

## Entrelíneas de la Política Económica

### Sumario

#### Edición Especial

Estábamos ocupados con el Mundial y “cayó Griesa”; después de respetar las prioridades...

#### Staff

##### DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

##### COORDINADOR

Lic. Germán Saller

##### CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Miguel Zanabria

##### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdr. Diego Turkenich

Cdr. Fabián Flores

Lic. Julieta Biasotti

Lic. Josefina Marcelo

Lic. Santiago Gahn

##### ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras

### Estábamos ocupados con el Mundial y “cayó Griesa”; después de respetar las prioridades...

1. Introducción	1
2. La génesis: el nuevo orden económico mundial iniciado en los '70s	1
3. El acople	3
4. La era de las provocaciones: la contra-inserción	5
5. Jaque Mate en cuatro movimientos	7
6. Levantando los “pagadios” que dejaron los economistas liberales, no populistas y serios	11
7. Mitos y verdades a partir del fallo de Griesa	14
8. Conclusiones	15

#### 1. Introducción

Para poder abordar la problemática que recientemente ha puesto en vilo a la política económica argentina, es necesario poner en contexto el problema y arrancar de un poco más atrás de lo que fue el default de 2001 y la reestructuración de la deuda que le siguió en 2005 y 2010. En primer lugar describiremos las características de lo que fue la llamada etapa de “valorización financiera” del capitalismo a comienzos de los 70. En segundo lugar, la forma en que Argentina se acopló a esta lógica desde 1976 hasta 2001 y la forma en que luego se intentó “des-insertar” de la misma desde 2003. Finalmente, se describe el proceso puntual de la deuda de Argentina y se mencionan algunas particularidades de este proceso.

#### 2. La génesis: el nuevo orden económico mundial iniciado en los '70s

“La edad de oro” del Capitalismo llegó a su fin durante la década de 1970. El régimen de acumulación había empezado a dar señales de agotamiento a fines de la década anterior en los países centrales, que se manifestaban en una caída de la tasa de ganancia producida por el estancamiento de la productividad de la fuerza del trabajo. El círculo virtuoso del “fordismo” ya no era tal. La incapacidad del capitalismo de avanzar hacia formas de organizar la producción que recuperen el ritmo de progreso técnico de la postguerra recayó sobre los trabajadores desarticulando las formas de reparto del excedente. En este contexto, el Estado de bienestar, garante ineludible de la reproducción de una economía moderna, empezaba a ser visto como un obstáculo desde la perspectiva de la valorización del capital. La potencia que había adquirido la clase trabajadora, con el casi pleno empleo y el poder de los sindicatos resultaba inconsistente con la modalidad de salida de la crisis elegida por el conjunto de capitales financieros y fuerzas políticas conservadoras que llegaban a los gobiernos de los países centrales. En consecuencia, una serie de sucesos marcarían las características para un nuevo orden económico mundial, a saber:

- En 1971 se produce la salida de la Convertibilidad del dólar decretada unilateralmente por la administración norteamericana lo que significó el mayor default de la historia;
- A partir de ese momento se toman una serie de medidas desregulatorias de los

mercados financieros en la mayoría de los países centrales, que a principios de los años 80 toman mayor impulso bajo los gobiernos de Reagan (EE.UU.) y Thatcher (Reino Unido);

c) Aceleración en el proceso de reducción de aranceles al comercio internacional promovidos por GATT, lo que posibilitó a las empresas multinacionales reestructurar su producción a escala global y restringió a los países semi-industrializados la posibilidad de ampliar sus protecciones comerciales por esta vía.

d) Esta mayor libertad de acción al capital transnacional permitió compensar la caída en la tasa de ganancia deslocalizando su producción manufacturera de las actividades más simples en los países de Asia, explicando la emergencia de nuevos "jugadores": los tigres asiáticos.

La conjunción de estos factores determinó la reestructuración de las estrategias comerciales de las grandes corporaciones, lo que motivaría un nuevo accionar de largo plazo y la conformación de un nuevo orden económico mundial eufemísticamente denominado Globalización.

En este nuevo régimen de acumulación es posible remarcar dos rasgos centrales: por un lado, **la predominancia de los capitales financieros centralizados por sobre toda lógica basada en la acumulación productiva** y, en segundo lugar, **por la internacionalización de la flexibilidad laboral al poner en competencia la fuerzas de trabajo de distintos países.**

La preeminencia del capital financiero facilitada por la salida de la convertibilidad del dólar y las desregulaciones sobre el sector llevadas adelante en la mayoría de los países centrales, permitió un nuevo esquema de obtención de rentas a partir de múltiples mecanismos que van desde las altas tasas de interés reales y distintas formas de apreciación de bonos y acciones, hasta mecanismos de repatriación de utilidades y remuneraciones por servicios a empresas subordinadas en los países periféricos. La renta reemplaza a la ganancia, pareciendo hacer realidad la pretensión de autonomía del capital financiero por sobre el capital productivo.

La enorme masa de capital financiero que desde ese momento pretende valorizarse autonomizándose no solo de la producción sino de sí mismo, dio origen a recurrentes formaciones de burbujas especulativas, demostrando que dicha pretensión era ilusoria cuando las mismas explotaban como "pompas de jabón" y generaban las ya conocidas consecuencias sociales. La primera de ellas fue la enorme masa de créditos dirigida a los países periféricos, y en especial a América Latina, en los segundos '70s que devino en la crisis de la deuda y la década perdida en los '80s. Pero no es el único caso. Para citar solo algunos ejemplos que fueron de gran trascendencia internacional, la burbuja de las "Puntocom" que se infla desde mediados de los '80 y estalla afines de los '90 y la de las hipotecas "subprime" que se infla para tapar la anterior y estalla en el 2007.

Esta última burbuja es muy significativa para nuestra economía ya que la fenomenal crisis de 2007 produce una búsqueda de nuevos vehículos financieros que permitan ganancias rápidas y seguras. A partir de la crisis de las hipotecas, fuertes flujos de dinero que escapaban de las economías centrales y encontraron en los mercados de las commodities (en particular de la soja) un buen refugio. A partir de allí se inflan estos mercados con fuerte impacto en las economías emergentes. Cabe mencionar como muestra, el hecho que la tonelada de soja a fines de 2007 rondaba los u\$s300, mientras que seis meses después superaba los u\$s 600 la tonelada. El intento por captar dicha

renta extraordinaria a través de las retenciones móviles es bien conocido por todos nosotros.

Cada “explosión” deja muchos “moribundos”, ya sean empresas o países. Es entonces donde aparecen nuevos y ascendentes actores en el sistema global, actores ellos que en el auge del capital productivo asumían roles secundarios en la intermediación y la multiplicación del dinero, pero pasan a ser principales protagonistas, desplazando a papeles de reparto a quienes participan de la economía real. La sociedad consumista no requiere de la ocupación y el salario, al estilo de la era anterior, para evitar la sobreproducción está el crédito que lleva al sobreendeudamiento de los trabajadores. En el accionar del Estado el panorama es similar, porque se instala que emitir dinero es una política errónea de financiamiento y debe ser sustituida por el acceso al mercado voluntario de crédito, con gran liquidez internacional.

En el extremo de la valorización financiera está el gran negocio de la época: comprar títulos valores o bonos de los “moribundos”, a un precio vilmente bajo para luego, a través de la construcción de una cadena de poder que empieza con los principales “bufetes” de abogados y termina en jueces dependientes del poder económico financiero internacional, litigan para que la deuda se las reconozcan al 100% del valor. Este accionar de algunos fondos especulativos ha recibido el nombre de “Fondos Buitres”..

Por otro lado, en el sector real las grandes corporaciones de los países centrales modifican su estrategia para acrecentar la tasa de ganancia. Apoyan decisiones geopolíticas hacia medio oriente para garantizarse la provisión de petróleo a precios “razonables”. Al mismo tiempo, impulsan una reconfiguración del “Estado Benefactor” para su achicamiento y un avance de reformas tributarias regresivas que permitan alivianar la carga tributaria sobre sus ganancias.

Es entonces donde gana la lógica de la “importación barata de los salarios” a través de relocalizar las inversiones productivas hacia regiones en donde puedan pagar salarios bien bajos en torno a los u\$s100. Los trabajadores no se mueven, se mueven masivamente los productos que llevan implícitos salarios bajos en condiciones de altísima explotación en lugares (principalmente sudeste asiático) donde son incorporadas al mercado de trabajo millones de personas. Se pone de moda entonces, la reducción de los costos laborales so pretexto de ser más “competitivos”, eufemismo de salarios bajos. El salario, que otrora representaba en la era de oro del capitalismo de posguerra una herramienta esencial para la reproducción del sistema capitalista orientado por el “walfar estate”, pasa a ser visto como un costo.

### 3. El acople

La Argentina, junto a Chile y otros países de la región fue uno de los primeros países de la economía mundial en adoptar las medidas de liberalización y desregulación financiera y comercial con la dictadura militar (1976-1983). Esta combinación de políticas llevó al inicio de un largo ciclo de endeudamiento externo que fue sustentado teóricamente con el simplismo y arrogancia del planteo teórico denominado “enfoque monetario de la balanza de pagos”. Este proceso anticipará el carácter predatorio de la nueva fase del capitalismo mundial dominado por las finanzas iniciadas con las políticas de Reagan y Thatcher en los países centrales.

Al modificar drásticamente la estructura económica y social, la dictadura buscó restablecer las relaciones de dominación del orden capitalista y disolver las bases

materiales de la alianza entre la clase trabajadora y la burguesía nacional imponiendo por la fuerza el patrón de acumulación centrado en la valorización financiera.

El núcleo de este esquema fueron las políticas económicas de desregulación y apertura comercial y financiera, y un nuevo comportamiento estatal que convalidó la valorización financiera del excedente apropiado por el capital oligopólico. Aspectos centrales de ésta fueron la instauración de una tasa de interés real positiva que supere la rentabilidad de las actividades productivas y el acelerado crecimiento del endeudamiento externo que posibilitó la remisión del capital local al exterior.

Mediante los decretos-leyes 21.495 y 21.526 de inicios de 1977, por ejemplo, se reformuló el sistema financiero poniendo fin a rasgos fundamentales hasta entonces: la centralidad del BCRA en los destinos de los depósitos y el control de la tasa de interés y la dificultad para contraer obligaciones financieras con el exterior. Así el Estado transfirió uno de los principales instrumentos de política económica al sector privado, subordinando de esta forma la economía real a los vaivenes del sistema financiero y los fenómenos monetarios.

En relación con esta modificación central en el esquema de acumulación, se desplegaron otras reformas sustantivas como la eliminación de las protecciones arancelarias de las importaciones, que desplazaron al mercado interno como ámbito privilegiado del proceso de acumulación. Es así como cambió drásticamente la relación entre el capital y el trabajo y en consecuencia el carácter del Estado. Paralelamente, la reestructuración económica y el deterioro de la producción industrial trajo aparejado otro instrumento funcional al disciplinamiento de la clase trabajadora: la desocupación.

A su vez, durante este período se firmaron tres acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1976, 1977 y 1983; este último acuerdo se alcanzó gracias a cumplir con uno de los requisitos del FMI de finalizar el proceso de "estatización" la deuda privada iniciado a través del régimen del seguro de cambio refinanciando y pagando dicha deuda privada entregando títulos públicos (Normas del BCRA según comunicaciones A-31, A-33, A-75, A-129, A-136, A-137, A-251 y otras<sup>1</sup>).

De esta forma, el endeudamiento público externo resultó funcional a la crisis fiscal del Estado y determinó para el futuro la vulnerabilidad de la economía doméstica a los cambios en la tasa de interés internacional y la necesidad de financiamiento externo.

Luego de una década perdida (los '80) en el que la pesada deuda externa limitó el margen de maniobra del nuevo gobierno democrático, la inserción al modelo liberal gestado en los 70 fue consolidada en la década de los '90 a partir del recrudescimiento del proceso de desindustrialización resultante de una nueva ronda de liberalización comercial con apreciación cambiaria y de liquidación final de los activos del Estado.

Las Leyes de Reforma del Estado (Ley 23.696) y de Emergencia Económica (Ley 23.697) fueron la base de las políticas de privatización de las empresas públicas y venta o concesión de activos del Estado, desregulación de distintos mercados (implicó la eliminación de numerosos organismos estatales: Junta Nacional de Granos, de Carnes, etc.), descentralización de servicios y bienes del Estado Nacional hacia los estados provinciales (sistema educativo, puertos, empresas e inmuebles). Con las reformas aprobadas, Argentina recibe el diploma de honor como el mejor alumno del Consenso de Washington.

Además, a partir de abril de 1991 el Plan de Convertibilidad (Ley 23.928) estableció un nuevo régimen regulatorio del sistema monetario y llevó a cabo una profunda reforma del sistema tributario y del gasto público ante la necesidad de mantener constante el

1) "La estatización de deudas privadas, iniciada en las sucesivas gestiones del BCRA de Egidio Ianello, Domingo Cavallo y Julio González del Solar (siendo ministros Roberto Alemann, Dagnino Pastore y Jorge Wehbe), consistió en un subsidio y seguro de cambio que facilitó la fuga de capitales, mientras toda la sociedad se hacía cargo de las deudas de los grandes grupos." Néstor Restivo y Horacio Rovelli, *El Accidente Grinspun: un ministro desobediente*.

equilibrio fiscal. Como consecuencia los estados provinciales debieron también ajustar las cuentas fiscales e iniciar un proceso de privatización de sus bancos, empresas y servicios públicos.

La Ley 24.240 de Jubilaciones y Pensiones cerró el círculo al traspasar la administración de los recursos provenientes de los aportes personales a la seguridad social a las administradoras privadas (las AFJP) a la vez que se redujeron las contribuciones patronales para reducir los “costos laborales” de las empresas.

Bajo la presión del sector empresarial y de los organismos financieros internacionales, el Gobierno asumió la tarea de extender las reformas estructurales al campo laboral. Se incluyeron bajo ese eufemismo las políticas de contención del conflicto social: subsidios de desocupación, programas de empleo, reconversión laboral y modernización de las relaciones del trabajo.

Las medidas más importantes se centraron en la flexibilización de los contratos laborales. La Ley Nacional de Empleo sancionada a fines de 1991 introdujo, por ejemplo, cambios importantes en materia de regulación estatal al introducir las modalidades contractuales por tiempo determinado rompiendo con la tradición según la cual la contratación temporaria debía justificarse por las características de las tareas o de la actividad de la empresa.

En el mismo sentido, se tomaron decisiones tendientes a “deslegitimar” la capacidad de intervención y negociación sindical en diferentes aspectos. Así la Argentina fue puesta como ejemplo de lo que los países periféricos debían hacer. Pero contrariamente a lo que se sostenía que sería el resultado de las mal denominadas “reformas estructurales”, la economía Argentina aumentó su fragilidad externa y no tuvo capacidad de responder a los impactos de las crisis en otros países. Así, un sistema financiero desintermediado, una industria desarticulada y un estado de bienestar puesto al servicio de las finanzas mostraron sus límites al iniciarse el nuevo milenio. Se había crecido sobre la base de la venta de activos (privatizaciones) y al financiamiento externo (deuda externa), y estos dos mecanismos no duran para siempre.

La Argentina tenía para mediados de la década de los noventa una economía altamente endeudada, con déficit comercial y fiscal muy abultados y una crítica situación social. Esto provocó la entrada en recesión, a partir de mediados de 1998, con la cual comienza un círculo vicioso de caída de la actividad económica, caída del empleo, disminución de la recaudación impositiva, aumento del déficit fiscal -que en un principio fue financiado con más endeudamiento cada vez más caro- y políticas de recorte de gastos o aumento de impuestos que agravaban la situación. Estas políticas de ajuste eran pedidas o consensuadas con el FMI en el marco de los acuerdos (en este período se firmaron tres, en marzo de 2000, diciembre de 2000 y agosto de 2001) establecidos con el organismo.

El resultado de la experiencia es conocido, la peor crisis económica social de la historia de nuestro país en 2001-2002 que puso en jaque la mismísima reproducción del Estado Nación.

#### **4. La era de las provocaciones: la contra-inserción**

Desde 2003 la Argentina encabezó un proceso de desafíos y, principalmente, “provocaciones” al libreto instaurado en los 70 respecto a las dos características típicas del modelo de acumulación financiera: flexibilización laboral y subordinación de la economía real a la financiera.

En el plano del mercado laboral, puede decirse que el crecimiento económico a partir de

2003 estuvo sustentado en la demanda interna con una fuerte participación de los consumos populares merced a una relación capital/trabajo definida en negociaciones paritarias (fijado por Ley 23.546). El salario volvió a ser concebido como el motor del crecimiento y no como un costo laboral. Lejos quedaron los argumentos por los cuales la reducción de los aportes patronales generaban incentivo a contratar trabajadores (cosa que no sólo no ocurrió, como pudo apreciarse más arriba, sino que el empleo se redujo). Merced a esta decisión política de revivir las negociaciones paritarias, desde 2003 el empleo creció, y el ejército de reserva que mantenía los salarios bajos se redujo, permitiendo que el salario real hasta 2012 haya ganado o empatado a la inflación en los sectores de la economía formal privada.

La histórica y tristemente recordada Ley 25.250 de flexibilidad laboral aprobada entre gallos, dólares y redes de servicios bancarios de medianoche durante el gobierno de la Alianza, fue derogada por la Ley 25.877 y adquiere vigencia plena la Ley 24.013, que establecía la regularización del empleo no registrado y la promoción y defensa del empleo. A través de esta Ley también revive el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, se regula el salario mínimo, vital y móvil, la indemnización por despido injustificado, entre otras disposiciones.

Mediante Ley 26.727, se crea el nuevo estatuto del peón rural, sector que históricamente en la Argentina rozaba las condiciones de esclavitud. La Ley estipula una jornada laboral máxima de 8 horas diarias y 44 semanales, el reconocimiento de horas extras, el descanso semanal, las condiciones adecuadas de higiene y seguridad, la provisión de ropa de trabajo por parte del empleador, el otorgamiento de licencias de la ley de Contrato de Trabajo, prohíbe el trabajo infantil y regula la contratación de menores de entre 16 y 18 años de edad. Finalmente, la norma prohíbe el pago salarial en moneda distinta a la de curso legal, sea en bonos o en especie.

Otras políticas concretas también fueron en un sentido contrario al eje neoliberal de la flexibilización laboral. La transformación de los planes sociales en derechos mediante la asignación universal por hijo y embarazo, la nueva ley de empleo doméstico (Ley 26.844), la integración de más de 2,5 millones de mayores de edad al derecho jubilatorio (Ley 25.994), que permitió alcanzar un récord histórico de cobertura previsional al superar el 90% de la población en edad de jubilarse, son los hechos más sustantivos de la política de protección social.

En el plano productivo, la Argentina adopta un sistema de tipo de cambio múltiple, utilizando para ello a las retenciones a las exportaciones que permitieron contener las fuertes presiones desindustrializantes en un contexto de elevados precios internacionales de las materias primas y corregir las asimetrías de competitividad internacional entre la producción primaria y las manufacturas industriales, propias de la estructura productiva desequilibrada.

El símbolo del abandono del sistema de acumulación financiero de los 30 años anteriores, es la tasa de interés real "negativa": los fondos en lugar de transitar el letargo bancario-financiero, se vuelcan en actividades productivas. La construcción y la industria logran sobrellevar la crisis 2001-2002 y empiezan a dar señales de recuperación. Después de tantos años de destrucción, la industria requerirá muchos más que estos once años de recuperación y de una política selectiva para que su aporte al desarrollo económico sea determinante en la estructura productiva de la economía argentina.

La estabilidad de las condiciones macroeconómicas sustentadas entre 2003 y 2010 por la doble brecha positiva (externa y fiscal), el establecimiento de un tipo de cambio

diferencial relativamente alto y las políticas sociales implementadas (como paritarias, salario mínimo, moratoria previsional), conformaron los cimientos para un crecimiento económico sostenido y motorizado principalmente por la demanda interna a medida que mejoraban el empleo y los salarios.

## 5. Jaque Mate en cuatro movimientos

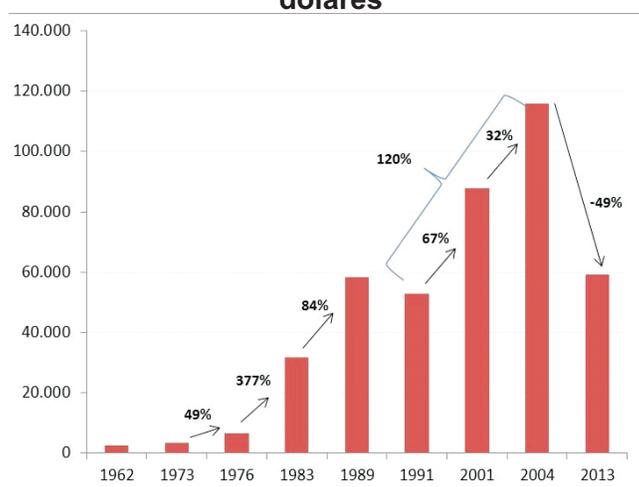
La historia de la deuda canjeada con quita en 2005 y 2010 es un proceso incremental cuyos orígenes se sitúan en el período 1976-1983 en que la dictadura y la política económica que implementó generaron el primer gran salto cuantitativo del endeudamiento externo.

En dicho período se destaca la nacionalización de la deuda privada en lo que consistió la primera gran estafa a la Nación ideada y puesta en práctica por los conductores de la política económica desde el Ministerio de Economía y el Banco Central de la República Argentina.

Llegados a 1982 con el problema de la restricción externa (carencia de dólares) favorecida por una política cambiaria retrasada las autoridades económicas idearon el mecanismo del seguro del tipo de cambio (seguro de cambio) para aquellos deudores privados que lograran pactar la renegociación de sus deudas con sus acreedores por un plazo superior al año y medio. Es decir que si los deudores privados argentinos con el exterior lograban una postergación en sus pagos (lo que reduciría la demanda de dólares) el Estado Nacional se comprometía a mantener el tipo de cambio vigente o bien hacerse cargo de la diferencia si había variaciones cambiarias.

El resultado final de la historia del seguro de cambio es que los deudores con el exterior refinanciaron sus deudas con el seguro, la demanda de dólares no se interrumpió, el tipo de cambio se incrementó y el Estado Nacional se cargó la deuda en nuestras espaldas. Es preciso destacar aquí que la refinanciación era un mero trámite, toda vez que la mayor parte de la deuda era con las propias casas matrices. Peor aún, en algunos casos, la deuda era un autopréstamo (dinero que se depositaba ilegalmente en el exterior y se reingresaba como préstamo para evitar consecuencias fiscales y no explicar el origen de los fondos).

### Deuda pública externa para períodos seleccionados en millones de dólares



Un segundo episodio muy útil para conocer la génesis de nuestro endeudamiento externo y los aportantes de su ADN es el canje conocido como Plan Brady.

Argentina en 1988, luego de haber ingresado en una moratoria unilateral como consecuencia de los atrasos en los pagos, tal como hicieron antes otros países, se valió de este Plan que cumplía varios objetivos de manera simultánea; claro que ninguno de esos objetivos eran nacionales, sino de los acreedores y su núcleo de intereses.

El grueso del endeudamiento argentino por esa época eran préstamos de bancos con muy bajo nivel de formalización, no los títulos tal como los conocemos hoy. Incluso hay discusión sobre cuánto de ese endeudamiento llegó realmente a ingresar al país, pero ese no es el objeto de estas líneas.

Con ese endeudamiento con atraso y probablemente incobrable, los balances de los bancos que habían prestado no lucían muy bien y ello era preocupación del Tesoro estadounidense tanto como de los propios bancos. La utilización del Fondo Monetario Internacional para mejorar el aspecto de los balances, formalizar la deuda y regularizar los pagos, fue el mecanismo por el que la preocupación mencionada se canalizó y se liberó del problema.

El procedimiento fue un préstamo líquido del FMI al Estado que éste giró a los bancos como muestra de voluntad para cambiar el curso de las cosas. Así, el país titularizó la deuda con bonos contra garantías de bonos del Tesoro de EE.UU. que mejoraron los balances de los bancos y, a raíz de ello, formalizó su deuda que pasó a ser negociada en los mercados internacionales.

Con este paso, comandado por un conocido consultor de la city, Mario Brodershon, quien era Secretario de Hacienda y con el apoyo que José Luis Machinea desde el BCRA, se perdió la oportunidad de no reconocer la deuda externa que se había conformado de manera ilegítima. Desde los inicios del gobierno de Alfonsín, el Ministro de Economía Grinspun tenía en su agenda la investigación del origen de la deuda contraída durante los últimos años de la dictadura, pero se encontró con la resistencia de García Vázquez quien presidía el BCRA. En este organismo, si bien se había armado un grupo de peritos para estudiar la legitimidad de la deuda, todos sus avances quedaban en un cajón por la oposición de la Gerencia de Deuda Externa, comandada por otro conocido consultor del poder: Carlos Melconian, quien tenía la colaboración de su compañero Santángelo para justificar que las deudas contraídas eran válidas.

Aunque en la justicia prosiguió la investigación (que continuó hasta la actualidad con algunos avances pero sin efectos concretos), si se lograra demostrar el desfalco que se hizo, se enjuiciaría a sus autores y, llegado el caso, se reclamaría a los falsos acreedores que devuelvan el dinero. Pero este resultado no alteraría la situación de la deuda que entró en default en 2001, por la sencilla razón de que las deudas no son las mismas y los acreedores tampoco y porque tres procesos electorales eligieron gobiernos que convalidaron el endeudamiento en 1989, 1995 y 1999. En consecuencia, la investigación sobre la ilegitimidad debe continuar y, si fuera posible, enjuiciar a los culpables, pero en nada incidiría sobre las deudas que están en discusión en estos momentos.

Adicionalmente el país se sometía con mayor énfasis a las políticas recomendadas por el FMI y sus controles y reprimendas. Por otra parte, el proceso de privatizaciones se transformaba en uno de los vehículos de recompra de esos títulos a cambio del patrimonio formado durante las décadas previas.

**Algunos indicadores del Plan Brady en millones de dólares**

<b>Brady</b>		
Pago compra Bonos Tesoro EE.UU.	3.500	
Pago Bonos Tesoro EE.UU. por intereses	300	
Pago en efectivo	400	
	<b>4.200</b>	
	<b>1992</b>	<b>1993</b>
Deuda con Bancos	33.028	8.460
Deuda en Bonos	9.282	38.413

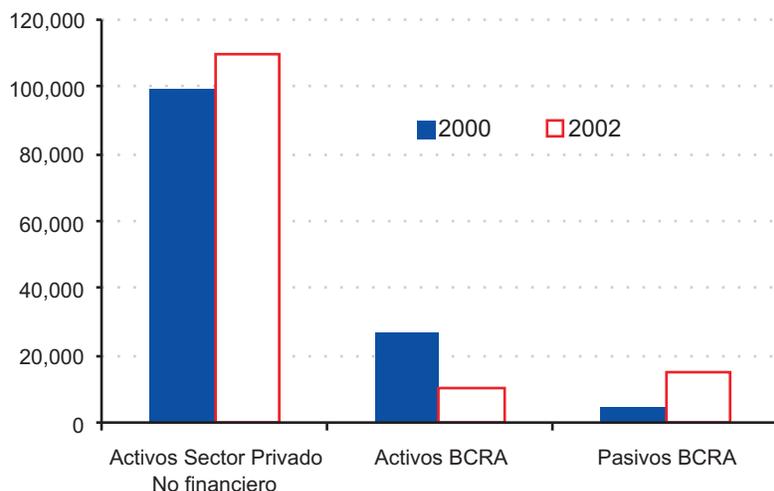
La década de 1990 transformó al endeudamiento en vedette de la política económica. Esos años, el período de vigencia de la convertibilidad, basó su funcionamiento en la entrada de capitales, sea por la venta de los activos públicos como por la colocación de bonos del Estado. Este último mecanismo y las renegociaciones de esos títulos públicos fueron el mecanismo de ingreso de dólares al país, lo que se constituyó en un modelo de plata dulce y patria financiera.

Dos movimientos que relacionan el cóctel deuda, organismos internacionales, bancos extranjeros, administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, intereses (en varias acepciones) y buitres domésticos en la conducción de la política económica serán el colmo del endeudamiento y la explosión del mismo.

Nos referimos al blindaje y al megacanje, dos episodios que si bien distintos en sus mecanismos se interrelacionan en cuanto a crecimiento de la deuda, decisores de política, consecuencias nefastas para el país y beneficios para el sector financiero.

El blindaje fue un préstamo desde la coordinación del FMI por casi u\$s40.000 millones de los cuales se desembolsaron los primeros u\$s10.000 millones solamente. La excusa era fortalecer el sistema financiero agrandando las reservas del Banco Central que era quien se endeudaba para ello. Fue un manotazo más para postergar la defunción de la convertibilidad y generar un nuevo negocio para el sector financiero: alertados de la inminencia del derrumbe convertible con megadevaluación a la vista, el Banco Central fue la ventanilla por la cual los beneficiados de la década convertida lograron comprar u\$s10.000 millones a \$1 cada uno. La deuda le quedó al BCRA y los dólares fueron fugados del sistema. Eso es lo que gustan llamar "Banco Central independiente".

### Evolución de activos y pasivos del BCRA dic2000-dic 2002 y activos del sector privado no financiero. Millones de dólares



Pero todavía la naranja se podía exprimir un poco más. Durante el año 2001 se realizó el megacanje: una operación de cambio de bonos del Estado con vencimientos diversos pero cercanos por otros más lejanos y, fundamentalmente, con período de pago inicial diferido.

Los ideólogos lo presentaron como una muestra de confianza en la capacidad de pago de Argentina de sus compromisos. Los más críticos apuntaron a dos detalles casi menores en términos relativos: la deuda se incrementaba y las comisiones a los bancos que intervinieron "captando clientes".

El megacanje y los mecanismos que se utilizaron para que fuera un "éxito" constituyen una de las peores decisiones de política económica para el país y un enorme beneficio para una parte del sector financiero.

La prórroga de jurisdicción se hizo interpretando forzosamente la legislación vigente que preveía: "con el fin de establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas, o realizar **inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país**, declaradas de interés nacional por ley o por el Poder Ejecutivo queda éste facultado para contratar préstamos con organismos internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la República Argentina..." "El Poder Ejecutivo queda asimismo facultado para prestar la garantía de la Nación, con carácter accesorio o principal, a **obligaciones que con las finalidades y bajo los requisitos mencionados** asuman entidades públicas o privadas, así como para someter eventuales controversias con personas extranjeras a jueces de otras jurisdicciones, tribunales arbitrales con dirimente imparcialmente designado o a la Corte Internacional de Justicia de La Haya".

Nótese lo forzado de la interpretación para decir: Autorízase la inclusión, en las condiciones de emisión de los Bonos emitidos, de cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción en favor de los tribunales ubicados en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América; y **la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana...**" artículo 4to. Decreto N° 1161/94 del 15 de julio de 1994 firmado por Carlos Menem y

Domingo Cavallo.

Para facilitar el “éxito” del megacanje se modificó la Carta Orgánica del Banco Central con un decreto dictado en uso de las facultades delegadas por el Congreso. Efectivamente, el Decreto N°439/01 firmado el 17 de abril de 2001 por De la Rúa, Colombo y Cavallo permite que los bancos constituyan los requisitos de liquidez con herramientas ilíquidas, cosa curiosa, ya que autoriza que dichos encajes se constituyan con bonos del Estado Nacional nominados en la misma moneda que los depósitos. Adicionalmente permite que se mantengan en los propios bancos comerciales y no en cuentas a la vista del Central (independiente). Esta es la base del corralito, ya que fue una forma de garantizar la imposibilidad de devolver los depósitos.

Finalmente, la propia norma que formaliza el megacanje, el Decreto 648/01 firmado el 16 de mayo de 2001 por el mismo trío y que entre otros artículos reconoce el pago de comisiones a los bancos intervinientes por su difícil tarea de lograr que las AFJP de las que ellos mismos eran accionistas, canjearan los bonos al borde del default por otros con mayores rendimientos.

### Síntesis de normas que permitieron el megacanje

Ley 16.432 modif. 20.548 /73	Con las finalidades y requisitos mencionados	Establecer o ampliar scios públicos, inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley
Dec. 1161/1994	Prórroga de jurisdicción	Renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana. Interpretación.
Dec. 340/1996	Autoriza Sec. Hacienda	Pactar, reconocer y abonar comisiones.
Dec. 436/2000	Contrataciones	30/05/2000 Error.
Dec. 439/2001	Requisitos liquidez ilíquidos	17/04/2001 Crea corralito.
Dec. 648/2001	Megacanje	16/05/2001 Comisiones. Autocanje.
Dec. 978/2001	Vicepresidente BCRA	01/08/2001 Mario Blejer.
Dec. 1023/2001	Contrataciones	13/08/2001 Crédito Público.
Dec. 1523/2001	Redescuentos. Garantías	23/11/2001 Más corralito.

La deuda externa pública llegó así a 2004 rondando los \$s120.000 millones, no como una muestra de dificultades de financiamiento, sino como una materialización de las relaciones de poder que desde 1976 sometía al país.

### 6. Levantando los “pagadios” que dejaron los economistas liberales, no populistas y serios.

El gobierno en 2003 no sólo recibió un país con la economía devastada, las actividades productivas estancadas, un cuarto de la población económicamente activa desempleada y más de un tercio sumida en la pobreza. También recibió un Estado inmovilizado, desarticulado, incapaz de dar las respuestas más primarias. El régimen de acumulación anterior había funcionado en base a la valorización financiera y los gobiernos anteriores habían puesto al Estado a su disposición.

Vale el ejemplo del sistema previsional, símbolo de un Estado activo. La privatización de los '90s fue pergeñada para fortalecer el mercado de capitales doméstico<sup>2</sup>. Poco importó que el régimen público perdiera todos los años un punto del PBI de financiamiento.

2) Este objetivo fue explicitado por el propio Cavallo cuando, ante la crisis del Tequila, hizo responsables a los legisladores de sus efectos sobre la economía local por haber demorado un año la sanción de la Ley que creó las AFJP.

Tampoco parecía relevante que a partir de allí creciera exponencialmente el trabajo no registrado y que el sistema de jubilaciones excluyera a un tercio de la población en edad de jubilarse. Las AFJP no fueron creadas para solucionar esos problemas y en efecto, a partir de allí no pararon de profundizarse. Mientras tanto, quienes estaban jubilados cobraban magros haberes consecuencia de un sistema desfinanciado adrede. La paradoja no termina allí. Como los recursos que debían destinarse al pago de haberes se desviaban a las AFJP, el Estado se endeudaba con ellas para financiar los desequilibrios generados por el desvío de esos recursos que luego volvían como deuda con el sector privado (pagando, obviamente una tasa de interés por ello). Se privatizaron los recursos y se socializaron las deudas. Cualquier similitud con los efectos del seguro de cambio de la dictadura en los 80 no es pura coincidencia.

Esta política es la mayor demostración de la falacia de la “consolidación fiscal” de los gobiernos conservadores y es sólo un eslabón de la política deliberada de endeudamiento conspicuo del Estado, de la deuda contraída para aumentar la dependencia del Estado al capital especulativo y para encorsetar a quienes se atreven a llevar a cabo una política diferente.

En todo este período el Estado no se endeudaba para aumentar sus activos, para invertir en infraestructura; tampoco lo hacía para asignar más recursos a la salud y educación públicas ni para desarrollar las actividades productivas. Lo hacía para desarrollar el mercado de capitales y garantizar pingües negocios al sistema financiero.

Ante este panorama, la cesación de pagos con la que finaliza la crisis de 2001 fue un resultado inevitable y, seguramente, deseado por muchos, incluidos algunos de los propios acreedores.

Contra lo que el sentido común instituido diría sobre los gobiernos populistas, el actual gobierno encaró una serie de medidas destinadas tanto a salir del “default” como a iniciar un proceso de desendeudamiento del Estado con el sector privado.

En primer lugar, en los años 2004-2005, propuso e implementó una reestructuración de deuda con los acreedores privados, en condiciones ventajosas para el país por extensión de plazos, reducción de tasas de interés y quita de deuda, que fue aceptada por el 75% de los acreedores. Poco tiempo después canceló la deuda con el Fondo Monetario Internacional por un monto cercano a los 10.000 millones de dólares, en el marco de una política orientada a recuperar la soberanía en las decisiones económicas, por su importancia en tanto tal y como consecuencia de los desatinos de las recomendaciones de política de este organismo internacional.

El derrumbe de las bolsas que devino con la crisis internacional en 2008, puso en evidencia el riesgo que significaba para los futuros jubilados que los recursos supuestamente destinados a cubrir sus haberes estuvieran expuestos a los vaivenes de la especulación financiera. Se abrió así la oportunidad de recuperar parte de los recursos desviados a las AFJP (un tercio de ellos se habían perdido para siempre en concepto de comisiones y seguros) y al hacerlo volvieron al Estado los recursos que hasta ese momento administraban las subsidiarias de los bancos denominadas AFJP. Más allá de la relevancia de la decisión de volver a un régimen jubilatorio único de reparto y estatal, esta decisión implicó que la deuda que hasta ese momento tenía el Estado con el sector privado pasara a ser con él mismo, mediante la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad administrado por la ANSES. Esta medida permitió que no sólo se recuperaran recursos que le eran propios, sino que conllevó una significativa reducción del endeudamiento con el sector privado.

En el año 2010 volvió a proponerse un canje de deuda sobre el resto de los acreedores privados, todavía en default, en los mismos términos que la presentada en 2005. La aceptación alcanzó al 17,4% de los acreedores, lo que elevó el monto total de deuda reestructurada a un 92,4%; indiscutiblemente, una reestructuración de deuda masiva y por tanto exitosa.

Al mismo tiempo, se inició una política de desendeudamiento con el sector privado, al crear el Fondo de Desendeudamiento Argentino (Fondea) que consistió en utilizar parte de las reservas internacionales para pagar los intereses y amortizaciones de deuda. En los hechos, esta medida implica que el Tesoro Nacional toma deuda con el BCRA a cambio de letras intransferibles nominadas en dólares a una tasa de interés muy baja y 10 años de plazo. En consecuencia, esta política no implica una reducción del stock de deuda, sino que conlleva un cambio en su composición: el Estado en lugar de deberle al sector privado en condiciones de crédito extorsivas se endeuda en condiciones favorables con un organismo que integra el propio Sector Público que aporta recursos inmovilizados sobre los cuales casi no recibe ningún rendimiento.

Otro de los frentes que habían dejado abierto los gobiernos conservadores fue la actitud de algunas de las empresas que tenían las concesiones de servicios públicos privatizados cuando el negocio dejó de ser tan redituable: se fugaron e iniciaron juicios en los que reclamaban una indemnización por los cambios en las condiciones del contrato amparadas en los tratados de protección de inversión que Argentina cediera en los 90' en pos de atraer la "deseada" inversión extranjera directa. Los marcos legales de las ruinosas privatizaciones autorizaban así a las empresas externas a efectuar el reclamo ante el CIADI, organismo dependiente del Banco Mundial, que, como era de esperar, falló a favor de las empresas extranjeras. Nuevamente, este gobierno tuvo que dar respuesta a las "desatinadas" políticas del pasado y logró cerrar con un acuerdo en 2013 con las 5 empresas que obtuvieron sentencia firme a su favor. La retribución no fue la reclamada, tanto en monto como en condiciones: fueron compensadas con bonos de legislación argentina por un monto sustancialmente menor (casi un 40%) a los establecidos en las sentencias, después de una ardua negociación.

Empresas	Sede	TIB	Concesionaria en Argentina	Negocio	Reclamo	Año
Azurix Corp.	USA	USA-Argentina	Azurix Buenos Aires S.A. (Ex Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires)	Contrato de Concesión para la distribución de agua potable y recolección y tratamiento de líquidos cloacales e/Prov.Bs As y Azurix Buenos Aires S.A. de 1999 por 30 años.	Pesificación y congelamiento de tarifa	2001
Blue Ridge Investments (fondo de inversión del bank of America)	USA	USA-Argentina	Transportadora de Gas del Norte (TGN)	Desde 1995 TGN y CMS Gas Transmission Company poseía el 25% de TGN y es comprada por Blue RI en 2008.	Pesificación y congelamiento de tarifa	2001
Continental Casualty Company (CCC)	USA	USA-Argentina	CNA ART S.A. (ex OMEGA ART S.A.)	Desde 1996 CCC desembarca como OMEGA ART S.A. con el 70% en 2000 es propietaria del 100% y la denomina CNA ART S.A.	Pesificación y congelamiento de portafolio	2003
National Grid Transco PLC	Inglaterra	Gran Bretaña-Argentina	TRANSENER (ex Agua y Energía S.E.) y TRANSBA (ex SEGBA S.A.)	Contrato de Concesión para el transporte de energía eléctrica de Alta Tensión por 95 años de TRANSENER, que luego adquiere el 90% de TRANSBA en la Prov. de Bs As. de 1992	Pesificación y congelamiento de tarifa	2003
Vivendi Universal S.A. (ex Compagnie Générale des Eaux)	Francia	Francia-Argentina	CAA (Compañía de Aguas del Aconquija S.A.)	Contrato de Concesión para la distribución de agua potable y tratamiento de desechos por 30 años e/Prov.Tucumán y CCA	Incumplimiento de contrato	1996

Por último, en 2014, después de varios intentos que no llegaron a buen puerto, se entabló una negociación con el Club de París por una deuda originada con 16 países miembros entre los años 1958 y 2001, que también había caído en cesación de pagos en 2002, que tuvo resultado positivo, llegándose a un acuerdo de una forma de pago en cuotas que contempla un desembolso inicial de sólo 642 millones de dólares en julio de 2014, equivalente al 6,7074% del total de la deuda refinanciada a 5 años con cláusula de extensión a 7 años.

Este incompleto repaso de todas las intervenciones de la gestión iniciada en 2003 para solucionar los problemas engendrados en los anteriores gobiernos culmina con lo que

queda pendiente: el 7,6% de los acreedores privados que no aceptaron los canjes de deuda, de los cuales el 0,4% ha iniciado juicio a la Argentina en los tribunales de Nueva York, con la intención de cobrar el valor nominal de los títulos. En un fallo incomprensible, el Juez Griesa del primer circuito avaló el reclamo de los fondos buitres y dispuso que se hiciera efectivo el pago del valor nominal de los bonos indexados desde su vencimiento y actualizados al momento del pago efectivo (por deudas contraídas antes de 2001, aunque estos fondos hubieran adquirido los bonos en fechas posteriores). El juego de poderes hizo que la Cámara de Apelaciones aceptara el fallo de Griesa y la Corte Suprema de Justicia de EEUU lo avale al resolver no intervenir, poniendo en jaque los avances sociales alcanzados por la Argentina en estos años.

## 7. Mitos y verdades a partir del fallo de Griesa

La situación actual ha puesto de manifiesto un sinnúmero de tergiversaciones ante la opinión pública.

### ***“Argentina ha tenido un rumbo errático en su frente externo”***

La hipótesis de esta afirmación es que el actual gobierno tuvo una mala estrategia en el manejo de deuda desde el comienzo. Los hechos demuestran, tal como explicamos en el apartado 5, que las administraciones económicas llamadas “serias” y “responsables” y que estuvieron tomando las decisiones durante la etapa de valorización financiera fueron los responsables directos de la herencia que recibió el gobierno en 2003:

- Default de la deuda con acreedores privados por u\$s80.000 M
- Default de la deuda con el “Club de Paris” por u\$s8.000
- Juicios en el CIADI por aproximadamente u\$s100.000 M
- Retrasos con los organismos multilaterales de crédito: FMI, BM, BID, etc.

Como se describió en el apartado 6, todos fueron resueltos durante estos últimos 11 años quedando pendiente el juicio de los Fondos Buitres. Al mismo tiempo se sostiene que, respecto a este último caso, el Gobierno debería haber negociado para acordar con los Buitres. El comentario tiene dos falacias, la primera es que la Argentina negoció durante estos 11 años y así logró cerrar estos acuerdos. Claro, negoció desde una postura de fuerza y haciéndole notar a la otra parte que también podía perder, práctica imprescindible para encarar cualquier negociación.

### ***”Los “Buitres” querían negociar”***

Los “Buitres” no quisieron negociar cuando tuvieron la oportunidad que Argentina brindó con las aperturas de los canjes en 2005 y 2010. Sólo “negocian” después de una sentencia favorable, lo que en este caso ocurrió cuando la CSJ de EEUU decidió no tomar el caso.

### ***”La justicia de Estados Unidos es seria”***

Pueden citarse dos ejemplos que concluirían lo contrario: el juicio de los “FB” contra Perú en donde un fallo de primera instancia otorgaba la razón al país hermano. Eran tiempos de la vigencia de la Doctrina Champerty: nadie puede comprar títulos vencidos con la intención de cobrar vía judicial. (en el caso actual los Buitres compraron títulos en default después del canje de 2005 y antes del de 2010, o sea, querían cobrar vía judicial). Pero

luego, llamativamente, la cámara de apelaciones revirtió la sentencia fallando contra Perú. También está el caso de la quiebra del municipio de Detroit donde la propuesta de reestructuración de deuda fue aceptada por el 70% de los acreedores y la justicia obligó al resto a aceptar las condiciones.

### ***“La sentencia de Griesa se sustenta en el criterio del paripassu”***

Esto es, si Argentina le paga a unos acreedores (los reestructurados) también le debe pagar a los Buitres. El punto insólito es que Argentina le pagó a los reestructurados con quita, mayores plazos (hasta el 2038) y menores tasas pero la sentencia establece que a los buitres hay que pagarles el 100%. ¿Y dónde está el criterio del paripassu?

### ***“Se llaman Buitres”***

Por último, estos fondos han recibido el nombre de buitres asociándolo con el ave carroñera, ya que se supone que se aprovechan del moribundo o muerto. Sería más apropiado denominarlos Fondos Parásitos ya que intentan cobrar cuando el moribundo se ha recuperado. No le prestan dinero a nadie y “viven” de quien produce.

## **8. Conclusiones**

Las características centrales del funcionamiento del capitalismo actual (últimos 40 años), denominado globalización, han sido planteadas al inicio de esta revista; preeminencia de los capitales financieros e internacionalización de la flexibilidad laboral. El resultado de la conjunción de estas características es una progresiva concentración de la riqueza en el orden mundial y, casi sin excepción, en los distintos países de cualquier orden. Esto último, por si hiciera falta, ha sido comprobado empíricamente, entre otros, por el trabajo de Thomas Piketty.

En este nuevo orden económico mundial la Argentina ha intentado dos formas distintas para insertarse en él, también comentadas más arriba. Una en el período 1976-2001 y otra a partir de 2003. En el primer caso la inserción fue de carácter pasivo adaptándose a todas las “liberalizaciones”; los resultados quedaron expresados en 2002. A partir de 2003 se ha intentado una inserción teniendo en cuenta a la sociedad Argentina y no sólo el capital; los resultados han sido distintos.

En ese mundo “juegan” libremente los Fondos Buitres y su accionar ha puesto en jaque a distintos países como Brasil, Perú, Zambia, Camerún, República Democrática del Congo, Nicaragua y Etiopía. En el caso de Zambia los “Fondos Buitres”, después de obtener una sentencia favorable en los tribunales ingleses, se quedaron con los fondos destinados al programa de salud del país. En el caso que nos ocupa ponen en riesgo la recuperación de Argentina.

Es evidente que resulta imperioso una nueva regulación mundial que trate de atenuar o revertir las tendencias actuales del capitalismo. Esta pretensión probablemente resulte idealista ya que en los países centrales gobiernan los “sistemas financieros” a través de sus representantes, siendo Europa el caso más notorio.

Por otro lado, también es necesario que las dirigencias políticas de los países periféricos intenten insertarse en el mundo priorizando los intereses de sus pueblos y no sometiéndose de forma automática a las reglas del juego de la denominada globalización.

**La presente revista se editó en la  
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.  
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)  
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960**

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdor. Diego Turkenich

Cdor. Fabián Flores

Lic. Julieta Biasotti

Lic. Josefina Marcelo

Lic. Santiago Gahn

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroppoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras