuar las contradicciones del Plan Austral, la escalada de los conflictos distributivos y la agudización de la crisis del sector externo, se buscaron nuevos acuerdos de precios. Esta vez se trató con las empresas de la agroindustria, pero nuevamente fracasó la concertación y las tasas de devaluación y de inflación volvieron a dispararse. Finalmente, **el gobierno terminó por acordar con el FMI y el Banco Mundial un programa de privatizaciones de algunas de las empresas públicas en el mes de julio de 1987. El designado para esa tarea fue Rodolfo Terragno que, desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, lanzó un plan para privatizar el 40% de la empresa nacional de teléfonos (ENTel) y el 100% de Aerolíneas Argentinas, para abrir el sector petrolero, las telecomunicaciones y el transporte al capital privado.**

A partir de entonces, el discurso neoliberal y de “modernización” del aparato estatal por medio de las privatizaciones encontraba su materialización. En un primer momento, amplios sectores del sindicalismo, de las principales fuerzas políticas e incluso de sectores de las fuerzas armadas, se opusieron a la salida propuesta por actores transnacionales y grupos concentrados locales. Incluso algunos sectores del empresariado local concentrado, denominados como la “Patria Contratista” y las pequeñas y medianas empresas, que se vieron amenazadas ante el retiro del Estado, se resistieron a la vía privatizadora que finalmente se impuso. La ola privatizadora atentaba también con el proteccionismo industrial ya que venía acompañada de apertura comercial y desregulación de la economía.

La tercera y última etapa, estuvo signada por el Plan Primavera, que será el segundo y último plan de estabilización del gobierno de Alfonsín, implementado en el periodo 1988-1989. Al igual que el Austral, el nuevo plan adoptaba políticas económicas heterodoxas y monetaristas. Por un lado, se estableció un acuerdo de precios con los grandes formadores del mercado y se aplicó una suba del 25% del salario de los trabajadores del sector público. A su vez, se desdoblaba oficialmente el tipo de cambio, con un dólar comercial más bajo para las exportaciones e importaciones, y un dólar más alto para transferencias financieras e importaciones de ciertos bienes y servicios. Por otro lado, se elevaba la tasa de interés interna a la espera de la llegada de capitales especulativos externos de corto plazo que provean de dólares para cubrir el déficit de la balanza de pagos. En cuanto a los servicios públicos, se aplicaba un aumento tarifario que afectaría principalmente los costos de las empresas locales, en especial las del entramado industrial. Otra vez, se alcanzó cierta estabilidad, pero solo por unos meses. **Las presiones nuevamente vinieron desde el sector de los acreedores extranjeros, muchos de los cuales tenían adeudados vencimientos de capital e intereses, postergados por el Estado nacional para atender la coyuntura interna.**

La puja entre los acreedores externos, los grupos concentrados industriales locales y el gobierno llegó a un punto álgido. Los industriales locales y los contratistas se disputaban por mayores subsidios, protección estatal y devaluación, intereses que entraban en conflicto con la voluntad del gobierno y del sindicalismo de mantener un acuerdo a favor de los asalariados. Las consecuencias de estas disputas eran inminentes: la carrera de precios y salarios reavivaba la espiral inflacionaria. Por otro lado, el sector financiero demandaba reducir al mínimo el sector público, privatizar empresas y una mayor apertura comercial y financiera.

La endeble e inestable situación que recibió el gobierno del retorno de la democracia produjo dificultades para desandar los lineamientos económicos de la última dictadura militar. Autores como Frenkel y Fanelli (1990) señalan que, a diferencia de períodos previos a los años 80, los desequilibrios observados en la balanza de pagos y cuentas fiscales no pueden ser abordados con instrumentos tradicionales de estabilización. **El desbalance estructural inducido por el desmesurado aumento del endeudamiento externo requería medidas más profundas. Los elementos que confluyeron en la escalada hiperinflacionaria de 1989 son de carácter político-social: incertidumbre política, limitada capacidad del Estado para administrar los desequilibrios y presión de los grupos económicos.**

Autores como Schorr y Ortíz (2006) advierten que durante el período de Alfonsín se profundizaron muchas de las críticas herencias dictatoriales en el plano económico y se consolidó el modelo de valorización financiera. Los autores señalan que la estrategia política y las alianzas establecidas por el gobierno condujeron al fortalecimiento de un tipo de burguesía mucho más preocupada por el lobby de obtener transferencias del Estado que por la realización de inversiones productivas y por el futuro de la nación.

2.3. El “Régimen de Convertibilidad”.

La economía argentina durante la década del noventa

En 1989 se produjo la caída del Muro de Berlín, dando inicio al fin de las economías socialistas y arrastrando, en su derrumbe, toda la arquitectura geopolítica cimentada en el paradigma del mundo bipolar. La hegemonía norteamericana, que entró en su período de mayor auge, consolidaba su discurso neoliberal y establecía las premisas básicas. Estos lineamientos encontraron su expresión en el Consenso de Washington (1989), en el que se sugirió avanzar en políticas de apertura comercial, de privatización de las empresas públicas, reformas del Estado, desregulación de los mercados y, especialmente, de la actividad financiera. **Argentina fue una de las economías más receptivas a estos principios. A nivel global, la década del 90 se caracterizó por un crecimiento del comercio internacional, especialmente protagonizado por las economías emergentes: mientras que en el período 1973-1990 el valor de las exportaciones fue del 3,2% anual, entre 1990 y 2001 creció al 5,7% anual.**

El 14 de mayo de 1989 ganó las elecciones presidenciales el candidato peronista, Carlos Menem. A finales de ese mismo mes, en un enrarecido clima político y como consecuencia del deterioro de los salarios y de las condiciones sociales en su conjunto, se produjeron saqueos en todo el país. En junio la inflación alcanzó un valor del 114%. Durante la campaña presidencial, Menem prometió “salariazos”, “revolución productiva” y la declaración unilateral de una moratoria en los pagos de la deuda externa. No obstante, una vez en el mandato, dio un “drástico giro político” al reemplazar su prédica “populista” por lo que se denominó como “economía popular de mercado”, caracterizada por el fin del intervencionismo estatal, la privatización de empresas públicas, el ajuste fiscal, entre otras políticas que profundizaron la pauperización de los asalariados.

Este lineamiento se evidenció con el nombramiento del ministro de Economía, Miguel Ángel Roig, quien desempeñaba el cargo de vicepresidente ejecutivo de la empresa multinacional Bunge Born. Se buscaba avanzar en reformas estructurales, consistentes en la privatización de las empresas del Estado, así como con medidas de descentralización y desregulación de la economía. **En esta etapa inicial del menemismo se formularon dos normativas: la Ley de Emergencia Económica, referida a los regímenes de promoción industrial y al Compre Nacional y la Ley de Reforma del Estado, que regulaba la transferencia de empresas públicas a la esfera privada.**

Roig murió a días de asumir y fue reemplazado por otro hombre de Bunge Born, Néstor Rapanelli, quien no pudo impedir la segunda hiperinflación desatada después de la devaluación de diciembre de 1989. En su reemplazo, asumió como ministro de Economía, Antonio Erman González, en cuyo período se liberalizó aún más el mercado cambiario, se abolieron los controles de precios y se implementó el Plan Bonex. Este Plan consistió en el canje de depósitos a plazo fijo por títulos públicos denominados Bonex 89, y se dió en un contexto hiperinflacionario. Uno de los propósitos del plan era reducir la liquidez de los ahorristas, lo que generaría menores demandas por bienes y servicios o compra de dólares, lo que contribuiría a disminuir la inflación. No obstante, a principios de 1991 se produjo un salto cambiario y el dólar aumentó un 70%. Esta nueva corrida del peso le costó el cargo a Erman González, quien fue reemplazado por Domingo Cavallo, quien impulsó la ley sancionada en abril de ese año, conocida como “Ley de Convertibilidad”. Simultáneamente se reformó la carta orgánica del BCRA dándole una mayor autonomía. En los meses siguientes se avanzó en una política fiscal restrictiva. El Estado ajustaba el gasto, incrementando tarifas, difiriendo pagos, suspendiendo reembolsos a exportaciones, despidiendo empleados del Estado y cerrando ramales ferroviarios, entre otras medidas.

El establecimiento por ley de la paridad del peso respecto del dólar (más precisamente fijaba el valor del dólar en 10.000 australes), implicaba una seria limitación al uso de medidas de corte monetario para dar respuesta rápida a dificultades de coyuntura y, fundamentalmente, condenaba a la economía doméstica a una extrema vulnerabilidad ante crisis financieras externas. La ley de convertibilidad establecía que la base monetaria debía contar con un respaldo en reservas del BCRA de al menos el 100% de su valor, en divisas de libre disponibilidad. Es decir que, **si las reservas descendían, la base monetaria se comprimía, empujando la economía hacia las condiciones de un ciclo recesivo.**

Durante la década de 1990 se privatizaron la gran mayoría de las empresas estatales productoras de bienes y servicios, telefonía, transporte, electricidad, siderurgia e hidrocarburos. Según afirman Bellini y Korol (2012), el Estado recibió por las empresas privatizadas 24.000 millones de dólares que, si bien se trataba de una suma considerable, no representaba el valor real de dichas empresas. Otra reforma a favor del mercado fue el traspaso del sistema previsional de reparto a un sistema de capitalización gestionado por entidades privadas.

En el marco de una expansión del comercio regional, se avanzó en la constitución de un mercado común con Brasil, Uruguay y Paraguay. Se estableció el libre comercio para numerosos productos dentro del bloque y un arancel común para los productos que ingresarán al área del acuerdo.

El desempeño del PBI arrojó resultados positivos en los primeros años de este régimen, creciendo a un promedio del 7,6% anual entre 1990 y 1994. Sin embargo, el valor del salario en el sector manufacturero tendió a descender, al igual que la cantidad de puestos de trabajo, convirtiendo a la desocupación en una consecuencia negativa persistente del plan de convertibilidad. Esto es, la productividad era alta, sobre todo en la rama de servicios financieros, pero no había redistribución de las ganancias. Cuando se realiza el desagregado por año del desempeño del PBI, se comprueba la observación referida a la vulnerabilidad externa que implicaba el plan económico basado en el régimen de convertibilidad. **El estallido de la llamada “crisis del tequila”, en diciembre de 1994, provocó una recesión del PBI para 1995 y una desocupación inédita del 17%. Durante el período 1996-1998 el PBI volvió a crecer, pero a tasas más moderadas.**

Para explicar ese incremento del PBI producido durante la primera etapa de los 90, resulta necesario tener en cuenta la llegada de cuantiosos capitales que, como consecuencia de un descenso de las tasas de interés en las economías centrales, fluían hacia las llamadas “economías emergentes”. Esto, junto con los pagos por las empresas privatizadas, permitió consolidar las reservas con divisas adquiridas como préstamos, ampliando la masa monetaria y el crédito. **La crisis de 1995 desencadenada por la fuga de depósitos que siguió a la crisis mexicana, logró aplacarse con un paquete de ayuda del FMI que se utilizó para apuntalar el sistema bancario.**

La fragilidad de este programa económico de “caja de conversión” radicaba en que, como el persistente déficit de cuenta corriente era cubierto con el flujo de capitales externos, ante cada crisis del capital financiero global, cuando estos refluyeron hacia los centros económicos para resguardarse de los riesgos de los mercados emergentes y dejaban de financiar el déficit, esas economías quedan expuestas a serias dificultades para afrontar los compromisos crediticios adquiridos. Cuando la economía se volvía a estabilizar, se restituía la confianza y volvían a fluir los préstamos: la balanza de pagos se equilibraba y el ciclo volvía a iniciarse con niveles de riesgo cada vez más altos. Una nueva crisis internacional iniciada en agosto de 1998 en Rusia, que afectó rápidamente a la economía brasileña, fue el detonante para iniciar el ciclo recesivo en Argentina. Entre 1999 y 2000 el crédito necesario para afrontar los compromisos de deuda comenzó a restringirse.

La deuda externa pública y privada había pasado de 62.200 millones de dólares en 1990 a 149.000 millones de dólares en 2001. La constitución de tenencias de activos no financieros en el exterior de residentes locales, creció en 40.000 millones dólares entre 1991 y 2001, representando la prueba más consistente del proceso de fuga de capitales que acompañó al modelo de acumulación financiera.

2.4. La alianza y el fin de la Convertibilidad (1999-2001)

La derrota del peronismo neoliberal en las elecciones de 1999 a manos de una coalición política compuesta por la UCR y el Frepaso, significó un cambio de imagen, pero una continuidad en las políticas económicas neoliberales y del Consenso de Washington. De hecho el gobierno de la Alianza asumió el poder sin desacreditar la convertibilidad. Los problemas de finales de los años 90 se evidenciaban ante el persistente crecimiento del desempleo y la pauperización de los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

La Alianza no advirtió que la Convertibilidad estaba entrando en su fase de agotamiento final, intentando sostenerla incluso hasta el último momento. No obstante, ya durante el primer año de gobierno, se inició una recesión que se extendió durante los años que gobernó la Alianza. **Las propuestas en el ámbito económico respondían a los dictámenes de la agenda de los organismos multilaterales y de los poderes financieros internacionales: reducir el déficit fiscal, recuperar la confianza de los inversores, bajar el riesgo país y mantener el crédito externo. En el terreno político, en cambio, el gobierno levantaba las banderas contra la corrupción.**

El ajuste fiscal no hizo más que deteriorar la situación económica de sectores medios y bajos que percibían una caída de sus ingresos y hasta la pérdida de sus trabajos. **Las tensiones se profundizaron y la legitimidad de la Alianza se erosionó en poco tiempo, principalmente tras la aprobación de una nueva ley de flexibilización laboral, exigida por el FMI como garantía de nuevo endeudamiento, teñida de sospechas y denuncias de corrupción.** La fractura política al interior de la Alianza precipitó la crisis económica tras la renuncia del vicepresidente Carlos "Chacho" Álvarez. El riesgo país volvió a dispararse, provocando el cierre de los mercados voluntarios de crédito. El país quedó a merced del FMI para evitar incumplir los vencimientos de la deuda.

Luego vendrían sucesivos rescates financieros principalmente de manos del FMI, como fueron los llamados "Blindaje" y "Megacanje". El fracaso del primer rescate, terminó con la renuncia de Ricardo López Murphy y el regreso de Cavallo al comando de la cartera económica. Los cambios de la conducción en Economía no cambiaron el rumbo de las políticas económicas de ajuste fiscal y endeudamiento. El Megacanje impulsado por Cavallo, que consistió en un aplazamiento de los vencimientos de deuda, no sirvió sino para postergar unos meses la debacle económica. Ambos planes, además, reportaron cuantiosas comisiones y dividendos a los bancos que participaron de las operaciones.

Luego vendrían sucesivos rescates financieros principalmente de manos del FMI, como fueron los llamados "Blindaje" y "Megacanje". El fracaso del primer rescate, terminó con la renuncia de Ricardo López Murphy y el regreso de Cavallo al comando de la cartera económica. Los cambios de la conducción en Economía no cambiaron el rumbo de las políticas económicas de ajuste fiscal y endeudamiento. El Megacanje impulsado por Cavallo, que consistió en un aplazamiento de los vencimientos de deuda, no sirvió sino para postergar unos meses la debacle económica. Ambos planes, además, reportaron cuantiosas comisiones y dividendos a los bancos que participaron de las operaciones.

La confluencia de piquetes en las rutas y los cacerolazos de sectores de la clase media que habían perdido sus ahorros, encausó el estallido social de diciembre de 2001, lo que representó el fin de la convertibilidad. Durante el 19 y 20 de diciembre de 2001 se potenciaron las protestas y saqueos; mientras la policía reprimía en las calles, y dejaba un saldo de 39 personas muertas, el presidente Fernando de la Rúa daba por finalizado su mandato saliendo en helicóptero de la Casa Rosada.

La salida de la convertibilidad implicó una devaluación de la moneda, la pesificación de los depósitos y de los contratos de los servicios públicos, una caída del PBI de más del 10% en un año, y la aparición de una Argentina con 25% de desempleo y 50% de pobreza.

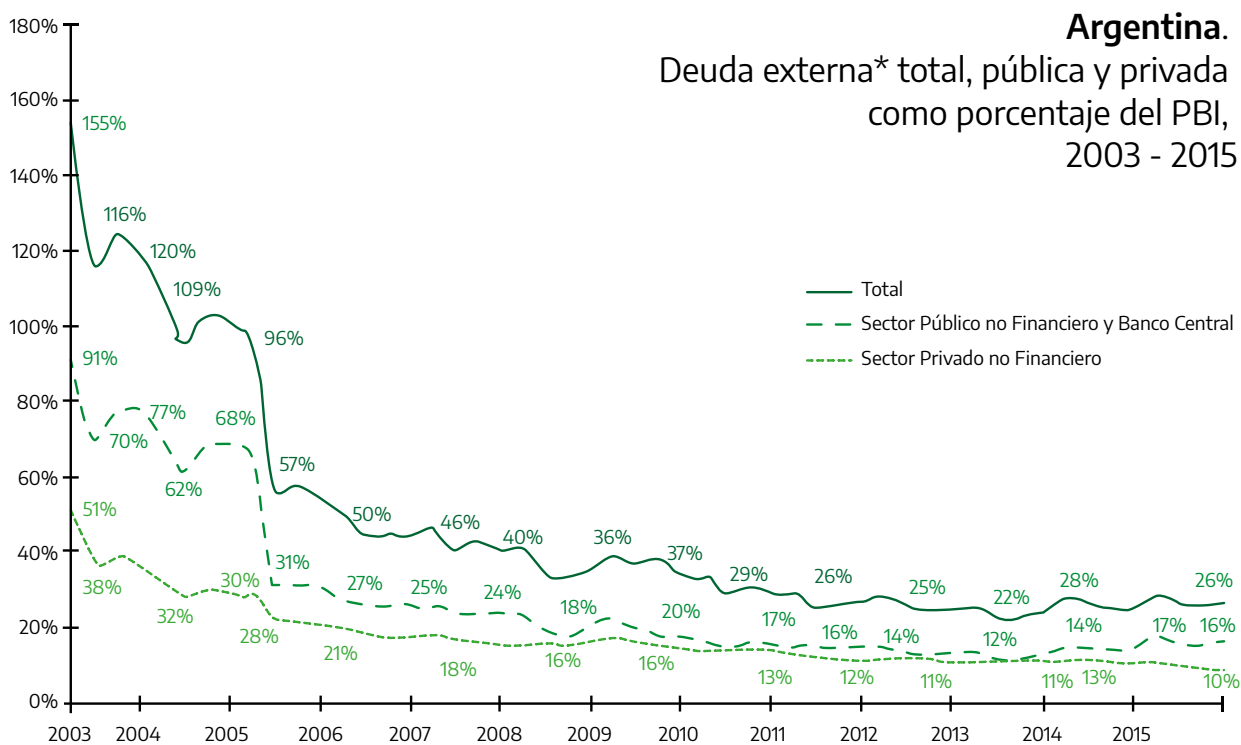
3.

La Argentina del desarrollo y el desendeudamiento

Por María Agustina Díaz, Juan Pablo Enríquez, David Cela Heffel y Josefina Rousseaux.

“Déjenos crecer, los muertos no pagan las deudas”, fueron las palabras de Néstor Kirchner en la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2003, pocos meses después de asumir la presidencia de la Argentina tras la crisis económica, social y política que había provocado la crisis de la deuda y el colapso del modelo neoliberal en 2001.

Sin lugar a dudas, esta declaración marcó el inicio de un período donde el desendeudamiento externo fue considerado como la pieza fundamental de un modelo de desarrollo centrado en la producción, el crecimiento industrial y la autonomía nacional. Para entonces ya había quedado demostrado que la deuda que Argentina contrajo durante las décadas de 1980 y 1990 no sólo profundizó el problema estructural de la restricción externa sino que, además, había significado una persistente pérdida de soberanía e independencia en sus decisiones frente a las “recomendaciones” cuyo cumplimiento exigen los organismos multilaterales de crédito. El desendeudamiento significó, entonces, no sólo uno de los ejes prioritarios de la política económica sino, también, una nueva forma de interpretar y liderar la política exterior argentina.



* Por criterio de residencia.

De manera inmediata a su asunción, Néstor Kirchner lideró un difícil proceso de negociación con los acreedores que condujo a una exitosa reestructuración de la deuda externa en 2005, con una reducción de la misma en 27.057 millones de dólares. La reestructuración tuvo un alto índice de aceptación: alcanzó al 76% de los acreedores y solo el 24% quedó al margen de la operación. Se emitieron así tres tipos diferentes de bonos, valor que implicó una reducción del 43% de la deuda pública total nominal.

En marzo de 2005 Argentina anunció el canje de deuda. Una de las propuestas más tentadoras fueron los bonos atados al crecimiento del PBI en una Argentina que crecía a tasas chinas. El canje determinó una disminución en el total de la deuda, una ampliación de los plazos y una mejor distribución en la composición equiparando deuda extranjera con deuda nacional.

Pero de todo el proceso, sin lugar a dudas, podemos mencionar como principal hito la cancelación anticipada de la deuda con el FMI por un monto de 9.800 millones de dólares, anunciada el 15 de diciembre de 2005. Esta medida tuvo como principal objetivo desarticular los lazos de dependencia con el organismo internacional para obtener mayor soberanía en las decisiones de política económica. En ese año, la deuda con el FMI por parte de nuestro país, representaba el 15%.

“La deuda que cancelamos con el Fondo Monetario Internacional [...] ha resultado lejos la más condicionante [...]. Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones [...] y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable. Además, desnaturalizado como está en sus fines, el Fondo Monetario Internacional ha actuado, respecto de nuestro país, como promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino, de la mano de gobiernos que eran proclamados alumnos ejemplares del ajuste permanente” (Kirchner, 2005: 2).

A menos de un año de pagar la deuda que se tenía con el organismo, ya se había recuperado el nivel de reservas existentes previas a la cancelación.

En el año 2007, asumió la presidencia la Dra. Cristina Fernández continuando con la política de desendeudamiento de su predecesor lo cual se vió reflejado a través de distintas medidas y dispositivos institucionales.

Hacia fines del 2008, el gobierno sustituyó el régimen de capitalización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) por un sistema de reparto administrado por el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), recuperando una importante fuente de ingresos que resultó crucial en el sostenimiento de la actividad económica y social con la implementación de amplios programas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), las becas Progresar, el Procrear, así como una nueva moratoria previsional ampliando la instrumentada en años anteriores.

Un año más tarde, en 2009, se creó el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad, que habilitaba a pagar deuda con reservas del BCRA hasta cierto monto.

Sin embargo, este ambicioso proceso de desendeudamiento encontró obstáculos con los acreedores más duros. En mayo 2010 se realizó una reapertura del canje donde la aceptación acumulada aumentó a más del 92,4% de los acreedores, significando una nueva reducción de la deuda externa de 4.379 millones de dólares. Pero una parte de los tenedores de bonos del 7,6% restante (un total de 26.500 millones de dólares) no aceptaron el canje e iniciaron una demanda judicial contra la Argentina en Nueva York.

3.1. Los fondos buitres y la soberanía jurídica

Internacionalmente se denomina “Fondos buitres” a aquellos fondos de inversión que operan en el mercado comprando bonos soberanos de un país en default (es decir, un país sin capacidad de pago de deuda) y, luego, con influencias políticas y jurídicas, ganar los juicios que emprenden contra los deudores o negociar con ellos para cesar su persecución judicial y/o de otro tipo (Rapoport, 2013: 306). Se trata de fondos de capital de riesgo o fondos de inversión libre que invierten en una deuda pública de una entidad que se considera cercana a la quiebra. Se han ganado esta denominación a partir de la imitación del accionar de los buitres que se acercan a sus presas en momentos de agonía o muerte, aprovechando su extrema fragilidad.

Los “fondos buitres” han hostigado de manera recurrente a Estados soberanos en todo el mundo logrando el pago de sus reclamos sin importar los medios utilizados para ello. Si bien los Estados no quiebran -como una empresa- es posible que los bienes del país en el exterior sean embargados. Ante la declaración, o simplemente incumplimiento de pago de una deuda se pueden embargar los activos del país en el exterior.

Algunos “fondos buitres”, comandados por el NML Capital, domiciliado en las Islas Cayman³¹, y controlado por Elliot Management perteneciente al magnate estadounidense Paul Singer, y otros fondos especulativos, compraron deuda argentina defaulteada en 2008 e iniciaron una demanda al país en la justicia norteamericana, exigiendo el pago por el 100% del valor nominal de los bonos más los intereses impagos. De ese modo, los 48,7 millones de dólares que le costaron los bonos a ese fondo podría darles una ganancia extraordinaria de 1.600%, devenidos no de la misma inversión financiera, sino de una acción legal.

En 2012 los demandantes se vieron beneficiados por un fallo del juez de primera instancia del distrito de Nueva York, Thomas Griesa, quien obligó a abonarles 1.300 millones de dólares a los fondos buitres y estableció una interpretación sui generis de la cláusula “*pari passu*”³², que determina que el resto de los acreedores puede exigir el monto total adeudado. Ese fallo fue confirmado luego, ante el reclamo argentino, por la cámara de segunda instancia y la misma Corte Suprema de los Estados Unidos.

Por esta razón, el Gobierno nacional encabezado por la Dra. Fernández, dispuso el pago de una cuota que vencía a los que aceptaron el canje para evitar quedar en default con el 93% de los acreedores, pero se rehusó a pagar a los fondos buitres, porque de hacerlo se hubiese visto obligado a afrontar otras demandas del resto de los *holdouts*³³, cuyo monto pudo haber ascendido a más de 15.000 millones de dólares y alcanzar cifras siderales, se calcula de 200.000 a 300.000 millones de dólares, si llegaba a reclamar lo mismo el conjunto de los acreedores. En esas condiciones no había otra alternativa más que la de negarse a pagar.

Así fue como en 2012, aún en pleno proceso de desendeudamiento, Argentina vivió un capítulo inédito de su historia, marcando un hito a nivel global de lucha contra el *modus operandi* de estos Fondos buitres.

31. Las Islas Caymán son consideradas uno de los tantos paraísos fiscales. Se trata de territorios que ofrecen a individuos y empresas extranjeras poca o ninguna carga tributaria en un entorno estable política y económicamente. Eso lo suelen combinar con que proporcionan poca o ninguna información financiera a las autoridades fiscales extranjeras.

Los individuos y las empresas que no tienen su residencia en un paraíso fiscal pueden tomar ventaja de los regímenes de estos países para evitar el pago de impuestos en sus países de origen.

32. Esta frase latina significa literalmente “con igual paso”, lo que es entendido como “en igualdad de condiciones”, “en forma equitativa” o “imparcial” (Kupelian y Rivas, 2014). Se la entiende como una promesa de tratamiento igualitario, esto es, el compromiso del Estado de no establecer medidas legales que resultaran en la discriminación entre acreedores o el trato preferencial de un grupo sobre el resto (en referencia a los derechos legales o de pago), pero no requería de parte del deudor la realización de pagos pro rata, es decir, de manera proporcional.

33. En inglés *hold out* significa quedarse afuera en referencia a la acción que realiza el tenedor de bonos de deuda pública que se mantiene por fuera en una negociación de amortización, en el marco de una reestructuración de dicha deuda provocada por una situación de cesación de pagos o default.

Entre el 2 de octubre y el 19 de diciembre de ese año, el buque escuela de la Armada Argentina, la Fragata ARA "Libertad", estuvo retenido en un puerto de Ghana, en el oeste de la República de Ghana en el continente africano, debido a una orden judicial emprendida por el Grupo NML Capital, acreedores de títulos de la deuda de Argentina que no entraron en el canje del default de 2001 realizado en las negociaciones de los años 2005 y 2010. Éstos solicitaron el embargo de la nave como forma de pago. Finalmente, la labor diplomática en conjunto de Cancillería y distintos actores nacionales e internacionales, la justicia de Ghana falló en favor de Argentina y el buque fue liberado. Llegó al puerto de Mar del Plata el 9 de enero de 2013. El Tribunal del Mar -entidad que había intervenido en el conflicto judicial y diplomático subrayó que el buque de guerra representa una "expresión de soberanía argentina", por lo que la decisión ghanesa de retener la nave afectó claramente la inmunidad diplomática de acuerdo al derecho internacional al tratarse de un buque de guerra.

"Hoy más que nunca: "La Patria sí, colonia no!" representa en un determinado momento histórico muy particular, donde la Argentina, una vez más sufre los ataques de fondos buitres y también de otros que nos amenazan a 12.000 kilómetros o 14.000 kilómetros con venir a militarizar o invadir nuestras Islas Malvinas les decimos, desde aquí, de la Argentina, con todo nuestro orgullo, pero también con toda nuestra convicción en cómo deben defenderse los intereses de un país que hoy tenemos frente a nosotros una verdadera lección histórica, que hemos construido con tenacidad y con convicciones. Porque cuando muchos – o tal vez no tantos – pero sí poderosos y con gran repercusión mediática pedían que nos entregáramos, pedían que le pagáramos a esos fondos buitres lo que no tienen derecho, nuestro gobierno hizo gala de respetar un legado histórico, que nos dejó un hombre, hace ya casi diez años, cuando nos dijo desde el Palacio Legislativo que no pensaba dejar sus principios en la puerta de la Casa de Gobierno. Esas convicciones que, en esta ocasión, estaban además acompañada por el derecho internacional, por los tratados firmados y por todo el orden jurídico global que decía que teníamos razón"³⁴.

En varias ocasiones, la Presidenta Cristina Fernández ha expresado públicamente la posición argentina respecto de los "fondos buitres", siendo la de mayor repercusión su alocución en Nueva York ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2013 en la que explicó que el país no puede ceder a las presiones de los fondos de inversiones, que representan apenas el 0.45% del total de sus acreedores, cuando el 93% de los bonistas ya acordó con el gobierno. Para argumentar la posición agregó: "Según la ley de quiebra de la República Argentina basta con que el 66% de los acreedores esté de acuerdo para que el juez apruebe la quiebra (...), una cifra similar a la que existe en los Estados Unidos". En la misma alocución reflexionó ante los presentes: "Que alguien me explique la racionalidad de que el 0.45% de una masa de acreedores que compró bonos a US\$40 millones en el 2008, cuando ya estaban defaulteados, quiera ahora, sobre el 93% de los que sí acordaron, cobrar US\$1.300 o US\$1.700 millones con una ganancia neta en dólares de más de 1.300%. La verdad que no resiste ningún análisis, no es ideología, es simplemente sentido común"³⁵.

Un caso similar lo padeció el pueblo peruano cuando su presidente Alan García (1985-1990) anunció que debido a la situación del país pagaría el 30% del valor de los servicios de la deuda externa. El primer barco con bandera peruana, cargado de harina de pescado, que atracó en el puerto de Hamburgo, fue embargado por la justicia alemana a petición de un consorcio de bancos acreedores alemanes. Lo mismo pasó con aviones de la aerolínea de bandera que aterrizaron, días después de los anuncios, en Nueva York, Madrid y Londres. Fueron embargados a petición de los acreedores en esos países (Ziegler, 2006: 83).

34. Palabras de la entonces presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de recepción y bienvenida de la Fragata Ara Libertad, en Mar del Plata el 10 de enero de 2013.

35. Smink, Verónica (2013). "Las razones de Argentina para no pagarles a los "fondos buitres", diario BBC. En línea: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130927_argentina_fondos_buitre_vs

3.2. “Una batalla diplomática”

Mientras un fallo dictado por un juez de Nueva York obligaba a la Argentina a pagar a los “fondos buitres”, el gobierno profundizó sus acciones de denuncia a nivel global y redobló los esfuerzos diplomáticos tendientes a obtener apoyos internacionales como forma de presionar sobre los fondos buitres y lograr una resolución extrajudicial. Entre las iniciativas regionales se destacó el respaldo de organismos como el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC, la OEA y la CEPAL, entre otros. En plano internacional, con el apoyo del G77 más China se impulsó en la ONU la creación de un marco jurídico internacional para regular las reestructuraciones y limitar el accionar de los acreedores especulativos (Barrera y Bona, 2017: 172, en Nemiña y Val, 2018). La estrategia gubernamental apuntó a lograr apoyos mayoritarios en otros ámbitos, permeables a las inquietudes e iniciativas de los países en desarrollo. Los impulsores (como el gobierno argentino y otros gobiernos de la región latinoamericana) de la propuesta entendían que la discusión sobre la problemática de la deuda soberana debía darse en la Asamblea General de las Naciones Unidas porque es el órgano más democrático, representativo y equitativo en el sistema internacional, en donde todos los países participan en pie de igualdad (un voto por país); no tiene ningún conflicto de interés, pues no forma parte de los procesos de renegociación de pasivos públicos; y ha abordado, en numerosas ocasiones, los temas de sostenibilidad de la deuda externa y desarrollo (Nemiña y Val, 2018).

En septiembre de 2014, por 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 68/304, que inició las negociaciones intergubernamentales para establecer un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración que permitiera aumentar la estabilidad del sistema financiero internacional, en forma compatible con el crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y las prioridades nacionales (Asamblea General de la ONU, 2014b).

En diciembre de 2014 se creó un Comité *Ad Hoc* para elaborar una propuesta que cuente con la participación de diversos países, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. En septiembre de 2015, la Asamblea adoptó mediante la Resolución 69/319 los nueve principios básicos elaborados por el Comité para guiar las reestructuraciones de deuda soberana: 1) Soberanía; 2) Buena fe; 3) Transparencia; 4) Imparcialidad; 5) Trato equitativo; 6) Inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución; 7) Legitimidad; 8) Sustentabilidad y 9) Acuerdo por mayoría. El intenso trabajo de diplomacia más la simpatía que generaba el proyecto entre los países en desarrollo motivó una mejora en la votación en comparación con la anterior, que terminó con 136 votos a favor, 41 abstenciones y sólo 6 en contra (Nemiña y Val, 2018).

Sin dudas, el resultado obtenido fue parte de una estrategia política ideada, impulsada y sostenida por el gobierno de Cristina Fernández, y ejecutada con alto profesionalismo desde la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina.

4.

Endeudamiento, otra vez

Por María Agustina Díaz, Juan Pablo Enríquez, David Cela Heffel y Josefina Rousseaux.

En diciembre de 2015 asumió el gobierno nacional Mauricio Macri, tras el triunfo electoral de la alianza Cambiemos. Durante su gestión se implementó un plan económico de corte liberal, pro mercado y ofertista, que reinsertó al país en los mercados internacionales de capital de manera dependiente. Ello se materializó, en el plano exterior, en el cierre apresurado del conflicto con los fondos de inversión en litigio que implicó conceder un beneficio exagerado a los buitres, que en algunos casos generó retornos de entre 1868% y 1270% (Cosentino et al., 2017; y Guzmán, 2016, en Nemiña y Val, 2018), y posibilitó rehabilitar la colocación de títulos en las plazas internacionales como mecanismo de financiamiento en divisas. Desde la emisión realizada para el pago a los fondos buitres, el gobierno argentino inició un proceso de endeudamiento vertiginoso que permitió financiar el déficit fiscal y de cuenta corriente, pero que supone riesgos importantes en el mediano y largo plazo (Nemiña y Val, 2018).

El 8 de mayo de 2018, el presidente Mauricio Macri anunció públicamente que había iniciado conversaciones con el FMI a fin de obtener apoyo financiero del organismo. Un préstamo sin precedentes en la historia del FMI fue otorgado a la Argentina en tiempo récord y acelerado durante el año 2019 en un contexto de desplome de la economía real, cierre masivo de pequeñas y medianas industrias, desempleo, pérdida del poder adquisitivo de los salarios e inflación.

Años más tarde, el propio FMI reconoció el rotundo fracaso del préstamo a la Argentina. El 22 de diciembre de 2021 el organismo publicó un informe en donde ratificó que **“el resultado final fue que los recursos terminaron avalando una deuda insostenible y financiando una enorme fuga de capitales”** poniendo en cuestionamiento la noción de “éxito” debido a que **“las demandas de los mercados financieros entran en contradicción con lo que sería exitoso desde un punto de vista integral en lo social y económico”**. A su vez, el organismo señaló que entre mayo de 2018 y hasta que se establecieron los estrictos controles de cambio en octubre de 2019, se desembolsaron cerca de 45.000 millones de dólares. Estos fondos, junto con las reservas internacionales, sustentaron una **fuga de capitales del sector privado**, que alcanzó los **45.000 millones de dólares entre mayo de 2018 y octubre de 2019** (compra de atesoramiento de 200 dólares por mes por persona humana). El FMI reconoció además que **“en el contexto de la actual arquitectura financiera internacional, no carece de fundamento pensar que una parte de la formación de activos externos puede haber estado ubicada en paraísos fiscales, lo que empeoraría aún más la situación”**.

Ahora bien, el desastroso resultado del plan de endeudamiento argentino con el FMI, a pesar de ser reconocido por el organismo, aún imprime un fuerte condicionamiento al desarrollo nacional y deja a nuestro país en soledad para su resolución. Las irregularidades y el carácter político en su otorgamiento, la nula implicación en la economía real argentina de los dólares prestados y la enorme fuga de capitales promovida que benefició a los sectores económicos más concentrados, parecen no tener consecuencias legales ni políticas para sus artífices.

¿Cómo y para qué endeudarnos? ¿cuáles son los límites? y ¿bajo qué condiciones? son preguntas fundamentales que, nuevamente, volvemos a hacernos.

Frente a procesos irregulares e irresponsables de endeudamiento que redundan en altos costos económicos, sociales y humanos para nuestro pueblo ¿cómo pueden establecerse responsabilidades de sus efectores políticos y técnicos? ¿por qué los procesos de accountability, auditoría, control o escrutinio público imprescindibles de las democracias no llegan a permear estas trascendentales instancias que luego condicionan su capacidad de garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía?

Deuda externa y democracia es, sin lugar a dudas, el eje del debate por el futuro de la Argentina y los países emergentes del mundo.

5.

La deuda en la actualidad³⁶

Uno de los principales escollos económicos del presidente Alberto Fernández es el crecimiento explosivo de la deuda pública que dejó la administración anterior. **Mientras que en el 2015 la deuda representaba el 52,6% del PBI, hacia fines del 2019 el 91,6%.** No sólo el stock de deuda creció vertiginosamente sino que lo ha hecho con un importante cambio de su composición a favor de deuda nominada en moneda extranjera, de corto plazo, protegida por tribunales extranjeros y con tenedores no residentes.

Los vencimientos de la deuda alcanzan los 200.000 millones de dólares entre 2020 y 2023.

Durante los primeros dos años se observan vencimientos en moneda extranjera por 30.000 millones de dólares por año y en los últimos dos por más de 40.000 millones de dólares anuales (47.000 millones de dólares en 2022 y 43.000 millones de dólares en 2023). En resumen, el 75% de los desembolsos a realizarse entre 2020 y 2023 están nominados en moneda extranjera, unos 152.000 millones de dólares. Con este escenario por delante, la reestructuración es inevitable.

La creciente composición en dólares de la deuda vuelve a reavivar el problema de la restricción externa en Argentina y la dificultad de acceder a dólares de manera legítima (a través de la exportación).

La deuda con privados se duplicó alcanzando el 95%: mientras que en 2015 rondaba los 74.000 millones de dólares, en el segundo trimestre del 2019 alcanzó los 144.000 millones de dólares. **La deuda con organismos como el FMI y el BID fue en 2019, un 135% más que en 2015.**

El ratio deuda pública sobre exportaciones no dejó de crecer desde el 2015 a la fecha, evidenciando que el aumento de las exportaciones no logró compensar el crecimiento exponencial de la deuda; que creció 335% en cinco años: 122 puntos porcentuales en apenas 4 años.

Durante la primera semana de agosto de 2020, el gobierno de Alberto Fernández logró alcanzar un acuerdo con los bonistas que conforman el grupo de acreedores en el paquete que está integrado por deuda bajo litigación extranjera. **Se renegociaron más de 66.000 millones de dólares, se pudo bajar la tasa del 7 al 3% con una quita del 45% que alcanza un monto cercano a los 30.000 millones de dólares que se ahorra el Estado argentino en los próximos años y se redujo solamente a 4.500 millones de dólares las obligaciones con estos acreedores hasta 2024.**

Ahora resta solucionar el paquete de deuda con el FMI por 44.149 millones de dólares para poder establecer el presupuesto sin tener altos porcentajes de servicio de deuda que condicionen partidas esenciales en la salida de la pandemia.

En las últimas negociaciones en el cierre de 2021 se está intentando reducir la carga de los intereses acordados con el organismo, buscar un horizonte temporal cercano a los 10 años y posponer el pago del primer servicio hasta que finalice la gestión actual como anhelo inicial.

El propósito es poner nuevamente el aparato productivo en marcha, dinamizar el mercado interno y alcanzar mediante exportaciones y un estratégico rediseño de la matriz recaudatoria el nivel de divisas necesarias para atender las obligaciones, sin alterar la calidad de vida de la ciudadanía, atendiendo a las urgentes demandas que atraviesa Argentina producto de la pandemia vinculada con el Covid-19 y con el enorme agravante relacionado con la crisis de deuda, social y macroeconómica que dejó la gestión concluida en 2019.

36. Este documento fue redactado en enero de 2022.

6.

Una reflexión final

Estas páginas tienen la voluntad de contribuir a la discusión acerca de la deuda externa como problema estructural de la Argentina. Claro que no es tarea sencilla reflejar en pocas páginas la complejidad de los procesos de endeudamiento argentino a lo largo de las décadas por sus consecuencias económicas, sociales y políticas. Sin embargo, podemos arribar a una conclusión fundamental: los procesos de endeudamiento externo no son neutrales políticamente ni se tratan de análisis técnicos sino que son fundamentalmente políticos y responden a determinados proyectos globales en torno a los modelos de desarrollo y formas de inserción al mundo.

Las instituciones de gobierno mundial, como el FMI y el Banco Mundial, han aumentado su poder de incidencia sobre las economías de los países en vías de desarrollo, mostrando en general un poder pernicioso y poco humanitario. Además, sus asistencias implican duras condicionalidades que buscan limitar la autonomía de los gobiernos nacionales sobre asuntos internos y se imparten de manera arbitraria sin ningún tipo de diálogo democrático con los pueblos a los que afectan.

Esa es la realidad con la que lidian muchos países en el mundo, especialmente en América Latina, por lo que la forma de proyectar el futuro de la Argentina también se vincula a las posibilidades del continente.

La historia nacional ha demostrado que, a pesar de las enormes dificultades y a pesar de la desigualdad de fuerzas, los procesos de desendeudamiento son posibles y que, con ellos, se logran vías autónomas y soberanas de desarrollo que redundan en crecimiento y mejoras en la calidad de vida de las mayorías.

La deuda externa no puede ser tema exclusivo de tecnócratas y asesores de grandes organismos internacionales. Por el contrario, la ciudadanía y el conjunto de las fuerzas políticas deben participar activamente de los debates que conduzcan a una resolución. Estas líneas se insertan en el objetivo de promover la capacitación política e incentivar la participación democrática como instrumentos imprescindibles para la construcción de un presente y un futuro más próspero, justo y soberano para la Argentina.

Bibliografía

- Audino, Patricia & Tohmé, Fernando (2001): "El Modelo Agro-Exportador Argentino y sus Descontentos: La Crítica a las Políticas Económicas entre 1900 y 1930". En *Anales AAEP-Universidad Nacional del Sur*. Buenos Aires: AAEP.
- Baez, Gualterio (2004): *La industria nacional y el aporte del ejército argentino*. VII. Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2001): *Sistema Político y modelo de acumulación. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Basualdo, Eduardo (2002): *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*. Buenos Aires: Unqui/Página 12.
- Basualdo, Eduardo (2004): *Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos*. Buenos Aires: Flacso/Página 12.
- Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Basualdo, Eduardo (2006b): "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera". En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, Eduardo (Ed.). (2017): *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri (pp. 179-219)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Basualdo, Eduardo (2019): *Fundamentos de economía política*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Brenta, Noemí y Rapoport, Mario (2003): "El FMI y la Argentina en los años '90: de la hiperinflación a la hiperdesocupación", en *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*. Minsburg, Naúm. Buenos Aires: Norma.
- Brenta, Noemí (2008): *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Brenta, Noemí (2008): *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006*. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. FCE-UBA.
- Brenta, Noemí (2011): "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración". En *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti. N° 11, pág. 17-39*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti".
- Brenta, Noemí (2013): *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Brenta, Noemí (2019): *Historia de la deuda externa*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Dalbosco, Hugo Luis & Falivene, Graciela Mónica (2018): *El Estado peronista: los planes quinquenales del peronismo: la primera experiencia argentina de planificación integral*. Buenos Aires: Edunpaz.
- Díaz Alejandro, Carlos (1970): *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dorfman, Adolfo (1986): *La historia de la industria argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Ferrer, Aldo (2004): *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fair, Hernán (2009): El mito de Argentina "país potencia". En *Contribuciones desde Coatepec, [S.l.], n. 16, p. 115-146*, Disponible en: <https://revistacoatepec.uaemex.mx/article/view/183> . Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Gaggero, Jorge (2004): "Rivadavia, el que tomó la deuda más larga del mundo", diario *Página 12*, 21 de marzo. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-33052-2004-03-21.html>
- Galasso, Norberto (2003): *De la Banca Baring al FMI: Historia de la deuda externa argentina*, Buenos Aires: Ed. Colihue.
- Galasso, Norberto (2017): *Historia de la Argentina: desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner*, 1ª ed. 3ª reimp. Buenos Aires: Ed. Colihue.
- Gilbert, Jorge (2003): *El Grupo Tornquist entre la expansión y la crisis de la economía argentina en el siglo XX*. En *Ciclos, Año XIII, Vol. XIII, N° 25-26*. Disponible en: http://bibliotecadigital-old.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v13_n25-26_06.pdf. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Hernández Arregui, Juan José (1960): *La formación de la Conciencia Nacional. Peña Lillo*. Ediciones Continental. Buenos Aires: Peña Lillo - Ediciones Continente.

- Hernández Arregui, Juan José (1963): *¿Qué es el Ser Nacional?* Buenos Aires: Hachea.
- Hobsbawn, Eric (1999): *Historia del siglo XX*. 3 reimpresión. Buenos Aires: Crítica.
- Jauretche, Arturo (1982): *La colonización pedagógica y otros ensayos*. Buenos Aires: CEDAL.
- Jauretche, Arturo (1974): *Política Nacional y Revisionismo Histórico*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Jauretche, Arturo (1976): *FORJA y la Década Infame*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Kosacoff, Bernardo & Katz, Jorge (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: Cepal-CEAL.
- Lewis, Colin (1999): *Del crecimiento al retraso económico: una revisión de los recientes debates sobre la historia económica y social argentina*. En Ciclos, Año IX, Vol. IX, N° 18, 2. Disponible en: http://157.92.136.59/download/ciclos/ciclos_v9_n18_02.pdf. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Llach, Juan José (1984): El plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. En *Desarrollo Económico*, Vol. XXIII, N° 92. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- López, Damián (2010): Respuestas a la Gran Depresión. Un Estado de la cuestión sobre las nuevas modalidades de intervención del Estado en la economía, 1930-1943. En *XXII Jornadas de Historia Económica*. Córdoba: Asociación Argentina de Historia Económica de la Universidad de Río Cuarto. Disponible en: <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/xxii-jornadas-de-historia-economica-rio-cuarto-2010/ponencias/lopez.pdf>. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Murillo, Susana (2012): *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Buenos Aires: Luxemburg Ediciones.
- Olmos Gaona, Alejandro (2005): *La Deuda Odiosa - El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política*. Buenos Aires: Peña Lillo Continente.
- Ortíz, Ricardo & Schorr, Martín (2006): "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida". En *Los años de Alfonsín. El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Oszlak, Oscar (2006): *La formación del Estado argentino*. 3ª ed. Buenos Aires: Ariel.
- Peralta Ramos, Mónica (1972): *Etapas de acumulación y alianza de clases en la Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Perón, Juan Domingo (2006): *La Comunidad organizada*. Buenos Aires: Instituto Nacional "Juan Domingo Perón" de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas. Disponible en <http://jdperon.gov.ar/institucional/cuadernos/Cuadernillo6.pdf>. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Perón, Juan Domingo (2010): *Organización Peronista*. En Instituto Nacional Juan Domingo Perón de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas. Volumen N° 8 de la Serie Azul y Blanca.
- Perón, Juan Domingo (1952): *Conducción Política*. Buenos Aires: Ediciones Mundo Peronista. Disponible en: http://www.peronlibros.com.ar/sites/default/files/pdfs/peron_j_d.conduccion_politica_mundo_peronista.pdf. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Perón, Juan Domingo (2006): *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas. Disponible en: <http://www.jdperon.gov.ar/institucional/cuadernos/Cuadernillo8.pdf>. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Perón, Juan Domingo (2008): *Filosofía Peronista*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas. Disponible en <http://www.labaldrich.com.ar/wp-content/uploads/2018/11/Filosof%C3%ADa-Peronista.pdf>. Fecha de acceso: 27 abr. 2020.
- Portantiero, Juan Carlos (1977): "Economía y política en la crisis argentina, 1955-1973". *Revista Mexicana de Sociología*. Buenos Aires.
- Puiggrós, Rodolfo (1974): "El peronismo: sus causas". En *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Cepe.
- Puiggrós, Rodolfo (1974): "Pueblo y Oligarquía". En *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Cepe.
- Rapoport, Mario (2007): *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, Mario (2010): *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Editorial Booket.
- Rapoport, Mario (2011): "Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas" En Vázquez Bianco, J. M. & Franchina, S. (Compiladores): *Aportes de Economía Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo*. Buenos Aires: Prometeo. En http://www.marioraport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacio_n_en_pdf.pdf

- Rapoport, Mario (2013): *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, Mario (2014): "La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas". *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n° 42-43, Buenos Aires.
- Risuleo, Fernando (2012): *Historia del petróleo en Argentina*. Buenos Aires: FODECO.
- Rougier, Marcelo Norberto (2001): *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*. Buenos Aires: Ceed/ Instituto de Investigaciones Económicas de la FCE, UBA.
- Ruiz, Julio (2018): "El Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) en la posguerra: reflexiones a partir del análisis de su flujo". En *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, N° 23.
- Chvarzer, Jorge (1998): *La implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: A-Z Editora.
- Ugarteche, Óscar (2009): *Historia crítica del FMI*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Villanueva, Javier (1972): "El origen de la industrialización argentina". En *Desarrollo Económico*, Vol 12, N° 47. Buenos Aires: Desarrollo Económico.
- Vitto, Cecilia & Barrera, Mariano (2009): *El plan estratégico del tercer gobierno peronista (1973-1976): potencialidades, limitaciones y consecuencias de la crisis del petróleo*. III Jornadas de Economía Política, UNGS.
- Winkler, Max (1933): *Foreign Bonds an Autopsy*, Philadelphia, R. Swain Company, citado por Olmos Gaona, Alejandro (2005). *La Deuda Odiosa - El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política*. Buenos Aires: Peña Lillo Continente.
- Zícari, Julián (2016): *Cuatro países, Dos triángulos. Argentina y Brasil frente a Estados Unidos y Gran Bretaña durante la década de 1930. Historia, condiciones y consecuencias*. En *Revista Interdisciplinaria de formación docente*. Buenos Aires: Conicet.
- Ziegler, Jean (2006): *El imperio de la vergüenza*. Madrid: Taurus.

Debates en torno a la construcción de una Argentina soberana:
deuda externa y economía nacional



INCaPminterior

Seguinos para
estar al tanto sobre
cursos y capacitaciones

Leandro N. Alem N° 168, 5to Piso CABA [CP C1003AAP]
Tel.: 011 - 4346-1545 | incap.institucional@mininterior.gob.ar