

Universidad de Buenos Aires -Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

ESPECIALIZACIÓN EN HISTORIA ECONÓMICA Y DE LAS  
POLÍTICAS ECONÓMICAS

---

TRABAJO FINAL ESPECIALIZACIÓN

---

**Endeudamiento público externo, ajuste fiscal y  
su impacto en los derechos humanos en la  
Argentina (1976-2001)**

AUTOR: EDUARDO IGNACIO ALMIRÓN DENIS

DIRECTORA: DRA. NOEMI BRENTA

MARZO 2022

---

## RESUMEN

Desde 1976, la economía argentina ha desarrollado tres períodos en los que rigieron la valorización financiera y el endeudamiento: 1976-1983, 1992-2001 y 2016-2018. Como consecuencia de dichos procesos el país atravesó cuatro crisis profundas con sus particularidades. Tres de ellas sucedieron en los períodos 1981-1982, 1989, 2001-2002 y la cuarta crisis inició en 2018 y continúa hasta hoy. Cada una de estas crisis tuvo (y tiene) un elevado costo en términos de crecimiento y profundas consecuencias sociales que derivaron en una pauperización acumulativa de las condiciones de vida. Esta investigación se erige en el siguiente interrogante: ¿Existe una relación entre el proceso de endeudamiento externo y la vigencia de los derechos humanos en Argentina? y de existir esa relación, ¿a través de qué canales afecta un mayor endeudamiento externo a la realización de los derechos humanos?

Este trabajo final de la especialización en Historia Económica se centrará en el estudio de una relación causal entre el endeudamiento externo público (variable independiente) y el impacto en el goce de los derechos humanos (variable dependiente) en Argentina para el período 1976-2001. Se asumirá como hipótesis que esta relación está mediada por dos canales: uno es el “canal del ajuste fiscal”, que reduce los recursos de las partidas ligadas a garantizar las distintas dimensiones de los derechos humanos, y el otro es el “canal de las reformas estructurales” vía modificación de regulaciones y leyes, frecuentemente sugeridas en los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El enfoque de derechos humanos utilizado en esta investigación se centrará en los derechos económicos y sociales, así como en las condiciones materiales de vida de la población. Más específicamente, en el presente estudio se hará particular énfasis en la evaluación del impacto del endeudamiento público en los derechos humanos relacionados con la posibilidad de trabajar, la calidad del empleo y el acceso a un nivel de vida adecuado que permita el ejercicio pleno de otros derechos, así como también el impacto de la austeridad fiscal en el ejercicio de otros derechos como la salud, el bienestar y la educación.

**Palabras Clave (Código JEL): (H6) Presupuesto, Déficit y Deuda – (H63) Deuda, Manejo de deuda – (I) Salud, Educación y Bienestar – (E) Política Macroeconómica, Aspectos Macroeconómicos de Finanzas Públicas.**

## Tabla de contenido

RESUMEN .....	2
AGRADECIMIENTOS .....	5
INTRODUCCIÓN .....	6
Fundamentación y planteamiento del problema .....	6
Objetivos .....	8
Aspectos metodológicos .....	9
Marco conceptual .....	10
¿Qué es la deuda externa pública? .....	10
¿Por qué considerar la deuda externa pública y no la totalidad de la deuda? .....	11
¿Qué es el ajuste fiscal y cuál es su relación con la deuda pública? .....	11
¿Por qué es necesaria una visión del ajuste fiscal desde los derechos humanos? .....	12
El principio de máxima asignación de recursos .....	15
Marco de referencia para una evaluación de las políticas desde una perspectiva de derechos humanos .....	17
Dimensiones de impacto de las medidas de ajuste en los derechos .....	19
Estado del arte .....	20
Acercas de las crisis financieras .....	20
El efecto de la deuda sobre el crecimiento .....	24
Literatura sobre las reestructuraciones de deuda .....	25
El marco de sostenibilidad de la deuda pública y austeridad: Un enfoque desde los derechos humanos .....	28
Estado del arte sobre la deuda externa pública argentina .....	30
Los estudios pioneros de la deuda externa argentina .....	30
La valorización financiera y la fuga de capitales .....	32
Argentina y el FMI .....	33
Los planes de ajuste .....	33
Los estudios frente a la crisis de 2001 .....	34
DESARROLLO .....	35
La valorización financiera, el ciclo de endeudamiento y su crisis terminal. ....	35

CAPÍTULO 1. La implantación de un modelo basado en la valorización financiera del capital y sus crisis. ....	35
El cambio estructural de la economía bajo la dictadura cívico-militar .....	35
El desempeño económico en la restauración democrática y la herencia económica del gobierno de facto .....	42
El consenso neoliberal en la década menemista.....	51
El gobierno de la Alianza. ....	54
Los Acuerdos con el FMI y los planes de ajuste.....	54
Evolución de las condicionalidades del FMI en los programas acordados (1976-1991)	57
Evolución de las condicionalidades del FMI en los programas acordados en la etapa de la convertibilidad del peso (1992-2001).....	57
CAPÍTULO 2. El endeudamiento externo en la valorización financiera .....	58
Crecimiento de la deuda externa durante la dictadura .....	58
La deuda externa, grillete de la democracia.....	66
El frustrado “Club de deudores” .....	68
La deuda con el Club de París.....	71
La investigación frustrada de la deuda de la dictadura .....	74
El Plan Baker.....	76
Reestructuración e inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento: el Plan Brady .....	77
Deuda insostenible rumbo al default.....	80
CAPÍTULO 3. Dos décadas de ajuste fiscal y su efecto sobre los derechos humanos .....	84
El resultado fiscal y el peso del servicio de la deuda .....	84
Las consecuencias humanas del endeudamiento .....	87
El derecho al trabajo.....	87
Las condiciones materiales de vida.....	95
El derecho a la salud.....	97
La exclusión en la seguridad social.....	100
El financiamiento educativo.....	105
Conclusiones .....	111
BIBLIOGRAFÍA .....	116

## AGRADECIMIENTOS

Le agradezco hoy y cada día a mi madre por su amor eterno, por inculcarme la empatía, la pasión por lo que hago y, sobre todo, por enseñarme a no rendirme. A mi padre, le agradezco el cariño, y ser ejemplo cotidiano de coherencia y lealtad con sus valores. A mi hermana, Mercedes, su presencia constante a pesar de la distancia. Gracias a Aye, quien con su afecto, ternura y sonrisas me acompañó en las victorias y frustraciones en estos dos años de escritura académica y exigencia profesional.

Agradezco a mis compañeros de cursada, Marcelo Gros y Cecilia González Bonorino, quienes se han convertido en grandes amigos tras compartir prolongadas jornadas de estudio y escritura en estos cinco años.

A Julián Zícari, por los debates cotidianos enriquecedores que sostenemos en el marco de la cátedra de Estructura Social Argentina, así como por sus sugerencias en este proceso de trabajo.

Agradezco especialmente a quien me dirigió en este trabajo final de especialización, la Dra. Noemi Brenta, por su contribución y comentarios, y por haber producido una obra que es un registro fundamental para la historia económica argentina en materia de deuda pública.

Desligo a todos los mencionados de cualquier falencia que este trabajo pueda contener.

## INTRODUCCIÓN

*“El presente y el pasado se penetran entre sí. A tal punto que en lo que se refiere a la práctica del oficio de historiador, sus lazos tienen doble sentido. Si para quien quiere comprender el presente, la ignorancia del pasado resulta funesta, lo recíproco -aunque no siempre se caiga claramente en la cuenta- no es menos cierto”. (Bloch, 2001:70).*

### Fundamentación y planteamiento del problema

En un contexto en el que la Argentina ha vuelto a sufrir una crisis de deuda en medio de una recesión, un elevado desempleo e inflación descontrolada, la principal inquietud que guía esta investigación es identificar regularidades a partir de los procesos anteriores de endeudamiento externo y las crisis derivadas de los mismos. Los vaivenes en mi propia vida ralentizaron el proceso de escritura llevándome a escribir las últimas líneas en febrero del 2022, en el marco de los 20 años en que Argentina vio crujir e implosionar las instituciones políticas, sociales y económicas. El hito del 2001 no solo definió el curso de las siguientes dos décadas de la historia de nuestro país, sino que también forjó mi vocación como economista y estudioso de las ciencias sociales. Con esto quiero decir que el objeto de estudio abordado además de constituir un problema fundamental de la vida económica y social de nuestro país fue atravesando mi vida en distintos planos. En primer lugar, en mi formación académica en economía, historia y sociología, que me llevó a problematizar con un enfoque integral un fenómeno que suele ser estudiado con un encadenamiento de sucesos financieros, monetarios y fiscales. En segundo lugar, en mi carrera profesional, debido al contacto cotidiano con la compilación y estimación de la deuda externa pública y con las técnicas específicas para su medición como analista en la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del INDEC a fines de 2018, coincidiendo con el comienzo del abordaje de este estudio.

Al iniciar el proceso de investigación y escritura de este trabajo, era de mi interés abordar los ciclos anteriores de endeudamiento externo, su devenir en forma de crisis y ajuste, así como su impacto en el bienestar de la población. A mediados del 2018, el objetivo era el de advertir, a través de una lectura histórica de los procesos de endeudamiento anteriores, acerca del

sufrimiento que causan las crisis financieras y las recetas de austeridad a gran parte de la población.

El proceso de escritura de esta tesina coincidió con que el país se encontraba inmerso en una crisis económica y social, iniciada en 2018 y profundizada por un nuevo programa de ajuste fiscal, auspiciado por el FMI, que otorgó al país el mayor crédito de su historia por 44.000 millones de dólares. La deuda tomada en los mercados por la administración de Mauricio Macri y la deuda contraída con el FMI ha sido declarada insostenible tanto por el organismo como por el gobierno de Alberto Fernández en marzo de 2020.

El desarrollo de esta investigación también convivió en los últimos dos años con mi desempeño profesional en la Unidad de Gestión de Sustentabilidad de Deuda Pública Externa de la Secretaría de Finanzas, unidad a cargo de la reestructuración de deuda con acreedores de títulos en moneda extranjera desarrollada en el año 2020 en el Ministerio de Economía y, posteriormente, con mi rol como Director de Análisis Cuantitativo, que me lleva en el presente a participar del proceso de reuniones técnicas en el marco de las negociaciones con el FMI desarrolladas en 2021 y 2022. La exigencia horaria e intelectual de las tareas desempeñadas en el Ministerio de Economía postergaron la finalización de este trabajo académico, al mismo tiempo que las experiencias y aprendizajes en el marco laboral lo enriquecieron.

La mencionada relación entre mi vida personal y la relevancia histórica del tema se encuentra al servicio de construir un objeto de estudio de interés para los debates actuales de la historia económica. Bajo la objetividad implicada (Ricoeur, 1969) se busca analizar en este trabajo los encadenamientos derivados de un proceso de endeudamiento externo insostenible y relacionarlos con la vigencia de los derechos humanos en las anteriores crisis de deuda en el país de 1982, 1989 y 2001 y en la que estamos transcurriendo desde 2018.

Desde 1976, la economía argentina ha desarrollado tres períodos en los que rigió la valorización financiera y el endeudamiento: 1976-1983, 1992-2001 y 2016-2018. Como consecuencia de dichos procesos el país atravesó cuatro crisis profundas con sus particularidades: 1981-1982, 1989, 2001-2002 y la crisis actual comenzada en 2018. Cada una de estas crisis tuvo un elevado costo en términos de crecimiento y profundas consecuencias

sociales que derivaron en una pauperización acumulativa de las condiciones de vida y un correlato negativo sobre un número de derechos sociales, culturales y económicos.

El trabajo final de especialización indagará en la vinculación entre endeudamiento externo, ajuste fiscal y su impacto en los derechos humanos hasta la crisis de los años 2001-2002, haciendo énfasis en las consecuencias sobre el derecho al trabajo y el acceso a bienes esenciales. Esta investigación continuará en la Tesis de Maestría, profundizando en el impacto en los derechos humanos de las políticas de austeridad y otras medidas económicas ortodoxas relacionadas con permanente presión del endeudamiento insostenible sobre las arcas del Estado y se ampliará el estudio al más reciente proceso de endeudamiento y crisis.

Las preguntas que guían esta investigación son la siguientes: ¿Existe una relación entre el proceso de endeudamiento externo y la vigencia de los derechos humanos en Argentina? y de existir esa relación, ¿a través de qué canales afecta un mayor endeudamiento externo a la vigencia de los derechos humanos?

## Objetivos

El presente trabajo de investigación se centrará en el estudio de una relación causal entre el endeudamiento externo público (variable independiente) y el impacto en el goce de los derechos humanos (variable dependiente) en Argentina para el período 1976-2001. Por hipótesis, esta relación está mediada por dos canales: uno es el “canal del ajuste fiscal”, que reduce los recursos de las partidas ligadas a garantizar las distintas dimensiones de los derechos humanos, y el otro es el “canal de las reformas estructurales” vía modificación de regulaciones y leyes, habitualmente sugeridas en los programas del FMI.

Los estudios sobre endeudamiento externo y los efectos de la austeridad en el bienestar se han multiplicado a partir de las crisis de deuda de las economías europeas en los años posteriores a la crisis financiera de 2008-2009. En este trabajo, se utilizarán los desarrollos conceptuales recientes para aplicarlos a un proceso histórico anterior como lo fue el endeudamiento y el ajuste fiscal en la etapa 1976-2001 en la Argentina.

## Aspectos metodológicos

El plan de trabajo sugerido requiere la aplicación de diferentes estrategias metodológicas. Para medir la evolución del endeudamiento externo público se requerirá un enfoque cuantitativo que implique la investigación de fuentes oficiales y la medición de indicadores de sostenibilidad. Para evaluar cómo el endeudamiento externo público influyó en el canal presupuestario, será preciso explorar y compilar los presupuestos destinados a las partidas seleccionadas. Finalmente, siguiendo este enfoque cuantitativo, se medirá el impacto en el goce de los derechos humanos a partir del seguimiento de determinados indicadores de las diferentes dimensiones de los derechos humanos.

La objetividad requiere por parte del investigador o investigadora un método expreso que pueda ser reproducido por otros. Se profundizará en los métodos a utilizar en el apartado metodológico. Sin embargo, se puede adelantar que en el presente trabajo se utilizará un enfoque cuantitativo para medir el impacto en determinadas dimensiones de los derechos humanos a través de técnicas como la construcción de indicadores de sostenibilidad de deuda, así como la construcción y análisis de indicadores de bienestar de la población. A su vez, se utilizarán técnicas cualitativas propias de la historia como el análisis de documentos, como los acuerdos *Stand By* firmados con el FMI, legislación vinculada a las reformas o el marco legal de los contratos de deuda, entre otros documentos.

Por otro lado, la caracterización del proceso de endeudamiento externo público será complementada con el análisis de documentos como prospectos de emisión, discursos de presidentes y ministros, acuerdos con el FMI y legislación pertinente. El estudio del “canal de las reformas estructurales” implicará una revisión bibliográfica, de legislaciones, acuerdos con el FMI y otro tipo de compromisos asumidos vinculados a reformas estructurales.

Para evaluar tanto la carga del pago de intereses como el impacto del ajuste fiscal en distintos períodos será una fuente de gran utilidad la serie de Presupuesto Ejecutado de la Administración Nacional 1965-2006, publicado en 2003 y actualizado en 2007. El universo institucional de gastos comprendidos es la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados. No obstante, es necesario advertir

que no se trata de un conjunto estable a lo largo del tiempo, ya que se fueron produciendo incorporaciones y salidas.

Previo a 1993, la Oficina Nacional de Presupuesto incorporó el Sistema de Seguridad Social que, actualmente, forma parte del presupuesto nacional y, anteriormente, aparecía como cuenta especial. No se incluyen los gastos correspondientes a los presupuestos de Empresas y Sociedades del Estado, aunque sí están computados los aportes del gobierno como transferencia para déficit o financiamiento de inversiones de aquellas. El clasificador por Finalidad y Función no ha sido el mismo en el período considerado. En los años de alta inflación los intereses de la deuda interna presentan la incidencia de la alta tasa de interés nominal que incluye el componente real y la prima por inflación. Sin embargo, la serie de gastos en intereses de la deuda no refleja con claridad este fenómeno ya que en la misma se incluyen también los externos, los cuales a su vez fueron pagados parcialmente en algunos años, compensando en parte el efecto descrito anteriormente.

Para llevar los valores a pesos constantes, la Oficina Nacional de Presupuesto utilizó un índice de precios combinados, formado por el promedio simple de las variaciones del Índice de Precio al Consumidor (IPC) y del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM), suministrados por el INDEC. A los fines de este trabajo, se elaboró una proyección de la serie del Producto Bruto Interno (PBI) partiendo de las estimaciones a precios de mercado en moneda corriente de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, cuya base de cálculo es el año 1993. La proyección de los años anteriores se obtuvo como resultado de aplicar a los importes actuales, las variaciones del PBI de estimaciones disponibles con base en los años 1986, 1970 y 1960.

## **Marco conceptual**

### **¿Qué es la deuda externa pública?**

En términos estadísticos, la deuda externa (o exterior) es una deuda contraída con los no residentes. Una deuda es un pasivo que implica un compromiso de pago. Esta definición contiene la deuda pública y públicamente garantizada y una deuda privada a largo plazo y no garantizada, una deuda privada a corto plazo y la utilización de crédito del FMI y otros organismos internacionales (FMI, 2009 y ONU, 2009). El total de la deuda externa incluye la capitalización de atrasos sobre principal e interés y los intereses devengados no pagados

(FMI,2009). El servicio de la deuda se refiere a los pagos de la cantidad principal (inicial) debida con arreglo a un acuerdo de préstamo y el interés realmente pagado sobre el total de la deuda a largo plazo (pública y públicamente garantizada y privada no garantizada), la utilización de créditos del FMI y el interés sobre la deuda a corto plazo.

Hasta 1992 la deuda externa era principalmente determinada por la legislación y la moneda. En la etapa de la convertibilidad los inversores no residentes comenzaron a participar del mercado de títulos locales y se comenzó a emitir una mayor cantidad de deuda local en dólares, por lo cual la residencia, legislación y la moneda de la deuda determinan universos distintos.

### ¿Por qué considerar la deuda externa pública y no la totalidad de la deuda?

Es relevante para este trabajo hacer foco en la deuda con no residentes, ya que estos compromisos son los más difíciles de refinanciar y suelen estar nominados en moneda extranjera, generando una presión mayor sobre el presupuesto en contextos de depreciación de la moneda y, a su vez, es el tipo de deuda que somete a un Estado a condicionalidades expresas o tácitas que implican un mayor sacrificio de la población. Del total de la deuda externa, nuestro análisis se ceñirá al endeudamiento público externo, ya que es el que incide conjuntamente en el presupuesto, en la disponibilidad de reservas internacionales y es el objeto de las renegociaciones. En tanto, el endeudamiento privado externo será tomado en cuenta de manera accesoria por su contribución al engrosamiento del endeudamiento público a principios de la década de 1980 cuando se produjo una estatización de la deuda privada.

### ¿Qué es el ajuste fiscal y cuál es su relación con la deuda pública?

El ajuste fiscal hace referencia a políticas tendientes a reducir el gasto primario o aumentar los ingresos del Tesoro Nacional con el fin de equilibrar las finanzas públicas. Según el FMI, la sostenibilidad de la deuda pública está estrechamente implicada con un ajuste fiscal futuro. Para el organismo la deuda pública es sostenible cuando el gobierno puede mantener el servicio de la misma, sin precisar una corrección excesivamente grande -desde un punto de vista social y político- de sus ingresos futuros o de su trayectoria de gasto primario -no relacionado con los intereses- (James et al., 2006:1). Esta definición de carácter general supone que, a niveles creíbles de resultados primarios, el gobierno es a la vez solvente, esto

significa que los resultados primarios futuros descontados superan el saldo neto actual de la deuda, y posee liquidez -que es capaz de cumplir sus obligaciones a medida que vencen-.

Según el marco planteado por el FMI, el ajuste fiscal puede ser necesario para conseguir objetivos más a largo plazo, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, al tiempo que para atajar vulnerabilidades fiscales como la acumulación de la deuda pública (James et al., 2006:1). Estudios como el de la Dra. Noemi Brenta (2008) contradicen estos objetivos, concluyendo que los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI en Argentina no han servido para perseguir el crecimiento económico, ni tampoco ese ha sido su objetivo. Brenta y Vitelli (Brenta, 2008 y Vitelli y Brenta, 1996) muestran los planes de ajuste como un ciclo que comprende cuatro etapas: aceleración inflacionaria, estabilización, recomposición y ruptura, secuencia que conforma una "onda de precios", en cuyo transcurso se producen fuertes alteraciones en los precios relativos de la economía, transferencias de ingresos intersectoriales, e influjo y salida de ahorro externo. Sostendremos a lo largo del estudio que estas transferencias de ingresos y entradas y salidas de ahorro interno son parte de un dispositivo de poder que consolida y normaliza la dominación de grupos de interés que han sido caracterizadas como bloque de poder económico (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986) fracciones oligopólicas de la burguesía doméstica (O'Donnell, 1977) o elites económicas (Castellani y Dulitzky, 2015). Estos sectores han apoyado políticamente los distintos planes de ajuste y han sido beneficiarios de las ondas de precios consolidando e incrementando su posición dominante en la economía.

### ¿Por qué es necesaria una visión del ajuste fiscal desde los derechos humanos?

En 2012 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una serie de principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos que procura ser un intento de contribuir a la búsqueda de una solución equitativa y duradera a la crisis de la deuda en consonancia con los compromisos políticos de la comunidad internacional y con las obligaciones de derechos humanos de los Estados<sup>1</sup>. La premisa planteada es que “el pleno

---

<sup>1</sup> Principios fundamentales: 1) Todos los Estados, tanto si actúan individual como colectivamente (así como cuando lo hacen por conducto de organizaciones internacionales y regionales de las que son miembros), tienen

disfrute de todos los derechos humanos exige que los Estados, que tienen la responsabilidad primordial de proteger y promover los derechos humanos, asignen recursos adecuados a la consecución de ese objetivo” (Naciones Unidas, 2012:9). No obstante, el documento señala que “los recursos disponibles se ven limitados -y la asignación de recursos socavada- por una amplia gama de factores, entre los que se incluye el cumplimiento de las obligaciones relativas al servicio de una deuda externa excesivamente onerosa” (Naciones Unidas, 2012:9). En estos principios se sugiere que algunas políticas económicas como la consolidación fiscal, los ajustes o reformas estructurales, la privatización, la desregulación de los mercados financieros y de trabajo y la reducción de las normas de protección del medio ambiente, pueden tener consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos.

La consolidación fiscal (los recortes en el gasto público, los cambios fiscales regresivos, las reformas del mercado laboral y las reformas de las pensiones) puede comprometer la vigencia plena de los derechos humanos. El impacto combinado o acumulado de estas medidas ha sido muy significativo en las vidas de las personas, especialmente las más desfavorecidas (Naciones Unidas, 2012-2014). Los efectos combinados de los recortes del gasto social, los aumentos de impuestos al consumo, los reveses en las oportunidades de trabajo decente y las reformas de las pensiones profundizaron la pobreza y acentuaron la desigualdad en términos de ingresos, riqueza, género, etnicidad, edad, orientación sexual, discapacidad.

---

la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Los Estados deben asegurarse de que ninguna de sus actividades relacionadas con las decisiones acerca de la concesión y solicitud de préstamos, las de las instituciones internacionales o nacionales, públicas o privadas a las que pertenezcan o en las que tengan intereses, la negociación y aplicación de acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda, la utilización de los fondos, los pagos de deuda, la renegociación y reestructuración de la deuda externa, y, en su caso, el alivio de la deuda, irá en detrimento de esas obligaciones. **2).** Todos los Estados deberían aplicar políticas y medidas efectivas con el fin de crear las condiciones que permitan asegurar el pleno disfrute de todos los derechos humanos, teniendo presente la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y los posibles efectos negativos del servicio de la deuda externa y de la adopción de las políticas de reforma económica conexas en el disfrute de los derechos humanos. **3).** Toda estrategia de deuda externa debe concebirse de forma que no obstaculice el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos y debe estar destinada, entre otras cosas, a garantizar que los Estados deudores alcancen un nivel de crecimiento adecuado para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y de desarrollo, así como cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. **4).** Las instituciones financieras internacionales y las empresas privadas tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales. Ello conlleva el deber de abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar políticas y programas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos. (Naciones Unidas, 2012, A/HRC/20/23)

También serán parte de nuestro marco teórico los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a partir del Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales<sup>2</sup>. Entre estos principios podemos mencionar el segundo, que hace referencia a la obligación de los Estados y de las Instituciones Financieras Internacionales a cumplir sus compromisos en materia de derechos humanos en todo momento, incluso en tiempos de crisis económica. En este mismo sentido, el principio tercero sostiene que los Estados y otros acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales, deberían demostrar que las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir -no para socavar- las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Esto implica evaluar cualquier efecto previsible de sus políticas económicas en los derechos humanos.

La visión del Center for Economic and Social Right (CESR, 2018) será de gran utilidad para esta investigación, debido a que sostiene que las evaluaciones de la política económica desde un marco de derechos pueden contribuir a reafirmar los derechos humanos como objetivo último de la política económica, incluso en tiempos de estrés fiscal. Sin embargo, es necesario señalar que este tipo de enfoques presenta una limitación, debido a que tiende a centrar el análisis en los sectores afectados, perdiendo de vista a los sectores que se benefician de esta pauperización generalizada de las condiciones de vida.

---

<sup>2</sup> En adelante mencionaremos estos derechos bajo la sigla DESC. Para más detalles sobre los principios rectores. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtandImpactassessments.aspx>

## El principio de máxima asignación de recursos

*“(... )cada Estado Parte (...) se compromete a tomar los pasos necesarios (...) para adoptar las leyes u otras medidas que sea necesario para hacer efectivos los derechos(...) en el presente Pacto.” (Artículo 2.1. del Pacto DESC)*

*“Cada Estado Parte (...) se compromete a tomar pasos (...) al máximo de sus recursos disponibles, con miras a lograr progresivamente la plena realización de los derechos (...) en el presente pacto” (Artículo 2.2. del Pacto DESC)*

Así como el concepto de sostenibilidad de la deuda establece una conexión directa entre el endeudamiento y el ajuste fiscal necesario para cumplir con el servicio de la deuda, el concepto máxima asignación de recursos (MAR) implica una relación causal entre la asignación de recursos presupuestarios y la posibilidad de los Estados de garantizar el acceso universal a los derechos económicos, sociales y culturales. El principio de máxima asignación de recursos se desprende del Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, al cual nuestro país suscribió. Es importante destacar el compromiso asumido en el Artículo 2 de los Estados Parte de *“adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos”*.

Si los gobiernos van a utilizar el presupuesto para hacer efectivos los derechos de las personas, necesitan entender la relación del presupuesto con los derechos humanos garantizados en la constitución, en las leyes de su país, y en las leyes regionales y tratados internacionales de derechos humanos que el gobierno haya ratificado (Naciones Unidas, 2017:12).

Siguiendo a Blyberg y Hofbauer (2014), la obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles significa que un gobierno debe hacer todo lo posible para movilizar recursos dentro del país a fin de obtener fondos disponibles para el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales o DESC. Las autoras señalan que “mientras que cualquier país tiene típicamente un rango de potencial recursos (humanos, naturales, etc.), los recursos financieros representados por el presupuesto del gobierno son clave para realizar derechos económicos, sociales y culturales” (Blyberg y Hofbauer, 2014:1).

El alcance del principio de máxima asignación de recursos y las implicancias que tiene sobre la asignación de las partidas del gasto presenta ciertas cuestiones críticas que han sido objeto de análisis por parte de las Naciones Unidas y otras instituciones como el mencionado CESR o el Center for Women 's Global Leadership. Una cuestión refiere a la necesidad de delimitar cuáles son las partidas presupuestarias que están estrechamente orientadas a garantizar los derechos, ya que se podría caer en el argumento de que toda acción de un Estado se encuentra ligada a garantizar derechos.

En el documento *Realizing human rights through Budget*, las Naciones Unidas señalan que no se pueden garantizar derechos sin recursos fiscales, como a veces se cree sobre los derechos de primera generación.

El Estado debe asignar recursos para crear, implementar y sostener la red de instituciones (tribunales, órganos legislativos, instituciones nacionales de derechos humanos y fuerzas de seguridad), políticas y programas (planes generales de educación o formación básica), servicios (asistencia jurídica gratuita y atención primaria), infraestructura (instalaciones de detención apropiadas y escuelas), personal (tanto administrativo como técnico) y procedimientos (juicios, registro de nacimientos y inmunización contra infecciones enfermedades) que se necesitan para cumplir con la amplia gama de derechos humanos y obligaciones (Naciones Unidas, 2017:19). El citado documento sugiere que para estudiar la relación de los derechos humanos con los presupuestos de los gobiernos es necesario observar la centralidad de recursos para la realización de derechos específicos, así como la cantidad de recursos necesarios para esa realización.

La obligación de la máxima asignación de recursos para el desarrollo de los DESC requiere que se destinen más recursos del gobierno, teniendo como obligación recaudar los ingresos a nivel nacional que le sean posibles sin, por supuesto, socavar la viabilidad de la economía a largo plazo (Byberg y Hofbauer, 2014:3).

A modo de síntesis, es posible mencionar algunas implicancias del principio de máxima asignación de recursos. Los pasos deben conducir a la realización progresiva de los derechos en cuestión y el gobierno debe utilizar el máximo de sus recursos disponibles para hacer efectivos los derechos. El principio analizado contiene los siguientes supuestos:

- El compromiso de garantizar derechos requiere la asignación de recursos humanos, intangibles y principalmente fiscales.
- El goce progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales requiere incrementar la disponibilidad de recursos.
- En cambio, el recorte en la disponibilidad de recursos afectados suele generar una tendencia regresiva en la vigencia de los derechos.

Mientras recuperen su inversión, a los acreedores privados -generalmente- no le importa de donde salen los recursos. En cambio, el FMI busca influir en cómo se diseña la consolidación fiscal para que los países con deudas insostenibles que caen bajo sus programas puedan cumplir con sus pagos. Luego de la crisis del 2009, el FMI comenzó a tener en consideración en sus programas ciertos pisos de gasto para programas sociales, siempre con una visión de gasto focalizado y de transferencias mínimas, para paliar las consecuencias que el mismo programa suele generar.

### Marco de referencia para una evaluación de las políticas desde una perspectiva de derechos humanos

A continuación, con objeto de operacionalizar las definiciones precedentes, se presenta el marco que se utilizará para evaluar el impacto de las políticas de ajuste en el goce de los derechos humanos de la población. En este marco, no sólo se considera el impacto en los DESC, sino que las medidas de austeridad también pueden impactar en los derechos civiles y políticos. Este instrumento nos permitirá analizar en cada período, luego de recorrer la

evolución del endeudamiento, las políticas de ajuste, el desempeño económico y qué consecuencias han tenido en el goce de los derechos humanos de la población. Para la elaboración de este marco se utilizó el implementado por el CESR para evaluar el impacto de las medidas de austeridad en la última crisis de deuda de los países europeos en 2009.

En el presente estudio se hará particular énfasis en la evaluación del impacto del endeudamiento público en los derechos humanos relacionados con la posibilidad de trabajar, la calidad del empleo y el acceso a un nivel de vida adecuado que permita el ejercicio pleno de otros derechos, según los Artículos 23 y 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). A su vez, se profundizará en el impacto de la austeridad fiscal en el ejercicio de otros derechos a la salud y al bienestar (Artículo 25) y a la educación (Artículo 26). También será parte del marco teórico el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por las Naciones Unidas en 1966, al cual la Argentina adhirió, adquiriendo rango constitucional de acuerdo al Artículo 75 de la Constitución Argentina. En este pacto se desarrolla la conceptualización del derecho a trabajar en condiciones dignas y a cambio de una remuneración equitativa que garantice condiciones dignas de vida (Artículos 6, 7 y 8), el derecho a la protección social por parte del Estado (Artículos 9 y 10), el derecho a acceder al máximo nivel de salud posible, así como a la educación (Artículo 12) El compromiso de los Estados parte de asignar hasta el máximo de recursos disponibles, como se mencionó en el apartado anterior, brinda argumentos para analizar la asignación de recursos fiscales a estos objetivos. A partir de estos elementos, se seleccionará y estudiará la evolución de una serie de indicadores en cada período, incluyendo recortes presupuestarios y legislaciones específicas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la RES 217 (A) de 1948, acceder a <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

## Dimensiones de impacto de las medidas de ajuste en los derechos

Medida	Derechos en Riesgo	Reformas comunes	
	Derechos económicos y sociales		
recorte presupuestario	Salud	Rebajas salariales de trabajadores/as de la salud, racionamiento de tratamientos, modificación en los paquetes de beneficios o criterios de selección para los servicios, interrupción de la acceso a la salud pública; recortes a la salud mental y otros ajustes que impactan en la salud	
	Educación	Recortes salariales, aumento de matrículas, recortes en infraestructura.	
	Alimentos	Reducción de asistencia alimentaria o criterios de selección, reducción de capacidades de inspección alimentaria	
	Vivienda	Reducción de subsidios de vivienda o programas de vivienda social, aumento en desalojos	
	Agua e higiene	Pobre mantenimiento de infraestructura llevando a falta de agua o envenenamiento de agua	
	Ambiente sano	Recorte de la capacidad las agencias de protección ambiental	
	Seguridad social	Recorte a los seguros de desempleo, congelamiento de los beneficios, reducción de asignaciones familiares	
		Derechos civiles	
	Participación política	"Crisis" es invocada para tomar medidas discrecionales pasando procesos legislativos y participativos, decisiones políticas coercionadas por organismo internacionales reglas fiscales estrictas.	
	Libertad de información y expresión y libertad de prensa Acceso a la justicia Libertad de asociación y asamblea	Recortes de personal y hasta cierres de medios oficiales. Disminución de las capacidades de agencias de justicia Criminalización de la protesta contra la austeridad	
Derechos de migrantes y refugiados	Recortes a programas de integración de migrantes y refugiados. Aumento detenciones y deportaciones de inmigrantes		
Derechos a la vida y seguridad personal			

Medida	Derechos en Riesgo	Reformas comunes
Reformas impositivas regresivas	Adecuados estándares de vida	Aumento de impuestos a consumos básicos
Reformas laborales	Remuneración justa Negociación colectiva Condiciones laborales seguras y saludables	Mayores impuestos a ingresos laborales Suspensión de mesas de negociación reducción de las condiciones de seguridad en el trabajo.
	Derecho a trabajar	Reducción del empleo público; flexibilización de las condiciones de despido; baja de contribuciones patronales; rebaja de subsidios de desempleo.
Reformas previsionales	Seguridad social	Privatización total o parcial del sistema previsional, aumento de las edades de retiro, condiciones más rígidas para acceder a la jubilación, recorte de pensiones.

Fuente: Elaboración propia en base a CESR

## Estado del arte

La cuestión de la deuda soberana como objeto de estudio de la ciencia económica cobró relevancia en los principales centros académicos a fines de la década de 1980, cuando los sistemas financieros de los países centrales estaban en riesgo debido a la gran cantidad de préstamos impagos a los gobiernos y a las grandes empresas de los países subdesarrollados. En este contexto, las crisis financieras, la insolvencia y los mecanismos de reestructuración o condonación de la deuda fueron parte del interés académico y de la agenda política con el Plan Baker (1985) y el Plan Brady (1989-1993). Luego de las reestructuraciones masivas, a través del Plan Brady, la deuda externa perdió incidencia en la producción académica.

A fines de la década de 1990 y a principios de este siglo, las crisis del Sudeste Asiático, Rusia, Turquía y, principalmente, la gran crisis de Argentina en 2001-2002, evidenciaron la fragilidad de los procesos de liberalización financiera. El default de la deuda soberana argentina fue el mayor de la historia financiera mundial y llevó a la academia y organismos internacionales a debatir nuevamente los mecanismos de recuperación de la solvencia de las deudas soberanas y el desarrollo de un marco conceptual en torno a la sostenibilidad del endeudamiento. Con la crisis de deuda pública en la periferia europea, luego de la crisis financiera internacional iniciada en 2007, los debates en torno a la sostenibilidad del endeudamiento soberano y la afectación de los derechos humanos como consecuencia de las medidas de austeridad fiscal crecieron como materia de investigación.

## Acerca de las crisis financieras

En nuestro estudio será fundamental entender de qué manera se producen las grandes crisis financieras, debido a que es en las crisis financieras -y en la salida de estas- cuando se producen los grandes deterioros en la calidad de vida de la población.

Uno de los autores imprescindibles para el marco teórico en torno a las crisis financieras es Hyman Minsky, quién toma relevancia cada vez que el sistema financiero internacional entra en problemas. El autor post-keynesiano describió con hechos estilizados la secuencia temporal de conductas que producen la inestabilidad del sistema. Según Minsky (1975), a lo largo de un prolongado período de bonanza económica, las economías capitalistas pasan de una

estructura financiera dominada por entidades financieras con coberturas -incluyendo Estados nacionales-, a otra estructura en la que aumenta el peso de los actores económicos involucrados en las finanzas especulativas y esquemas Ponzi. Más aún, si una economía con un considerable número de entidades financieras especulativas experimenta presiones inflacionistas y las autoridades intentan reducir la inflación mediante restricciones monetarias, las unidades especulativas se vuelven unidades Ponzi y el valor neto de las que ya eran unidades Ponzi se evapora rápidamente. En consecuencia, las unidades con falta de liquidez se verán forzadas a adoptar una posición vendedora. Esto llevará probablemente a un colapso en el valor de los activos. En resumen, la hipótesis de la inestabilidad financiera sostiene que los ciclos económicos observados históricamente son una combinación de (i) la dinámica interna de las economías capitalistas que tienden a la inestabilidad, y (ii) el entramado de intervenciones y regulaciones diseñadas para mantener a la economía operando dentro de unos límites razonables.

Las crisis financieras han acompañado al capitalismo desde sus inicios como parte inherente del sistema. El trabajo de Carmen M. Reinhart y Keneth S. Rogoff (2011), tal vez uno de los más exhaustivos en la materia, presenta ocho siglos de crisis financieras a partir de un estudio cuantitativo de las crisis en 66 países. No obstante, llama la atención el hecho de que mencionan como causas principales de la falta de pago de deuda externa a la ausencia de integración política, a la carencia de mecanismos legales y a la falta de voluntad más que a la incapacidad de pago. El estudio evidencia la existencia de una estrecha relación entre crisis de deuda externa soberana y crisis de deuda bancaria. Esta última conduce a la desaceleración del crecimiento global, acompañada por una baja en los precios de las materias primas, afectando las exportaciones y la disponibilidad de divisas para pagar la deuda externa, a la vez que contrae la actividad económica en los países emergentes a través de grandes restricciones al crédito, haciendo más difícil refinanciar su deuda externa. La incidencia de las crisis bancarias resulta ser asombrosamente similar tanto en países con ingresos altos como en los de ingresos medianos a bajos. Casi de manera invariable, las crisis bancarias conducen a un abrupto descenso del ingreso fiscal, así como a aumentos significativos en el gasto público y fuertes aumentos de la deuda pública.

En *Manías, pánicos y cracs*, extenso estudio realizado por Charles P. Kindleberger y Robert Z. Aliber (2012), los autores describen las últimas cuatro oleadas de burbujas financieras seguidas de crisis a nivel internacional. A cada oleada de crisis le siguió una oleada de burbujas de crédito cuando el endeudamiento de los grupos de prestatarios en situación similar creció a una tasa dos o tres veces mayor que los tipos de interés durante tres, cuatro años o más. Por lo general, estos prestatarios utilizaban el dinero para comprar bienes raíces: casas y propiedades comerciales. Sin embargo, la primera oleada de burbujas de crédito, que duró aproximadamente una década, estuvo relacionada con el rápido crecimiento de los préstamos de los bancos internacionales más importantes a los gobiernos y a las empresas estatales en México y otros países en desarrollo como Argentina. Japón fue el país clave en la segunda oleada de burbujas, debido a que los precios inmobiliarios y los precios de las acciones se multiplicaron por cinco o seis en la década de 1980. Casi al mismo tiempo los precios de ambos tipos de activos aumentaron en Finlandia, Noruega y Suecia. La tercera oleada de burbujas se centró inicialmente en Tailandia y algunos de sus vecinos del sudeste asiático. La cuarta oleada de burbujas se desencadenó en los mercados inmobiliarios de Estados Unidos, Gran Bretaña, España, Irlanda e Islandia. En cada una de estas oleadas de burbujas de crédito hubo flujos transfronterizos de dinero que indujeron a grandes aumentos en los valores de las monedas y al aumento de los precios de los bienes raíces o acciones en los países que recibían el dinero. Las burbujas siempre implosionan, ya que por definición implican incrementos no sostenibles en el endeudamiento de un grupo de prestatarios o aumentos no sostenibles en los precios de las acciones. La deuda, nos dicen Kindleberger y Aliber (2012), puede aumentar mucho más rápido que los ingresos en dos, tres o unos cuantos años más, pero la deuda no puede crecer más rápidamente que los ingresos durante un período prolongado. Autores como Barry Eichengreen y Ricardo Hausmann (2002) advierten que la mayoría de los países no pueden pedir prestado en el extranjero en sus propias monedas, hecho que los autores denominan como "pecado original". Este problema afecta a casi todos los países, aparte de los emisores de las cinco monedas principales: el dólar estadounidense, el euro, el yen, la libra esterlina y el franco suizo y tiene importantes implicancias para la estabilidad financiera y la política macroeconómica (Eichengreen y Hausman, 2002:2).

En su enfoque, Reinhart (2009) considera a los países con reiteradas reestructuraciones de deuda soberana como víctimas de una patología (intolerancia a la deuda) provocadas por

estructuras institucionales débiles y un sistema político problemático que convierten a los préstamos externos en un tentador vicio para que los gobiernos posterguen el equilibrio de sus cuentas fiscales.

La intolerancia a la deuda se define como la coacción extrema que muchos países emergentes experimentan de los mercados en niveles de deuda externa que parecerían manejables según los estándares de los países avanzados. El tipo de coacción implica un círculo vicioso de pérdida en la confianza del mercado, en espiralización de tasas de interés sobre la deuda externa del gobierno y resistencia política a pagar a los acreedores extranjeros.

Los economistas Paul Krugman y Maurice Obstfeld (2006) desarrollaron un modelo alternativo que analiza las crisis de deuda soberana en los países subdesarrollados haciendo énfasis en las crisis en la balanza de pagos que suelen acompañar a las crisis financieras. Puesto que las reservas internacionales pueden ser el único medio para afrontar las obligaciones externas, la pérdida de estas tiende a presionar sobre las expectativas de devaluación y el riesgo de default. Dada la fragilidad de los bancos, la masiva pérdida de depósitos los empuja a la crisis. Cada una de las llamadas crisis trillizas (financiera, fiscal y de balanza de pagos) potencia las otras, lo que tiene amplios efectos negativos sobre la economía. El colapso económico puede tener su origen inmediato en la cuenta financiera de la balanza de pagos (como una súbita interrupción en los flujos financieros), en el mercado de cambios o en el sistema bancario, dependiendo de las particularidades de cada país (Krugman y Obstfeld, 2006:611-612).

Estos estudios, a veces más enfocados en los países centrales, aportan un conjunto de herramientas fundamentales para el análisis de las crisis de deuda soberana en países subdesarrollados en general y en Argentina en particular. Desde las reformas neoliberales implantadas en 1976 por el gobierno de facto, Argentina ha vivido tres ciclos de endeudamiento finalizados con sendas crisis financieras, cambiarias y sociales. El primer ciclo de endeudamiento iniciado en 1976 comienza a implosionar en 1981 llevando al país a “una década perdida” en términos de desempeño económico y desarrollo social, causado por el peso de los servicios de deuda y la inestabilidad macroeconómica con alta inflación. El segundo ciclo de endeudamiento es el iniciado en 1993 cuando, una vez renegociadas las deudas pasadas en el marco del Plan Brady, la economía argentina inició un nuevo proceso de

endeudamiento que estallaría en 2001, llevando al país a la mayor crisis de su historia. El tercer ciclo de endeudamiento fue el más reciente que se inició en 2016 y entró en crisis en 2018. Los tres ciclos exhibieron problemas comunes que se desarrollarán en el presente trabajo y son conceptualizados por la literatura aquí reseñada. Uno de esos problemas comunes a los tres ciclos fue el corto período de auge con fuerte influjo de capitales financieros generando una burbuja en torno a los activos financieros locales, con altos rendimientos a nivel internacional y un progresivo aumento del endeudamiento público externo y del riesgo en la economía. Los tres ciclos también comparten un desenlace similar: freno del ingreso de capitales, presión sobre el tipo de cambio, endeudamiento público a la Ponzi para detener la salida de capitales y la presión devaluatoria y, finalmente, una fuerte devaluación y cesación de pagos. Si bien estas crisis financieras tuvieron profundas consecuencias económicas, mucho más duraderas han sido sus consecuencias sociales.

#### El efecto de la deuda sobre el crecimiento

Para Jonathan Eaton y Mark Gersovitz el endeudamiento no es en sí un fenómeno adverso para el crecimiento de los países, pero puede dar lugar a serias dificultades reflejando una de las grandes imperfecciones de la actual arquitectura financiera internacional. Según el modelo tradicional de los autores, los países experimentan generalmente periodos de altos y bajos ingresos con relación a la tendencia, siendo esta variabilidad en los ingresos un factor clave en la determinación del monto del endeudamiento soberano. Siguiendo esta lógica, el endeudamiento soberano debería ser contracíclico debido a que los países se endeudan durante los tiempos malos para repagar sus obligaciones durante los tiempos buenos, lo que es afín a las políticas keynesianas como a los modelos neoclásicos de política fiscal óptima. Asimismo, la literatura tradicional supone no sólo que los países toman prestado en los tiempos de contracción económica y repagan en los tiempos de expansión económica sino también que, dada la tendencia a incumplir en lugar de repagar por parte de los países endeudados, los acreedores racionales anticipan esta conducta no prestando más allá de cierto nivel de deuda (Eaton y Gersovitz, 1981:289-290).

Existen dos hipótesis acerca de los canales a través de los cuales el endeudamiento influye sobre el crecimiento económico: la “hipótesis del sobreendeudamiento” y la “hipótesis de la restricción de liquidez”. La teoría del sobreendeudamiento se basa en la premisa de que si la

deuda superase la capacidad de pago del país con alguna probabilidad en el futuro, es probable que el servicio de la deuda sea función creciente del nivel de producción del país. Por lo tanto, algunos de los rendimientos de la inversión en la economía nacional son efectivamente gravados por los acreedores extranjeros existentes y la inversión de los inversores nacionales y extranjeros nuevos se desalienta (Claessens et al., 1996:17). En tales circunstancias el país deudor participa sólo parcialmente en cualquier inversión, aumento de la producción y de las exportaciones porque una fracción de ese aumento se utilizará para pagar la deuda externa. En resumen, el sobreendeudamiento genera la necesidad de una mayor presión tributaria para aumentar la capacidad de pago del deudor, operando contra el crecimiento de la economía.

La restricción de liquidez se produce como un efecto de *crowding out*, a través del cual las necesidades de financiamiento por servicios de deuda reducen los fondos disponibles para inversión y crecimiento. Al respecto, Cohen (1993) evidencia que una gran deuda no fue un predictor incondicional de baja inversión en la década de 1980, ni la inversión fue anormalmente baja en comparación con una tasa de "autarquía financiera". Sin embargo, se encuentra que el servicio real de la deuda desplazó a la inversión. Para los países estudiados, muestra que el 1 por ciento del PBI pagado en el exterior redujo la inversión interna en un 0,3 por ciento del PBI. Por lo tanto, una reducción en el servicio de la deuda actual debería conducir a un aumento en la inversión presente para cualquier nivel dado de endeudamiento futuro. Otros canales a través de los cuales la necesidad de atender una gran cantidad de obligaciones externas puede afectar el desempeño económico incluyen la falta de acceso a los mercados financieros internacionales.

### Literatura sobre las reestructuraciones de deuda

Si el país no puede cumplir con los requisitos del servicio de la deuda con los ingresos actuales los acreedores tienen dos opciones: Pueden financiar al país otorgando préstamos con una pérdida esperada con la esperanza de que, después de todo, el país pueda finalmente pagar su deuda; o pueden condonar, reduciendo el nivel de deuda a uno que el país pueda reembolsar (Krugman, 1988) Según el autor, la estrategia de endeudamiento adoptada tanto por el FMI como por los Estados Unidos luego de 1983 se ha basado en el refinanciamiento. La elección entre refinanciamiento y condonación representa un *trade off*. El financiamiento les da a los

acreedores un valor de opción: si el país lo hace relativamente bien, los acreedores habrán recortado la deuda innecesariamente. Sin embargo, la carga de la deuda distorsiona los incentivos del país, ya que los beneficios de un buen desempeño van en gran medida a los acreedores y no a sí mismos. Para Krugman, el *trade off* en sí puede mejorarse si tanto el financiamiento como la condonación dependen de estados de la naturaleza que el país no puede afectar como los precios del petróleo, las tasas de interés mundiales, etc.

Bertil Ohlin reclamaba en 1976 que las finanzas del desarrollo necesitaban una institución como “la quiebra honorable” (citado en Bolton, 2004). Según el economista sueco una institución como la insolvencia soberana “permitiría al sistema de crédito funcionar sin tanta aversión al riesgo y recuperarse rápidamente de los “fracasos”...evitando que la maquinaria se atasque con un montón de deuda muerta” (citado en Bolton, 2004). En 1982, cuando estallaba la crisis de deuda en un gran número de países en desarrollo, Christopher Oechsli, fue pionero en la elaboración de una propuesta de mecanismo de insolvencia soberana, adaptando el Capítulo 11, Título 11 del US Code, que refiere a la insolvencia corporativa. Según Raffer (2002, 2005 y 2011), todos los sistemas jurídicos nacionales han introducido la insolvencia como la única solución económicamente eficiente y justa. La necesidad de tratar satisfactoriamente con la crisis de deuda soberana se usó como un argumento poderoso contra la primera generación de propuestas que abogaban por la emulación de la insolvencia corporativa estadounidense (Capítulo 11) en la década de 1980 hasta que el propio FMI propuso emular la insolvencia corporativa en el 2001. La denominada “propuesta Raffer” se basó en tomar como modelo para la insolvencia soberana el Capítulo 9 del código estadounidense, que refiere a la insolvencia de los municipios, en lugar de imitar el modelo de insolvencia corporativa. La diferencia clave es el concepto de soberanía. En este capítulo el código expresa que, pese a cualquier poder del tribunal, a menos que el deudor lo consienta o el plan así lo estipule, el tribunal no puede interferir en ninguno de los poderes políticos y gubernamentales del deudor, ni en bienes o ingresos del deudor ni en el usufructo del deudor de cualquier propiedad que genere ingresos.

Luego de las crisis financieras del Sudeste Asiático resurgió la preocupación por las crisis de deuda soberana y aparecieron nuevas propuestas para implementar un sistema de insolvencia soberana. El Grupo de Trabajo sobre Crisis Financieras Internacionales propuso un

procedimiento de insolvencia en todo menos en el nombre, exigiendo a la comunidad internacional que brinde "en circunstancias excepcionales y extremas (...) a deudores soberanos espacio legal para facilitar una reestructuración operativa y negociada"(OCDE, 1998). Ese mismo grupo alentó la adopción de "cláusulas de acción colectiva", identificadas en los principales centros financieros para promover el uso de cláusulas de acción colectiva en bonos soberanos y cuasi-soberanos emitidos. La crisis de deuda argentina en 2002 fue un nuevo hito que mostró la necesidad de implementar un sistema de insolvencia soberana. En ese año se desarrolló un debate en torno a la propuesta elaborada por Anne Krueger (IMF/World Bank, 2002) sobre un Mecanismo de Renegociación de Deuda Soberana (SDRM, según sus en inglés).

La propuesta del FMI en su versión final implicaba los siguientes puntos: 1) el deudor soberano tendría protección legal frente a acciones legales perjudiciales por parte de los acreedores mientras se llevaban a cabo las negociaciones; 2) los acreedores tendrían algunas garantías de que el deudor negociará de buena fe y aplicará políticas, muy probablemente diseñadas en conjunción con la búsqueda de apoyo financiero del FMI, que ayuden a proteger el valor de las reclamaciones de los acreedores y ayuden a limitar; 3) los acreedores podrían acordar dar antigüedad y protección de la reestructuración a nuevos préstamos privados para facilitar la actividad económica en curso; 4) una gran mayoría de los acreedores podría votar para aceptar nuevos términos en virtud de un acuerdo de reestructuración; los acreedores minoritarios, estarían obligados por la decisión de la mayoría y 5) se establecerá un foro de resolución de disputas para verificar reclamos, asegurar la integridad del proceso de votación y resolver litigios (FMI, 2002).

Una serie de trabajos empíricos sobre reestructuraciones como los de Lindert y Morton (1989), Jorgenson y Sachs (1989), Sturzenegger y Zettelmeyer (2006), de Trebesch y Cruces (2011) y Trebesch, Das y Pappanoiou (2012) se enfocaron en relevar las quitas en las reestructuraciones soberanas. El más extenso de estos trabajos es probablemente el de Trebesch y Cruces (2011) en el que los autores relevaron cuatro décadas de reestructuraciones de deuda soberana y encontraron que el *haircut* promedio fue de 37% del monto reestructurado, mucho menor que las quitas promedio en el sector corporativo. Las quitas insuficientes en las reestructuraciones condenan a los países en desarrollo a convivir de

manera permanente con el endeudamiento insostenible que deteriora la calidad de vida de su población.

### El marco de sostenibilidad de la deuda pública y austeridad: Un enfoque desde los derechos humanos

El concepto de sostenibilidad muestra un pluralismo metodológico. En su estudio sobre reestructuraciones de deuda soberana Sturzenegger y Zettelmeyer (2006) afirman que la sostenibilidad de la deuda es uno de los conceptos más utilizados y abusados en las discusiones recientes sobre la prevención y resolución de crisis de deuda soberana. Para los autores es un arte más que una ciencia, e involucra un gran número de metodologías alternativas, tanto que para Wyplosz (2007) no es un concepto mensurable.

El FMI define a la sostenibilidad de la deuda como “una situación en la que se espera que un prestatario pueda continuar atendiendo el servicio de sus deudas sin tener que recurrir en el futuro a una corrección desproporcionada en sus ingresos y gastos” (FMI, 2002). Según esta definición, la evaluación de la sostenibilidad es intrínsecamente probabilística y se basa en la expectativa y en el juicio sobre lo que constituye una corrección futura desproporcionada. Por lo tanto, todo análisis de sostenibilidad sólo es objetivo hasta cierto grado. En otra definición, el concepto de sustentabilidad de deuda utilizado por el FMI implica la noción de ajuste. De esta manera, una deuda sostenible es aquella que “puede servirse sin un ajuste irrealista” (FMI, 2002:3). Esto significa que el estudio de la sostenibilidad de la deuda se encuentra intrínsecamente vinculado a la noción de ajuste fiscal y al juicio subjetivo de lo que es política y socialmente factible. La definición de sostenibilidad del FMI es la más difundida a nivel académico y de la política económica. En este sentido, Martín Guzmán señala que la definición de un “ajuste factible” requiere dos definiciones previas: primero, una definición del mínimo gastos de gubernamentales que pueden tolerarse, una cuestión que va más allá de las consideraciones económicas, y eso requiere evaluar lo que es esencial para una sociedad; y segundo, requiere pronósticos sobre los ingresos fiscales futuros (Guzmán, 2018:7). Siguiendo este razonamiento, los términos “ajuste irrealista”, “corrección desproporcionada” y “política y socialmente factible”, añaden una dimensión intersubjetiva en donde entran en juego decisiones políticas, valores y juicios sociales sobre lo que es factible, justo o tolerable,

y en este sentido cobra relevancia un análisis del endeudamiento y ajuste fiscal desde una perspectiva de los derechos humanos como forma cristalizada y consensuada de dichos valores y juicios.

En los últimos años, a partir de las crisis de deuda pública en el contexto de la crisis financiera de 2007-2009, comenzó a surgir un nuevo enfoque que brinda aportes a este estudio. Según informes del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, países que se habían endeudado de forma insostenible o atravesaban por una crisis financiera han adoptado medidas de austeridad y reformas del mercado de trabajo con un fuerte componente de desregulación, ya sea por iniciativa propia o a instancias de acreedores externos, entre ellos las instituciones financieras internacionales o regionales. En algunos casos, esas reformas se han traducido en violaciones de las obligaciones en materia de derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo, documentadas por los órganos internacionales encargados de vigilar el respeto de esos derechos. (Naciones Unidas, 2017:3).

La consolidación fiscal y particularmente los recortes en el gasto público, los cambios fiscales regresivos, las reformas del mercado laboral y las reformas de las pensiones, plantean serios riesgos para los derechos humanos. Los efectos combinados de los recortes del gasto social, los aumentos de impuestos al consumo, los reveses en las oportunidades de trabajo decente y las reformas de las pensiones en muchas circunstancias profundizaron la pobreza y acentuaron la desigualdad en términos de ingresos, riqueza, género, etnicidad, edad, orientación sexual, discapacidad (Naciones Unidas, 2017). Estas reformas pueden ser promovidas por acreedores externos u otras veces impulsadas por el propio gobierno en un contexto de endeudamiento insostenible. La influencia del FMI en las medidas de austeridad ha sido objeto de estudios empíricos como los de Brenta (2013), Anner y Caraway (2010), Noorudin y Simmons (2006) y Ortiz y otros (2015). En cambio, Gupta et al. (2012) han señalado que bajo programas del FMI los países de bajos ingresos han aumentado sus gastos en salud y educación en promedio en 25 años de análisis. Por su parte, Ortiz, Capaldo y Karunanethy (2015) relevan dos décadas de condicionalidades y sugerencias de políticas incluidas en los programas y revisiones del FMI dando cuenta de los recortes presupuestarios en áreas esenciales. Las principales sugerencias del organismo incluyen: (i) eliminación o reducción de subsidios, incluidos los combustibles, la agricultura y los productos alimenticios (en 132 países); (ii) recortes / topes

salariales, incluidos los salarios de los trabajadores de la educación, la salud y otros trabajadores del sector público (en 130 países); (iii) racionalización y mayor focalización de las redes de seguridad (en 107 países); (iv) reformas de las pensiones (en 105 países); (v) reformas del mercado laboral (en 89 países); y (vi) reformas de salud (en 56 países). Contrariamente a la percepción pública, las medidas de austeridad no se limitan a Europa: de hecho, muchas de las principales medidas de ajuste ocupan un lugar destacado en los países en desarrollo.

En relación con esta temática, cabe mencionar también el trabajo de Basu y Stackler (2013) llamado *The Body Economics: “Why Austerity kills”* en el cual abordan el aumento de la mortalidad, ya sea por suicidios, adicciones o reaparición de enfermedades, en países que aplicaron importantes programas de ajuste como Grecia en 2012 o las ex repúblicas soviéticas en la década de 1990. Como se ha mencionado anteriormente, en este estudio tenemos por objetivo la aplicación de este marco teórico en desarrollo de sostenibilidad de deuda y derechos humanos a los procesos de endeudamiento ocurridos en nuestro país entre 1976 y 2001.

## **Estado del arte sobre la deuda externa pública argentina**

### **Los estudios pioneros de la deuda externa argentina**

Los primeros estudios que abordaron la problemática de la deuda externa en el periodo posterior a 1976 fueron desde una motivación política o legal antes que académica. Uno de los primeros y más minuciosos estudios sobre el origen de la deuda contraída a partir de 1976, por la última dictadura cívico-militar, ha sido encabezado por Alejandro Olmos, acompañado de especialistas. Este proceso de investigación tuvo como objetivo el cuestionamiento de la legitimidad de origen de la deuda externa pública contraída entre 1976 y 1983, y por derivación el de sus sucesivas refinanciaciones, condensada en lo que se conoció como “causa Olmos”, causa número 14.467. Más tarde, derivó en un libro denominado *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron. Quiénes y cómo la contrajeron* (Olmos, 2006).

Del trabajo de investigación de Olmos y de los expertos que realizaron el peritaje en la causa, surgen tres líneas de investigación. En primer lugar, una línea legal acerca de la legitimidad

de origen de la deuda y las irregularidades de los contratos involucrados y su registro. En segundo lugar, Olmos es de los primeros en marcar la existencia de un vínculo explícito entre la deuda externa, la entrada de capital externo de corto plazo y altas tasas de interés en el mercado interno; el sacrificio en la parte correspondiente del presupuesto nacional, desde 1976 hasta la fecha, de parte dedicada a políticas sociales (salud, educación, empleo, vivienda, entre otras) y a la dinamización de la economía, y poder así mantener el servicio de la deuda (capital e interés). En tercer lugar, el autor hace referencia a la necesidad de que los acreedores asuman “co-responsabilidad” y “el conocimiento de los riesgos” involucrados en los préstamos externos concertados con los gobiernos de facto en el período 1976-1983.

Otro de los estudios pioneros de los que se nutre este trabajo, es *De la Banca Baring al FMI* del historiador Norberto Galasso (2002), quien intenta completar un vacío en los estudios históricos y en el material estadístico acerca del origen e incremento del endeudamiento especialmente en lo que se refiere al siglo XIX y gran parte del siglo XX. Además, según su diagnóstico, la deuda fue un eje que incidió en la historia económica y hasta el momento las crisis de deuda y balanza de pagos se habían analizado de manera aislada. El autor se remonta al primer empréstito internacional del país con la Baring Brothers y las vicisitudes para cumplir con su servicio, mientras el país desarrollaba su inserción dependiente al sistema económico global como productor primario. El estudio recorre dos siglos de historia mostrando lo que denomina “la doble opresión de la deuda”: como transferencia de recursos y como imposición de planes que refuerzan la dependencia de la economía.

En esta misma línea, el economista desarrollista Aldo Ferrer (2000) caracteriza el fenómeno del endeudamiento externo como un monstruo de muchas cabezas que produce consecuencias en torno a la transferencia de recursos y de la distribución interna del costo del ajuste y, además, impacta sobre la acumulación de capital y el cambio tecnológico. El autor concluye que el impacto de la deuda externa sobre la acumulación y la influencia de los acreedores externos en la asignación de recursos son incompatibles con la formulación de una política nacional de acumulación de capital y ganar autonomía en la política de desarrollo y cambio tecnológico. En tanto, para Mario Rapoport (2014) 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, invariablemente, en una traba mayúscula. Rapoport concluye que los préstamos contraídos por el país no sumaron recursos a la producción, y distrajerón una parte sustancial de las disponibilidades de capital hacia la especulación y el consumo suntuario (Rapoport, 2014). Por su parte, Alfredo Calcagno (1985) en *La perversa deuda argentina* realiza un minucioso estudio sobre el endeudamiento en el período, analiza la legitimidad de origen de la deuda y los posibles efectos de pagar o repudiar dicha deuda.

### La valorización financiera y la fuga de capitales

Existe una corriente de estudios de economistas nucleados en FLACSO, que abordaron los cambios en el modo de acumulación a partir de 1976, denominada por los autores como modelo de valorización financiera (Basualdo, Azpiazu y Khavisse, 1987 y Basualdo, 2006). Bajo este marco conceptual, han proliferado los estudios que vinculan el nuevo modo de acumulación basado en la valorización del capital financiero con su posterior fuga del sistema financiero y el endeudamiento externo como consecuencia (Basualdo, 2001 y 2006).

A este respecto Basualdo y Kulfas (2000) señalan que han proliferado por aquellos años posteriores a la crisis de deuda de América Latina, los estudios que mostraban la preocupación principal centrada sobre la creciente salida de capitales para saldar los intereses devengados, que opera como una severa restricción para la formación de capital y el desarrollo económico. En contraposición, la fuga de capitales locales al exterior ha sido y es poco tratada, a pesar de que su crecimiento es notablemente acentuado y que, por su naturaleza, es una parte constitutiva, y muy significativa, de la problemática. Los autores analizan el tan poco tratado tema de la fuga de capitales al exterior -parte constitutiva y significativa de la problemática de la deuda externa de la región- sobre la base de las estimaciones realizadas por diversos autores acerca del tema (Basualdo y Kulfas, 2000:1). Trabajos más recientes de académicos de FLACSO y CEFID-AR (Manzanelli et al., 2015) marcan una continuidad en esta corriente teórica, reafirmando que la deuda externa y la fuga de capitales independizaron su comportamiento del desempeño de la economía real a partir de la última dictadura militar, alcanzando límites impensados en 2001 y hallando su límite en la crisis más profunda de nuestra historia.

## Argentina y el FMI

La relación entre Argentina y el FMI comenzó en 1956 con el inicio de la membresía en el organismo. Desde su adhesión al organismo en 1956 hasta la suspensión del *Stand By* en 2004, la Argentina había suscripto veintiún acuerdos de condicionalidad fuerte con el FMI. Desde fines de 1982 hasta diciembre de 2001 estuvo continuamente bajo sus programas o procurando su aprobación (Brenta, 2011:19). La autora señala que la larga permanencia bajo programas del FMI no evita las crisis endógenas de los países miembros. En el caso argentino, todas las crisis de deuda soberana ocurrieron en vigencia de programas del FMI (1962, 1983-1993, 2001 y 2019); como así también numerosas crisis cambiarias, períodos de alta inflación y de sobreendeudamiento (en 1958-1962, 1976-83 y 1991-2001). En 1979-1981 la Argentina no estuvo bajo acuerdos con el FMI, pero el Banco Central de la República Argentina (BCRA) contrató un experto del FMI para determinar la capacidad de endeudamiento del Estado, incluyendo las empresas públicas, a fin de tomar fondos del mercado de capitales internacionales, sobreendeudamiento que llevó a la crisis de 1982. Luego de la crisis de deuda de 1982 y hasta 2001, la economía argentina se encontró 8 de cada 10 meses en el marco de un programa del FMI (Brenta, 2011). Por estas razones es que para entender la vinculación entre endeudamiento, ajuste fiscal y derechos humanos no se puede pasar por alto el rol de los programas acordados con el organismo. La necesidad de nuevos desembolsos, la refinanciación de vencimientos, las recomendaciones de política económica y las condicionalidades, fueron parte del contexto y factores que incidieron en los procesos que se presentan en este trabajo.

## Los planes de ajuste

La literatura económica analiza los planes de estabilización implementados en Argentina durante el período de estudio, tal como acontece con los ciclos de endeudamiento, habitualmente por separado, ligados a una coyuntura específica o a un determinado gobierno. Para el período 1976-1983; Canitrot (1980), Frenkel y Damill (1987), Schvarzer (1983), Martínez de Hoz (1981), Ferrer (1983). Sobre el Plan Austral encontramos los estudios de Canitrot (1992), Frenkel y Damill (1993), Heymann (1992), Grinspun (1989), Machinea (1990) y Azpiazu (1991). Finalmente, para los programas de ajuste durante la convertibilidad fueron abordados por Brenta (2002), Heymann (2000), Minsburg (2000), entre otros. Según

señala Brenta (2011) el ciclo completo de un plan de ajuste comprende cuatro etapas: aceleración inflacionaria, estabilización, recomposición, y ruptura, secuencia que conforma una “onda de precios”, en cuyo transcurso se producen fuertes alteraciones en los precios relativos de la economía, transferencias de ingresos intersectoriales, e influjo y salida de ahorro externo. Desde la crisis de la deuda externa de 1982, el ajuste continuo movilizó recursos, pero ya no hacia la inversión doméstica, sino hacia los acreedores externos. Los programas de estabilización económica o consolidación fiscal han sido estudiados como un dispositivo disciplinario por autores como Canitrot (1980), Schvarzer (1983) y Féliz (2005).

### Los estudios frente a la crisis de 2001

Luego del default de 2001, los estudios de Damill, Frenkel y Rapetti (2005) contribuyeron a desterrar ciertos mitos sobre la crisis de deuda argentina. En primer lugar, los autores en este estudio y algunos trabajos previos (Damill y Frenkel, 2003 y también Damill, Frenkel y Juvenal, 2003) refutan la idea falsamente difundida de que la política fiscal es la causa prima de la crisis y el default es probablemente la más difundida falsa imagen del caso argentino. Muestran los autores que la dinámica ascendente de la deuda pública en el último cuarto de la década del noventa fue principalmente consecuencia de la suba de la tasa de interés, empujada, a su vez, por el incremento de la prima de riesgo país luego de las crisis asiática y rusa. El pago de intereses fue el factor dominante en la explicación del incremento del déficit fiscal entre 1998 y 2001 y no el resultado primario. El déficit del sistema de pensión también contribuyó a ese resultado. La migración de aportes del sistema de reparto al sistema de capitalización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) implementado en Argentina desde 1994, la recesión y la contracción del empleo formal iniciadas a mediados de 1998, junto con las nuevas condiciones financieras generaron una caída de los ingresos previsionales que llevó a la crisis del sistema. Por otro lado, los autores concluyen que en el caso argentino no existe evidencia alguna a favor del enfoque “debt intolerance”. En el origen del problema de deuda externa no hay un remoto pecado original sino un más reciente error de política original, esencialmente, la combinación de apertura de la cuenta de capital, tipo de cambio nominal fijo y tipo de cambio real apreciado. Argentina repitió en forma acentuada ese error de política original en los años noventa y otra vez, en el reciente período 2017-2018. La fuente original de la crisis de deuda de 2002, nos dicen Damill,

Frenkel y Rapetti (2005), no fue una equivocada política fiscal, sino el efecto conjunto de la inherente fragilidad externa y la consecuente “predisposición” al contagio.

El estudio de Zicari (2018) es probablemente uno de los autores que abordó de manera más integral este período crucial en nuestra historia analizando los factores que generaron la gran crisis del capitalismo argentino en 2001, tanto desde lo financiero y económico como desde el orden social y las instituciones políticas en la década previa.

## **DESARROLLO**

La exposición de esta investigación se dispondrá en tres partes cuyo contenido es el siguiente: en la primera parte, se realizará un recorrido de los principales lineamientos, los planes de ajuste y resultados de la política económica del periodo estudiado, en la segunda parte se expondrá el proceso de endeudamiento insostenible y las crisis de deuda, y finalmente, en la tercera parte se vincularán los dos fenómenos precedentes con la afectación de los derechos humanos.

## **La valorización financiera, el ciclo de endeudamiento y su crisis terminal.**

### **CAPÍTULO 1. La implantación de un modelo basado en la valorización financiera del capital y sus crisis.**

#### **El cambio estructural de la economía bajo la dictadura cívico-militar**

El análisis de las derivaciones de la última dictadura cívico-militar incluye, necesariamente, diversas aristas. Paralelamente en esos siete años se produjeron en forma simultánea significativas y duraderas transformaciones en la política, en la sociedad y en la estructura económica de nuestro país.

En la esfera política, el golpe de Estado de marzo de 1976 llegaba a interrumpir escasos tres años de un sistema representativo y republicano, luego de 18 años de proscripción del partido político más popular del país. El ascenso de los militares al poder no era un arrebato aislado de las fuerzas armadas, sino que en parte respondía a una demanda de una sociedad que quería

terminar con la violencia política y que estaba desesperanzada en el sistema representativo (Quiroga, 2004). La última dictadura militar no fue sólo un régimen autocrático que instaló un sistema represivo criminal a gran escala, sino que fue un gobierno que se sostuvo con la complacencia del sistema de partidos y la conformidad por acción u omisión de buena parte de la sociedad, sobre todo de los sectores concentrados de la economía. La condena al régimen criminal actualmente es absoluta y masiva, en cambio el cuestionamiento a la sociedad es relativo y ha sido menos advertido.

Siguiendo la periodización realizada por autores como Quiroga (2004), durante el régimen cívico-militar, se dio en cuatro momentos diferenciados: un primer momento de legitimación (1976-1977), seguido por un momento de deslegitimación (1978-1979), de agotamiento (1980-1982) y, finalmente, de descomposición (1982-1983).

En la primera etapa se desarrolla la enunciación de objetivos del golpe, que a partir de un "convergencia cívico-militar" procuran dar fin a un ciclo histórico de caos y violencia. Por otro lado, a través de una tecnocracia liderada por el ministro de Economía, Martínez de Hoz, se inicia una profunda transformación de la estructura económica y social, proponiendo la modificación de hasta la misma mentalidad de los agentes económicos. Los discursos oficiales legitimaban la irrupción de los militares en el gobierno basándose en el caos económico y la violencia política que podían llevar a la "disolución de la Nación".<sup>4</sup>

El inicio de la deslegitimación del gobierno de facto se desarrolla hacia 1979, cuando se hace evidente el creciente malestar civil. Pueden señalarse como hitos que evidencian el desgaste: el primer paro nacional por las primeras consecuencias sociales del ajuste y, en segundo lugar, la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) que visibilizó la existencia de represión clandestina y la comisión de delitos de lesa humanidad. En este contexto comenzaron las primeras demandas de los partidos políticos en torno a la apertura democrática, aunque lejos se estaba de construir una oposición política que precipite el desgaste del régimen. En lo que se refiere a cantidad de conflictos laborales, los datos agregados disponibles, provenientes del procesamiento de la

---

<sup>4</sup> Discurso del presidente de facto Rafael Videla en su mensaje por cadena nacional del 24 de mayo de 1976.

información de prensa de la época confirman la impresión del incremento progresivo de las protestas obreras, con la excepción del año 1978 con un pico en 1979 de 188 conflictos laborales (Basualdo, V., 2010).

Entre 1980 y 1982 se consolidó el agotamiento de la legitimidad política del gobierno, causado por el declive económico y la profundización de las consecuencias sociales de las políticas de ajuste, junto con las pugnas internas de la junta militar y finalmente la derrota en el conflicto bélico de las Islas Malvinas.

La disolución de este período de gobiernos autoritarios se da con la presidencia de Bignone sostenida sólo por el Ejército, durante tres meses y, luego, en medio de un caos económico y pérdida de legitimidad del gobierno se daría lugar a la transición democrática.

Existe un consenso generalizado en la academia acerca de que la economía argentina cambió estructuralmente a partir de las reformas liberales aplicadas en el período histórico de la Argentina que comenzó en marzo 1976 con las reformas de liberalización económica propugnadas por el gobierno de facto y su ministro de Economía Martínez de Hoz, continuando con los gobiernos democráticamente electos entre 1983 y 2001.

En marzo de 1976 una nueva dictadura militar irrumpió nuevamente en la escena política, introduciendo un giro en el funcionamiento económico tan profundo que implicó un cambio en el régimen social de acumulación y dejando atrás la industrialización basada en la sustitución de importaciones. El liberalismo económico atribuyó la razón de las dificultades de la economía argentina a dos causas principales: la distorsión de los precios relativos domésticos que introdujo la política de industrialización y el sobredimensionamiento del Estado (Canitrot, 1980:8). Según el diagnóstico liberal, la introducción de aranceles a las importaciones creó un muro protector de la competencia externa que alentó la instalación y supervivencia de una industria ineficiente. Este modelo económico, que venía a reemplazar al proceso de industrialización, ha recibido diversas denominaciones acuñadas por distintos académicos: “modelo de valorización financiera” por Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989) y modelo “rentístico-financiero” por Calcagno y Calcagno (2006). De acuerdo a Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989:187) el proceso militar se propuso revertir la dinámica y las condiciones productivas generadas por la industrialización sustitutiva debido a su ‘supuesta’

ineficiencia respecto del mercado internacional, la discriminación que acarreaba en relación con la producción agropecuaria y especialmente por las condiciones sociales y el tipo de alianzas políticas a que daba lugar y que constituían la base de sustentación de los sucesivos proyectos populares. Los autores definen a este nuevo modelo de acumulación instaurado en 1976, como modelo de valorización financiera, basándose en la nueva lógica de acumulación adoptada por la cúpula empresarial: la valorización financiera del capital, una dinámica que implica el endeudamiento externo, la valorización local de esos fondos a través de mecanismos financieros y la fuga de esos fondos al exterior. Otros autores, como Rapoport (2000) y Schvarzer (1998), también dan cuenta de esta lógica de acumulación en la que la valorización financiera tenía más peso que la producción, y los activos fijos pasaron a tener importancia primordialmente como garantía para tomar nuevos créditos, que luego se destinaban a la especulación y no a la expansión de la capacidad productiva. Estas empresas se convirtieron en “agentes financieros que tenían una fábrica” (Rapoport et al., 2000:184).

Señala Basualdo (2006) que resulta de primordial importancia comprender que a mediados de la década del setenta, a pesar de la convulsionada situación política, el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones exhibía una creciente consolidación y que no se trató de la constitución de un nuevo patrón de acumulación de capital que se instauró a partir del agotamiento económico del anterior, sino de una interrupción forzada por un nuevo bloque dominante cuando la industrialización sustitutiva estaba en los albores de su consolidación. En términos de Alfredo y Eric Calcagno, a partir de 1976, el modelo rentístico financiero es un “monstruo bicéfalo con una cabeza local y otra internacional”, conformado por rentistas locales que utilizan sus vínculos con los poderes externos para ampliar y consolidar sus ganancias. En el plano de las políticas económicas, las condicionalidades impuestas por el FMI, además de reflejar la ideología y los intereses financieros internacionales, son un catálogo de las medidas que los rentistas locales quieren aplicar y de las cuales resultan beneficiarios. En la práctica, la liberalización de la economía se llevó a cabo a partir de las siguientes medidas económicas implementadas por el gobierno de facto:

- 1) Disminución de los salarios reales.
- 2) Eliminación de retenciones a la exportación de productos agropecuarios.

- 3) Aplicación de un programa de reducción progresiva de los aranceles de importación
- 4) Eliminación de subsidios a las exportaciones no tradicionales, de créditos de fomento, de prestaciones sociales, e incremento real de las tarifas de servicios públicos.
- 5) Liberalización de los mercados cambiarios y financieros y el financiamiento del déficit público mediante colocación de títulos en el mercado de capitales.
- 6) Reducción del gasto, empleo y déficit del gobierno, reprivatización de empresas caídas en el pasado bajo control estatal.

El patrón de acumulación centrado en la valorización financiera del capital comenzó a tomar forma en 1977 cuando, mediante la reforma financiera, se terminó por reducir drásticamente los niveles de protección, eliminando las restricciones a los movimientos de capital y liberalizando la actividad financiera (Nemiña y Schorr, 2015). De acuerdo con Rudiger Dornbusch (1984), al no haber logrado reducir inflación en 1976-1977 a niveles muy bajos Martínez de Hoz se embarcó en 1979 en un experimento radical en forma de la denominada "tablita", que consistió en un sistema de devaluaciones programadas muy por debajo de la inflación. Se esperaba que la apreciación del tipo de cambio real contribuyera directamente a reducir la inflación y genere un cambio en las expectativas. La inflación realmente bajó a niveles muy por debajo del 100%. A cambio, se estructuró un sistema de especulación financiera que permitió el ingreso de capitales de muy corto plazo. La devaluación anunciada por debajo de la inflación y las altas tasas de interés pagadas por la plaza financiera local muy por encima de la inflación, desataron lo que se conoció como la "bicicleta financiera", que no era más la valorización del capital por la obtención del llamado en la jerga de las finanzas *carry trade*. De esta manera, la Argentina inició una etapa predominante de acumulación por especulación financiera que tuvo como contrapartida la desindustrialización a través de la disgregación del aparato productivo, la centralización del capital y la profundización del carácter dependiente de la economía nacional, denominado por algunos especialistas como el "nuevo bloque de poder económico" (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

Este nuevo patrón de acumulación se instauró en una nueva organización del capitalismo a nivel global, que implicó un incremento inédito de la transnacionalización de la producción

basado en la deslocalización del proceso productivo y la movilidad de capitales a nivel global. La fuga de capitales locales al exterior y el crecimiento de la deuda externa constituyeron aspectos de un mismo proceso de valorización financiera que representó la interrupción del patrón de industrialización sustitutiva que estuvo vigente hasta mediados de la década de los años setenta en el país. Esta valorización financiera del capital se transformó para Basualdo (2006) en el eje ordenador de las relaciones económicas que, por cierto, no alude únicamente a la importancia que adquiere el sector financiero en la asignación del excedente sino a un proceso más abarcativo que revoluciona el comportamiento microeconómico de las grandes firmas oligopólicas de la economía argentina.

### El final caótico de la dictadura cívico-militar

Hacia 1981, una combinación de shocks internos y externos desembocó en una crisis que se prolongó más allá del final del gobierno de facto. El cambio brusco del contexto internacional a causa de las decisiones monetarias de Estados Unidos alteró el costo del crédito y la liquidez a nivel global, así como también desencadenó una reversión de los flujos de capitales. La afluencia de nuevos flujos financieros era fundamental para cubrir el déficit comercial, que surgía de un deterioro de los términos de intercambio, y para cubrir los vencimientos de deuda externa pública y privada que habían crecido velozmente.

En este contexto el país fue aproximándose a la cesación de pagos. La desconfianza de los inversores se profundizó con la disminución de la garantía oficial para los depósitos en diciembre de 1979, y finalmente, el detonante de la crisis financiera fue el repentino cierre en marzo de 1980 del Banco de Intercambio Regional (BIR), lo que desató el cierre de otros bancos, afectando de 350.000 pequeños y medianos ahorristas que comprendían el 21% considerando sólo a la banca privada. A partir de entonces, se produjo un retiro masivo de depósitos -se dolarizaron y salieron del sistema- lo que generó una caída de las reservas en 2.800 millones de dólares en las reservas internacionales, aun cuando se emitió deuda externa por 4.500 millones de dólares. De esta manera, comenzaba a evidenciarse un fenómeno económico que pervive hasta la actualidad: la dolarización y fuga de los capitales, así como también su relación con el endeudamiento externo.

En marzo de 1981, en medio de la debacle económica, se produjo el traspaso del mando presidencial de Videla al general Roberto Viola. En la cartera de Economía fue nombrado como ministro, Lorenzo Sigaut, autor de la célebre frase “el que apuesta al dólar pierde”. Días después, se devaluó la moneda en un 28%, se eliminó el sistema de devaluaciones anunciadas, conocida como “la tablita”, reemplazándolo por un sistema de tipo de cambio administrado diariamente por el BCRA. Se implementaron temporalmente retenciones a las exportaciones agropecuarias. En junio se volvió a devaluar la moneda en un 30%, estableciendo para los siguientes meses una pauta de devaluación de 6% que sólo duró hasta septiembre cuando se liberó el tipo de cambio. En seis meses la economía argentina pasó por un sistema de devaluaciones anunciadas, tipo de cambio administrado diariamente, de nuevo una pauta de devaluación, y finalmente un sistema de flotación libre. Para detener la fuga de capitales se subieron las tasas a 300%, y más tarde se reducirían a 200%, con una inflación anual de 100%, lo que afectaba fuertemente a los sectores productivos. Estas oscilaciones eran muestra de la desorientación de la gestión económica del gobierno de facto que lo acompañaría hasta el final en una crisis económica que se profundizaba cada vez más.

La crisis del tercer mundo o países en desarrollo tuvo su origen en un salto considerable de las tasas internacionales y afectó profundamente a las economías de América Latina, sobre todo las de México, Brasil y Argentina. La reversión del flujo de capitales hacia países con menor riesgo como Estados Unidos, fue cubierta con deuda pública de corto plazo. El sobreendeudamiento sumado a una balanza comercial desfavorable puso a estos tres países al borde de la cesación de pagos.

En el caso de Argentina, para 1982 el servicio de la deuda constituía el rubro principal del gasto público, habiendo aumentado a 15,6% del total, frente al 5,5% en 1977. El gobierno central, además de tener deudas derivadas directamente de sus operaciones, se hizo cargo de las deudas de ciertas empresas estatales, bancos provinciales y empresas del sector privado cuyo incumplimiento era inminente, al tiempo que recapitalizó o adquirió varias empresas privadas. La pronunciada devaluación del peso en términos reales dispuesta en 1981 incrementó mucho la carga del servicio de la deuda externa. El conflicto armado en Malvinas dificultó el acceso al crédito externo y paralizó las exportaciones, profundizando la crisis.

En los últimos años de la dictadura cívico-militar, en el frente financiero se desarrolló lo que Frenkel y Damill (1993) denominan la etapa de “ajuste caótico”. En esta etapa, las políticas económicas tenían dos elementos básicos: por un lado, los intentos de reequilibrar el balance de pagos mediante fuertes devaluaciones y subsidios al endeudamiento externo privado (seguros de cambio) y, por otro lado, reducir el sobreendeudamiento de importantes sectores de empresas privadas. Ambos elementos repercutieron negativamente en las finanzas públicas. En este proceso de subvención y absorción de la deuda privada los principales beneficiarios han sido sectores empresariales locales y filiales del capital extranjero (Schvarzer, 1983). Los aumentos tarifarios combinados con las masivas devaluaciones tensaron el régimen de alta inflación colocando al país al borde de la hiperinflación.

### El desempeño económico en la restauración democrática y la herencia económica del gobierno de facto

Después de siete años y medio de dictadura cívico-militar, el contexto previo a las elecciones de octubre de 1983 mostraba un sistema partidario en reestructuración. La Unión Cívica Radical (UCR), renovó su conducción, presentando la figura de Raúl Alfonsín, quien conquistó el 51,7 % de los votos, venciendo por primera vez al peronismo en las urnas. El radicalismo llegó al triunfo con un discurso que vinculaba la democracia a la ética.

La economía que dejó la gestión de la dictadura cívico-militar estaba en ruinas y sus secuelas representaron obstáculos estructurales al desarrollo. Luego de la crisis iniciada en 1980, la economía argentina exhibía dos rasgos preocupantes: un elevado desequilibrio fiscal que limitaría de forma permanente la acción estatal y una débil trama de relaciones financieras internas, con su contraparte en una economía desmonetizada, dolarizada y propensión a la salida de capitales. La potenciación de los dos desequilibrios se debió a la crisis del sector externo provocada por el súbito aumento del endeudamiento del país y del peso de los servicios de la deuda externa, producidos particularmente a partir de 1979 (Frenkel, 1993). Es difícil fundamentar que el gobierno de facto, sobre todo en sus últimos caóticos años de gestión, haya tenido una visión de largo plazo sobre las cuentas del Estado. Sin embargo, la deuda externa y la hiperinflación heredadas de la dictadura se convirtieron en dos fantasmas que condicionaron la política económica del gobierno democrático.

En su discurso de apertura de 10 de diciembre de 1983 en el Congreso, el presidente Alfonsín dedicó una primera parte a la situación política en el período de la dictadura militar, criticando tanto a los dictadores que usurparon el poder como a los grupos que él denominó como “extremistas”, acercándose a la teoría de los dos demonios, es decir, a la de una guerra o enfrentamiento. Posteriormente, se refirió a la importancia de la recuperación del sistema democrático republicano, así como la necesidad de recuperar el diálogo y el consenso. Sin embargo, gran parte del discurso fue referida a la situación económica ruinoso en la que se reinstauró la democracia, mencionando principalmente dos obstáculos: la inflación y la deuda externa.

Desde su asunción Alfonsín era consciente de la ruinoso situación económica que heredaba de la dictadura cívico-militar: una economía en recesión con una inflación de 433% anual en 1983 y una deuda externa que superaba los 45.000 millones de dólares. En ese contexto, el presidente advertía la necesidad de alcanzar un desempeño “descollante” tanto en el sector externo como en el ordenamiento de la economía doméstica para poder cumplir con los acreedores y al mismo tiempo que la economía argentina crezca y se desarrolle.

A pesar del diagnóstico desolador acerca de la situación heredada, la gestión económica creía que sería posible, simultáneamente, revertir la caída de la actividad industria, recomponer los ingresos de los sectores populares y lograr la reestructuración de la deuda externa, de manera tal que no obstaculice la recuperación económica.

Como veremos a continuación, salvo por la excepción del bienio 1985-1986 con la efímera efectividad del Plan Austral, el gobierno alfonsinista no pudo lograr un desempeño favorable en el sector externo de manera sostenida y, menos aún, controlar las variables internas para generar el crecimiento deseado.

La política económica del período de Alfonsín puede dividirse en tres períodos: un primer período con Bernardo Grinspun en la cartera de Economía, un segundo período de ajuste heterodoxo, y finalmente, una tercera etapa de disgregación de la planificación económica con medidas de ajuste de corto plazo a la par de un incipiente proceso hiperinflacionario que desarticulaba las relaciones económicas en la economía doméstica.

## El Plan Grinspun

El plan del primer ministro de Economía de la restauración democrática buscaba en el plano local recuperar la demanda agregada en una economía desmonetizada mediante una política de ingresos, con suba de salarios públicos. En el plano externo se apostaba por una reestructuración exitosa de la deuda externa para aliviar la sangría de divisas por servicios de deuda que para 1984 alcanzaba el 8%. Hay autores que argumentan que el gobierno pecaba de un optimismo ingenuo (Damill y Frenkel, 1993) ya que suponía que las dificultades iban a ser manejables a partir del capital político que un gobierno democrático consolidaría desde un inicio, tanto internamente como en el plano internacional.

El plan propuesto por el ministro Grinspun incluía además de una política de ingresos, el intento de recuperar la actividad industrial mediante una política antimonopólica y la regulación de las importaciones. Se buscaba lograr una reactivación de la demanda global, que a su vez haría uso de la capacidad ociosa y la baja de inflación, a partir de la fijación de pautas decrecientes de corrección de los precios básicos de la economía, como ser el tipo de cambio, tarifas, salarios y tasas de interés. Este plan fracasó a pocos meses de ser iniciado, ya que no logró una expansión considerable del producto y el nivel de precios se volvió a disparar (la inflación fue de 22% en agosto y de 27% en septiembre). El déficit fiscal superaba el 12% del PBI. Luego del acuerdo con el FMI en septiembre se produjo un giro en la política económica aplicando un shock de reajuste de tarifas y restricción monetaria, que pondría fin a la política expansiva de ingresos, la reactivación y aceleraría la inflación y se complementaría con una brusca depreciación de la moneda. Para febrero de 1985, con las presiones de acreedores, FMI y del nuevo bloque de poder económico, se concretaría la salida de Grinspun de la cartera de Economía, de la cual se haría cargo Juan Vital Sorrouille junto con un grupo de “técnicos de la economía” formados en el exterior.

## El Plan Austral

El 14 de junio de 1985, el ministro Sorrouille anunció el Programa de Reforma Económica (Plan Austral) por el alto impacto de la inflación y propuso un tratamiento de shock: el BCRA cesaba de emitir moneda para financiar el déficit fiscal. Con la imposibilidad de financiar el déficit con emisión monetaria y los vencimientos de deuda, se debió contratar un nuevo

sistema de financiamiento denominado “on lending”, en el cual el BCRA adquiriría deuda garantizada por el Tesoro y los prestamistas eran los bancos acreedores del exterior que conformaban el “comité de acreedores”.

El plan tenía fuertes componentes de política de ingresos, que consistía en el congelamiento de los precios básicos de la economía (tipo de cambio, tarifas, salarios y precios industriales). Como aspecto innovador, apuntaba a quebrar la inercia inflacionaria y también a servir como instrumento de coordinación de las decisiones descentralizadas de los agentes privados. Estas medidas de desindexación serían acompañadas por un ajuste fiscal y una reducción de la emisión monetaria, comprometiéndose el gobierno a no emitir para financiar el desequilibrio de las cuentas públicas con expansión monetaria. (Frenkel y Damill, 1993). Los detalles del Plan de Reforma Económica o Plan Austral de junio de 1985 son resumidos por de Pablo y Dornbusch (1987) en los siguientes puntos:

- Una depreciación inicial real del tipo de cambio,
- impuesto de exportación e importación, un esquema de ahorro forzado y recaudación impositiva acelerada,
- congelamiento de salarios, precios y tipo de cambio,
- una nueva moneda -el Austral- y la promesa de no crear dinero para financiar el déficit,
- una escala de conversión para contratos existentes que los ajustaría con el fin de mantener las cargas reales sin cambios y
- acuerdo con el FMI y un acuerdo de reprogramación con los acreedores.

En el corto plazo, el Plan Austral tuvo avances en los objetivos planteados reduciendo inmediatamente la inflación a niveles menores a 2% por mes. El descenso de la inflación y las medidas fiscales tuvieron un impacto rápido y significativo en el presupuesto. Las altas tasas de interés reales y la mejora del presupuesto crearon una atmósfera de estabilización, al menos temporal. En el plano productivo, particularmente el industrial, el primer impacto fue el de

profundizar el marco recesivo preexistente. Si bien en el cuarto trimestre se registró una significativa recuperación, el PBI terminó el año con una contracción del 10%.

En 1985, Alfonsín anunció que se estudiaría una “Reforma del Estado” a la vez que inició una visita a los Estados Unidos. Frente al Congreso norteamericano, Alfonsín protestó por la injerencia de los acreedores, principalmente bancos norteamericanos, en el cobro y los intereses de la deuda. Sin embargo, en Houston, Texas, frente a los grandes empresarios petroleros anunció un importante plan de licitación a inversión privada en yacimientos petrolíferos de Argentina, en lo que se conoció como Plan Houston. (Tussie, 2015).

En 1986, el efecto estabilizador del Plan Austral empezó a mermar. Damill y Frenkel (1993) sostienen que esto se debió a que distintos sectores (principalmente los sindicatos y el sector agroexportador) presionaron para recuperar sus ingresos incluso más allá del nivel de inflación. El gobierno cedió tratando de preservar el nivel de actividad lo cual repercutió en un mayor nivel de déficit fiscal. En ese marco -abril de 1986- se inició la segunda fase del programa que implicaba la flexibilización de los controles, una ligera devaluación del tipo de cambio (3,7%), un incremento de las tarifas públicas y de los salarios y, la adopción de un sistema de precios "administrados" respecto a las empresas líderes (Azpiazu, 1991). A partir de esta flexibilización, se cambiaría el enfoque con respecto a la política económica: en primer lugar, no se trataría de una reestructuración de largo plazo sino de planes con revisiones de corto plazo y, en segundo lugar, la política económica sería “una salida negociada” con las fracciones dominantes del capital. Esta flexibilización no derivó en un crecimiento significativo de los precios, aunque propició una moderada aceleración de las tasas de inflación impulsada por una política monetaria más laxa. Este intento de lograr ligeros reajustes en la estructura de precios relativos conllevó una paulatina y generalizada indexación automática, con sus consiguientes efectos propagadores (Azpiazu, 1991). Nuevos reajustes serían anunciados en abril de 1987 y luego en octubre, con medidas restrictivas en la política monetaria y fiscal.

En julio de 1987, luego de dos años de vigencia del Plan Austral, se anunciaron una serie de medidas tendientes a realizar reformas estructurales, en el marco del Programa de Reforma Económica. Este programa buscaba avanzar en privatizaciones y en la desregulación de los

monopolios estatales, alentar la presencia del capital de riesgo en el área petrolera, tender al saneamiento y especialización del sistema bancario, eliminar las retenciones a las exportaciones de una amplia gama de productos agropecuarios, incentivar la producción agroindustrial, entre otras. Estas medidas de liberalización económica implicaban una nueva transferencia de ingresos a los sectores dominantes del capital financiero y agroexportador. Estas medidas no prosperaron debido a que no se alcanzó el consenso necesario en el Congreso.

De acuerdo con Ferrer (1998), el Plan Austral no podía sostenerse porque no se lograban alcanzar los equilibrios macroeconómicos, mientras aumentaban las pujas distributivas y los servicios de la deuda imponían una carga insostenible sobre el presupuesto y el balance de pagos. Como el Tesoro no generaba el superávit primario necesario para adquirir las reservas destinadas al servicio de la deuda, aumentó su endeudamiento con el BCRA. La política monetaria era así restrictiva hacia la actividad interna y expansiva respecto del Tesoro. El resultado fue el aumento de la tasa de interés y la esterilización de la liquidez mediante el incremento de los encajes remunerados de los bancos y la colocación de los títulos públicos para absorber la liquidez excedente. Al promediar 1988, la inflación estaba otra vez desbocada, la economía en recesión, el desempleo en aumento, los salarios reales en baja y la deuda externa en aumento.

Luego de un crecimiento significativo en 1984, efectuado por un rebote de la recesión de los años anteriores, el nivel de actividad de la economía osciló con altibajos, recuperándose en el bienio 1986-1987 para desplomarse de nuevo en 1988. El gobierno de Alfonsín terminaría su mandato con una actividad económica, medida en dólares, en un nivel 21% por debajo del nivel de 1983 y en términos per cápita de un 27% inferior.

La balanza comercial de bienes exhibió un superávit a lo largo de la década, incluso la cuenta corriente en su totalidad tuvo superávits considerables en 1988 y 1989. Sin embargo, estos excedentes no fueron suficientes para financiar la fuga de capitales del sector privado ni las amortizaciones de deuda del sector público.

La cuenta financiera evidenció un deterioro pronunciado a partir de 1987 con una fuga de capitales<sup>5</sup> neta que rondó los 19.000 millones de dólares. Esta fuga constante de capitales no pudo ser compensada por los ingresos de divisas por parte del BCRA ni del sector público. En 1989 la entidad perdió un 35% de sus reservas internacionales.

En el cuatrienio 1985-1988, a pesar de que los términos del intercambio se deterioraron en casi un 20%, el superávit comercial acumulado superó los 11.000 millones de dólares. En ese mismo período se pagaron más de 15.000 millones de dólares en concepto de intereses, al tiempo que la deuda externa pública se incrementó cerca de 15.000 millones de dólares y las reservas internacionales acabaron estancadas en niveles similares a los de 1983.

En 1987, el gobierno radical comenzó a perder poder y margen de acción tanto en la esfera política como en la económica. Por un lado, el efecto estabilizador del Plan Austral se había extinguido y la economía comenzaba a detener su crecimiento. Por otro lado, en la esfera política, debió enfrentar un alzamiento militar en el mes de abril y sufrió una derrota electoral en septiembre, perdiendo la gobernación de la Provincia de Buenos Aires y quedándose sin mayoría en ambas cámaras del Congreso.

A fines de ese año, se evidenció un giro ortodoxo definitivo en la política económica cuando el presidente Alfonsín propuso en el Congreso un proyecto que daría inicio a la privatización de activos del Estado, tomando como prueba piloto a las empresas estatales ENTEL (de telefonía) y Aerolíneas Argentinas (línea aérea de bandera). Ese proyecto privatizador no prosperó, encontrando una fuerte oposición en el Partido Justicialista (PJ). A principios de

---

<sup>5</sup> Es importante destacar que el concepto de fuga de capitales, que se ha vulgarizado en los últimos años, hace referencia a fenómenos muy distintos entre sí. Entre los fenómenos incluidos en la cuenta de formación de activos externos de la balanza de pagos encontramos: depósitos en cuentas en el exterior, inversiones en el exterior por parte de residentes (participación en empresas o inversiones inmobiliarias), y, quizás el más significativo, la dolarización de carteras de residentes como cobertura frente a la inflación por parte de empresas y personas físicas. De acuerdo con la metodología de cálculo puede incluir movimientos ilícitos o no registrados, según se utilice el método de stock o el método residual para su medición.

1988, ya finalizado el Plan Austral, se restablecieron las convenciones colectivas de trabajo de la Ley N° 14.250, que habilitaba a los gremios a discutir salarios directamente con el sector empresario, lo que generó una nueva presión inflacionaria.

### El Plan Primavera y el rumbo a la hiperinflación.

El 3 de agosto de 1988, en lugar del Plan Austral, se implementó un plan de ajuste ortodoxo, llamado Plan Primavera, que esta vez sí obtuvo financiamiento del FMI con un nuevo acuerdo *Stand By*. El Plan Primavera se centró en un acuerdo desindexatorio con las empresas líderes. Se efectuaron anuncios sobre la evolución futura de los precios públicos. Por otro lado, se estableció una baja del impuesto al valor agregado. El tipo de cambio se devaluó un 11,5% y se mantuvo congelado por dos meses. Luego de ese congelamiento, la tasa de depreciación y de incremento de los precios controlados se fijó en 4% mensual, para mantener la paridad cambiaria real (Brenta, 2011). Este esquema consistía en un doble mercado cambiario: las exportaciones se liquidarían a un tipo de cambio comercial fijado por el BCRA, mientras que las operaciones financieras y las importaciones se harían en un mercado libre con paridad flotante. Finalmente, como parte de las sugerencias del FMI, se sancionó una ley para reglamentar la distribución de ingresos entre el gobierno central y las provincias, a fin de limitar las transferencias discrecionales.

Una vez lanzado el Plan Primavera, en septiembre de 1988, una misión del FMI fue enviada para comenzar a negociar el nuevo *Stand By* sin éxito. Lo que sucedió fue que el organismo no respaldó el plan y el Banco Mundial lo hizo solo por un periodo determinado de tiempo, debido a que luego retiró su apoyo.

Las señales negativas en 1988 dieron pie para que un grupo importante de operadores empezaran a desprenderse de australes, y comiencen a comprar dólares, produciendo la caída de reservas en el BCRA. El régimen cambiario fue sustituido por otro en el que la autoridad monetaria se abstuvo de vender divisas que no estuvieran destinadas a la importación. Cuando el BCRA dejó de intervenir, el dólar subió, lo que produjo una ola de especulación financiera y el inicio de un retiro masivo de dólares del sistema bancario. En enero de 1989, cuando no había transcurrido ni la mitad del acuerdo que debía estar vigente hasta mayo, el FMI lo canceló. Esta señal negativa profundizó la dolarización por parte del sector privado,

produciendo en ese mes de enero una corrida cambiaria de agentes mayoristas y pequeños ahorristas en enero de ese año, que llevó al BCRA a suspender la venta de divisas y devaluar la moneda.

La devaluación del tipo de cambio comercial y el aumento del tipo de cambio financiero, tuvo su traspaso a los precios y sería el detonante de la primera hiperinflación. La crisis hiperinflacionaria produjo un desorden social generalizado, con salarios cuyo poder de compra se deterioraba permanentemente, con escasez y especulación en los comercios, un Estado que no podía cubrir sus gastos más esenciales ni plantear soluciones a las 18 millones de personas viviendo en la pobreza. Al shock financiero se le añadió la conmoción política producida por la toma de un Regimiento en La Tablada, Provincia de Buenos Aires, protagonizado por el Movimiento Todos por la Patria (MTP), para evitar un supuesto alzamiento militar. En su último año de mandato, el gobierno no contaba con el apoyo ni de sindicalistas ni de la cúpula empresarial, y la amenaza de alzamientos de facciones militares se encontraba latente. En este clima de caos político, económico y social, el 21 de abril se decidió llamar anticipadamente a elecciones para el 14 de mayo en lugar de octubre, mientras que el traspaso de mando se estableció para el 8 de julio, cinco meses antes de la fecha correspondiente. El 24 de mayo de 1989, se inició una ola de saqueos que terminó con 40 arrestados y 14 muertos en medio de la represión por parte de las fuerzas policiales. El 30 de mayo, Alfonsín decretó el Estado de sitio por 30 días. En estos últimos meses de gobierno de Alfonsín pasaron al frente del BCRA dos presidentes: José Luis Machinea, que renunció en abril, y Adolfo García Vázquez, que dimitió en julio. También en esos meses hubo tres ministros de Economía: Juan Sourrouille, que fue sucedido por el histórico dirigente de la UCR, Juan Carlos Pugliese y, finalmente, el economista y diputado radical, Jesús Rodríguez. Mayo finalizó con una inflación mensual de 78,5%, situación que empeoró los meses siguientes con aumentos mensuales de 114,5% en junio y 196,6% en julio. El año finalizó con una inflación acumulada de 4.922%.

La crisis hiperinflacionaria iniciada en 1989 es interpretada por algunos autores como una manifestación de contradicciones entre fracciones sociales que exceden el marco del mercado y que dirimen en los precios una puja por la distribución del ingreso. Se expresa así una lucha entre distintas fracciones de la burguesía: bancos acreedores que buscan hacer efectivos sus

créditos y que presionan sobre el nivel de reservas del país, grupos económicos formadores de precios que intentan no quedar rezagados en la escalada de precios, y exportadores que presionan para valorizar sus dólares evitando la liquidación de divisas, a los que se suma la reacción tardía y desordenada del resto de los sectores sociales (Levit y Ortiz, 1999:62)

La hiperinflación de 1989 tuvo un efecto disciplinador sobre los sectores populares y sobre los actores sociales que representaban sus intereses debido a la fuerte traslación de ingresos que presupone la desvalorización de la moneda local. Por esta razón es que la crisis generó las condiciones sociales necesarias para aceptar como inevitables las reformas estructurales propuestas por los organismos de crédito internacional y los economistas neoliberales locales, ante la evidencia “irrefutable” de que el Estado estaba en quiebra y de que ya no podía seguir funcionando como hasta entonces. En efecto, la lectura que se impuso sobre el proceso hiperinflacionario fue propia de los sectores dominantes. La misma se centró en el agotamiento de un modelo estatal nacional populista, que requería realizar un urgente viraje de los lineamientos estructurales hacia reformas que tendieran a disminuir al máximo posible la intervención estatal en la economía (Castellani, 2002). Como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria, se fue allanando el camino para la difusión de la prédica neoliberal que centraba sus ataques en la supuesta “ineficiencia gubernamental” para resolver los principales problemas económicos. Las ideas centrales del Consenso de Washington comenzaron a divulgarse en distintos medios de comunicación y comenzaron a “hacerse carne” en ciertos sectores de la población. Tal como afirma Schmitt al analizar las editoriales de los diarios más importantes durante ese período: “se destaca constantemente la ineficiencia del sector público y la consecuente necesidad de gestión transparente de las empresas públicas; la desinversión, que produce dicha ineficiencia y falta de competitividad; la necesidad de aportes de capital privado, ya sea como asociado o en privatizaciones, a fin de superar esa desinversión y solucionar el problema del Estado; y el estímulo a la inversión, asociado al tema del capital privado y a la necesidad de búsqueda de nuevos mercados” (Schmitt, 2000:11).

#### [El consenso neoliberal en la década menemista](#)

El 8 de julio de 1989, cinco meses antes del plazo institucional, asumieron las nuevas autoridades. Cuando Carlos Saúl Menem asumió el gobierno anunció la necesidad de

modernizar el Estado y comenzó con el esbozo de medidas de liberalización económica, que se alejaban de los postulados sostenidos en la campaña electoral.

Al inicio del nuevo gobierno, el Estado estaba sometido a un deterioro financiero que le impedía cumplir con sus obligaciones más esenciales como el pago de salarios, jubilaciones o financiar escuelas y hospitales. La crisis hiperinflacionaria había desarticulado las relaciones económicas y deteriorado gravemente los ingresos de gran parte de la población. El presidente no contaba ni siquiera con un apoyo sólido en el propio PJ, que era presidido por Antonio Cafiero, que gobernaba la Provincia de Buenos Aires y era de la línea política opositora. Entre los problemas que debía enfrentar la nueva administración también se encontraba la cuestión militar, con diversos grupos dentro de las Fuerzas Armadas relacionados con anteriores intentos de golpes de Estado.

El mundo estaba en tiempos de cambio y reordenamiento de la hegemonía mientras se disgregaba la Unión Soviética. Comenzaba una nueva era de hegemonía de las potencias capitalistas de Occidente y de auge de las políticas neoliberales. La condensación de este cambio se expresó en la globalización del Consenso de Washington que nacía en un acuerdo tácito entre el Tesoro de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial, quienes impartían las políticas que debían aplicarse en esa nueva etapa del capitalismo. En este contexto global, el país se encontraba en cesación de pagos de sus créditos bilaterales con grandes bancos, principalmente estadounidenses. En 1989 surge la iniciativa del Plan Brady en la que se reconoce que el problema de la deuda soberana de los países subdesarrollados no es de liquidez sino de solvencia por lo que se requiere una reestructuración profunda con una quita importante de capital y un alargamiento de los plazos. La propuesta del Tesoro de Estados Unidos era canjear la deuda con bancos comerciales por títulos globales garantizados, estableciendo como condición para participar de un acuerdo previo con el FMI.

### **El Plan Bunge y Born**

El flamante gobierno apostó a una alianza con los sectores empresariales y, en este sentido, el presidente Menem le entregó la conducción de la economía a Miguel Roig, quien falleció seis días después de asumir y fue reemplazado por Néstor Rapanelli. Ambos eran representantes de Bunge y Born, el principal conglomerado multinacional de Argentina por aquel entonces. El Plan Bunge y Born (B&B) consistía en acuerdos con las empresas formadoras de precios,

la unificación del mercado de cambios a un tipo de cambio fijo de 650 australes, la desregulación de las tarifas y la llamada Reforma del Estado, que incluía la privatización masiva de las empresas estatales. Una nueva corrida cambiaria y rebrote inflacionario terminarían rápidamente con la gestión de Rapanelli, que sería reemplazado por el contador riojano Antonio Erman Gonzalez. Las primeras medidas del nuevo ministro (el tercero en cinco meses de gobierno) profundizaban la liberalización de la economía con la eliminación del control de cambios, la flotación del tipo de cambio y supresión del control de precios (Zicari, 2018). Estas medidas no hicieron más que profundizar la depreciación del tipo de cambio y acelerar la inflación.

En enero de 1990, para detener la masiva salida de depósitos de los bancos y la venta masiva de bonos denominados en australes, el gobierno ideó un plan para canjear dichos activos por un Bono dolarizado, el Bonex. Los depósitos bancarios, casi en su totalidad constituidos a tan sólo siete días se devolverían en efectivo hasta la cifra de un millón de australes y el resto en Bonex. El monto involucrado en el llamado Plan Bonex rondó los 3.000 millones de dólares. (Zicari, 2018). Como resultado de la operación y la venta masiva de los Bonex, los ahorristas minoristas afrontaron pérdidas de hasta 70% en el primer año.

En los meses siguientes, el gobierno de Menem respondió a la crisis financiera con una fuerte restricción monetaria y liberalización del control de cambios. Luego de un periodo de fuerte depreciación del austral, que alcanzó en febrero de 1990 un tipo de cambio de 5.750 australes por dólar, sobrevino un periodo de recuperación de demanda de dinero y moderada apreciación cambiaria.

### Plan de Convertibilidad

A comienzos de 1991, ya con la gestión de Domingo Cavallo en la cartera de Economía, se implementó un plan para evitar nuevas corridas cambiarias y combatir la inflación: el Plan de Convertibilidad. El nuevo plan de estabilización consistía en el cambio del signo monetario reemplazando al depreciado Austral por el Peso, estableciendo la libre convertibilidad del Peso a una tasa de cambio fijada por ley en uno a uno, que el BCRA debía garantizar manteniendo el respaldo en divisas de la base monetaria. La Convertibilidad demostró gran

eficiencia para reducir la inflación a niveles de 4% anual en 1994. Sin embargo, la apreciación cambiaria, la exposición de la economía a riesgos externos y el renunciamiento a utilizar herramientas de política monetaria y cambiaria, tendrían consecuencias graves en el largo plazo que llevarían al país a su mayor colapso económico.

### [El gobierno de la Alianza.](#)

En 1999, ante la imposibilidad de Menem de tener una nueva reelección, fue electo como presidente Fernando de la Rúa, representante de una coalición de dos fuerzas opositoras: la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO). La llamada Alianza resultó triunfadora con la promesa de mantener el régimen cambiario y combatir la corrupción. A pocos meses de iniciada la nueva gestión, el gobierno debió renegociar un acuerdo con el FMI. La gestión económica de la Alianza estuvo marcada por las consecuencias generadas por un régimen cambiario y monetario del cual le resultaba políticamente imposible salir. La economía argentina se encontraba sobreendeudada, en recesión, en permanente déficit comercial y con desempleo creciente. En el 2000 el 20% del presupuesto se destinó al servicio de la deuda pública.

Las metas cuantitativas impuestas por el FMI llevaron a un ajuste fiscal cada vez mayor, profundizando la depresión económica. El costo político de ajustar el gasto y el espiral recesivo en el que había entrado la economía generó el recambio de ministros de Economía. En sólo dos años, tres ministros pasaron por la cartera: Jose Luis Machinea, Ricardo Lopez Murphy y, finalmente, Domingo Cavallo regresaría a la gestión. El estancamiento, el déficit externo y el déficit fiscal generaban que la única fuente de financiamiento del Estado fuera el creciente endeudamiento externo. En solo dos años, el país acabó su crédito en los mercados financieros, reestructuró su deuda, agotó un financiamiento extraordinario del FMI y Banco Mundial y, finalmente, entró en cesación de pagos en diciembre de 2001.

### [Los Acuerdos con el FMI y los planes de ajuste](#)

Entre 1983 y 2001, esto es, desde el regreso de la democracia hasta la mayor crisis del capitalismo en Argentina, los sucesivos gobiernos han desarrollado su política económica en

el marco de programas del FMI o en los casos en que no se encontraba bajo un programa estaba renegociando condiciones para uno nuevo.

En mayo de 1976, a dos meses de iniciada la dictadura cívico-militar, una misión del Fondo viajó a la Argentina según lo previsto en el Artículo VIII. En dicha misión se acordó un borrador de carta intención para un acuerdo contingente. El *Stand By* se firmó finalmente en julio, habilitando desembolsos por 260 millones de Derechos Especiales de Giro (DEGs) de los cuales utilizó 159 millones. El programa al que se comprometía el gobierno tenía como objetivo reducir los déficits del balance de pagos y fiscal, disminuir la inflación y facilitar las exportaciones, las importaciones y los pagos internacionales<sup>6</sup>. Las autoridades planeaban unificar el mercado cambiario, liberar la cuenta corriente y la cuenta capital del balance de pagos a comienzos de 1977 y se comprometían a no fortalecer restricciones en el comercio exterior y en las transacciones internacionales. El gobierno y el FMI esperaban que el programa contribuyera a la reactivación económica y reducción de la inflación.

En 1977, se renegóció la continuidad del programa con un nuevo *Stand By*<sup>7</sup> por 159 millones de DEGs, que serviría de catalizador de nuevas inversiones privadas. En la carta de intención del 22 de agosto el gobierno se comprometía a metas de déficit primario, a liberar las restricciones remanentes en el mercado cambiario, en las transferencias financieras y en el comercio exterior. El programa fue aprobado a instancias del director ejecutivo norteamericano, pese a la oposición de seis directores europeos, que objetaban que en la solicitud de crédito de la Argentina faltaba la meta antiinflacionaria (Brenta, 2013). En ambos *Stand By* firmados en 1976 y 1977 por el gobierno de la junta militar, el número de condicionalidades bajó a una media de 5,5. En la década del 80 se incluyó el déficit cuasifiscal del BCRA; a fines de los 90 se agregó el déficit consolidado del gobierno nacional más las

---

<sup>6</sup> Carta de Intención del Gobierno Argentino anexa al SBA 1976 con fecha 8 de julio de 1976. <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/11-SB-76.pdf>

<sup>7</sup> Carta de Intención del Gobierno Argentino anexa al SBA 1977 con fecha 22 de agosto de 1977. <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/12-SB-77.pdf>

provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero ascendió a 13,2 en los acuerdos vinculados con la deuda externa, entre 1983 y 1992. La cantidad de condicionalidades disminuyó a 7,3 en la etapa de la convertibilidad. (Brenta, 2013:26), dado que varias políticas habitualmente presentes en los programas del FMI estaban garantizadas por el sistema de caja de conversión. En la década del 90, se hizo particular énfasis en las reformas estructurales como la del sistema previsional, una flexibilización laboral cada vez más agresiva y la privatización de empresas públicas y de la banca pública.

En el acuerdo de 2003 no hubo meta de déficit fiscal, sino que el FMI exigió la obtención de superávit primario, asumiendo que el servicio de la deuda pública no se atendería con nueva deuda, a diferencia del criterio apoyado en los 90 que permitió el crecimiento de las emisiones de bonos soberanos argentinos a niveles insostenibles con relación a la capacidad de pago del Estado. (Brenta, 2013:26). El gran crecimiento de la economía junto con ingresos fiscales extraordinarios por los precios favorables en los bienes exportables permitió no solo cumplir las metas, sino también cancelar la totalidad del *Stand By* en 2006.

## Evolución de las condicionalidades del FMI en los programas acordados (1976-1991)

		1976	1977	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Metas cuantitativas	déficit primario			•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Gasto primario				•	•	•	•	•	•	•	•
	déficit cuasifiscal				•	•	•	•	•	•	•	
	Deuda Externa de corto plazo			•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Acumulación de atrasos			•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Piso de Reservas Internacionales			•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Financiamiento neto del BCRA	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Liberalización	mercado cambiario	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	control de capitales	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	tarifas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	importaciones	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	precios			•	•	•	•	•	•	•	•	•
Fiscales	baja de subsidios a exportaciones			•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Baja de salarios públicos	•	•							•	•	•
	baja de subsidios											
	aumento de impuestos al consumo	•								•	•	•
Estructurales	reforma laboral											
	privatización de empresas públicas									•	•	•
	privatización de bancos públicas											
	reforma de salud											
	reforma de seguridad social											
Políticas	Obligación de Consulta al FMI	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
n° condiciones	Total	6	5	10	12	12	12	12	12	15	15	13

## Evolución de las condicionalidades del FMI en los programas acordados en la etapa de la convertibilidad del peso (1992-2001)

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Metas cuantitativas	déficit primario	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Gasto primario	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	déficit cuasifiscal										
	Deuda Externa de corto plazo	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Acumulación de atrasos	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Piso de Reservas Internacionales										
	Financiamiento neto del BCRA										
Liberalización	mercado cambiario										•
	control de capitales										
	tarifas										
	importaciones										
	precios										
Fiscales	baja de subsidios a exportaciones										
	Baja de salarios públicos									•	•
	baja de subsidios										
	aumento de impuestos al consumo	•	•	•	•			•			
Estructurales	reforma laboral		•	•	•	•	•	•	•	•	•
	privatización de empresas públicas	•	•	•			•	•	•	•	•
	privatización de bancos públicas						•	•	•	•	•
	reforma de salud				•	•	•	•	•	•	•
	reforma de seguridad social	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Políticas	Obligación de Consulta al FMI	•	•	•	•	•	•	•	•	•
n° condiciones	Total	6	7	7	7	6	8	9	8	9	10

Fuente: Elaboración propia en base a historial de Memorándums y Cartas de Intención intercambiadas en el marco de los Acuerdos con el FMI. Disponible en: [http://www.bcr.gov.ar/Institucional/Historial\\_Acuerdos\\_FMI.asp](http://www.bcr.gov.ar/Institucional/Historial_Acuerdos_FMI.asp)

## CAPÍTULO 2. El endeudamiento externo en la valorización financiera

### Crecimiento de la deuda externa durante la dictadura

Entre 1975 y 1983, la deuda externa total pasó de 7.900 millones de dólares a más 45.069 millones de dólares. De este modo, la deuda externa como porcentaje sobre el PBI se

incrementó de 34% a 72%. También aumentó en gran medida su peso sobre las exportaciones: de 2,7 veces en 1975 a 5,9 veces en 1983.

Con la valorización financiera, primero, y con la estatización de la deuda pública, después, la dictadura militar logró una inédita asignación de recursos en favor de las fracciones más concentradas del capital. En los años 1981 y 1982, a través de la implementación de seguros de cambio, se llevó a cabo la estatización de la deuda externa privada, ante la devaluación de la moneda y el elevado nivel de endeudamiento del sector privado. Si bien dicha operatoria incluía el pago de una tasa de interés, la inflación y las posteriores devaluaciones de la moneda produjeron una licuación de la deuda de las empresas con el BCRA (la prima del seguro en pesos), quedando a cargo de esta institución el pasivo en dólares. Según consta en las pericias realizadas en el marco de la ya mencionada causa de Alejandro Olmos contra Martínez de Hoz, Adolfo Diz y otros por la deuda externa: “el mayor endeudamiento no se utilizó para fortalecer el aparato productivo, pues el saldo a favor de la cuenta mercancías por 3.395 millones de dólares muestra que las exportaciones financiaron con holgura las importaciones y pudo cubrir el saldo del déficit de los servicios reales de 1.630 millones de dólares, lo que también muestra que el endeudamiento externo fue para cubrir los servicios financieros y la fuga de capitales, y que todo ello no tiene explicación a la luz de los principios de la economía y de las finanzas, los instrumentos de política cambiaria y financiera de Martínez de Hoz provocaron la degradación de los recursos de la Nación”.

#### *Violaciones de derechos humanos vinculadas al endeudamiento. Deuda externa y autoritarismo.*

Existen discusiones acerca del grado de complicidad de los financistas con los gobiernos autoritarios al otorgarles préstamos que alivien su situación financiera. La discusión es en torno a si los prestamistas privados y organismos internacionales deben negarle préstamos a aquellos países en los que los gobiernos violan sistemáticamente los derechos humanos de sus poblaciones. Quienes defienden la libertad de los mercados financieros estarán definitivamente a favor de que las partes acuerden las transacciones financieras que deseen. Otro argumento a favor es que, al negar los préstamos, sobre todo en el caso de los organismos multilaterales de crédito, esta asfixia financiera de los Estados autoritarios repercute en

mayores privaciones de derechos de la población. Según señala el Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos para las Naciones Unidas, los préstamos tanto oficiales como privados a regímenes que cometen violaciones de derechos humanos pueden contribuir a la consolidación del régimen, prolongar la falta de respeto por los derechos humanos y aumentar la probabilidad de graves violaciones de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2014).<sup>8</sup> Los préstamos privados parecen ser más perjudiciales, ya que, como veremos, los acreedores privados tienen una menor responsabilidad pública en comparación con préstamos entre Estados y préstamos otorgados por instituciones financieras internacionales. Siguiendo este análisis, se sugiere que las transferencias netas de fondos pueden prolongar el gobierno autocrático y, por lo tanto, aumentar el riesgo de graves violaciones de los derechos humanos.

En el caso de Argentina, se acordó con el FMI un programa *Stand By* de un año el giro de 260 millones de DEGs a partir de agosto de 1976, es decir, a 5 meses de iniciado el gobierno de facto. Este monto finalmente fue girado en un plazo de dos años. Este acuerdo no fue significativo en cuanto al monto girado, de hecho, no se utilizó en su totalidad. Sin embargo, el acuerdo *Stand By* con el FMI constituía una garantía para los bancos comerciales de incorporar créditos a empresas argentinas y al Estado dentro de su cartera de deudores. Entre octubre de 1977 y 1981, Estados Unidos impuso sanciones económicas a la Argentina por violaciones a los derechos humanos, por las que ordenó a su director ejecutivo en el Fondo votar en contra de los préstamos a la Argentina. El gobierno de facto no solicitó préstamos al Fondo durante la vigencia de tales sanciones, pero continuó con el programa *Stand By* de 1976 hasta su finalización en 1978 y recibió asesoría del FMI para financiarse en los mercados (Brenta, 2011). Años más tarde, cuando el gobierno atravesaba un momento crucial en el cual, luego de la derrota bélica en la Guerra de Malvinas e inmerso en una crisis financiera, su

---

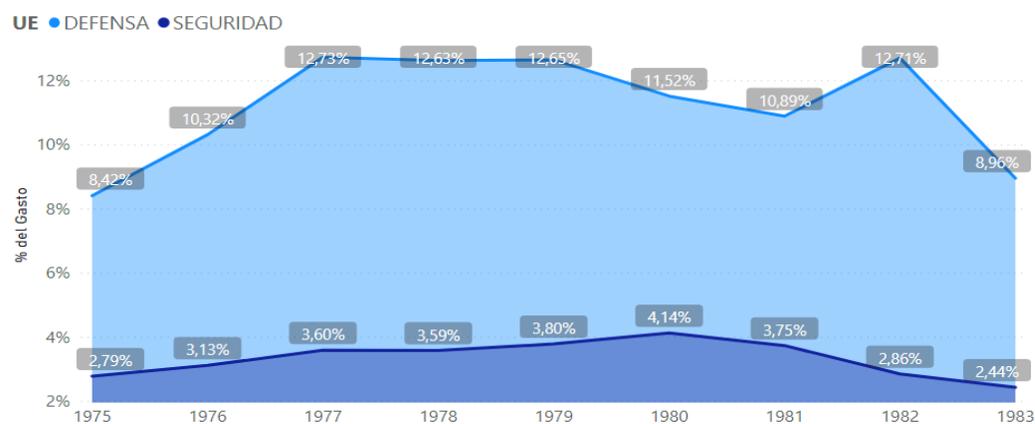
<sup>8</sup> Para un argumento basado en un modelo de acción racional visitar BOHOSLAVSKY, Juan Pablo y ESCRIBÀ-FOLCH,(2014) “Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications” en Making Sovereign Financing and Human Rights Work. Bohoslavsky, Juan Pablo y Letnar Cernic Jernej, eds. Oxford.

legitimidad era socavada, el FMI acordó el desembolso de 1.500 millones de dólares para apoyar al gobierno argentino<sup>9</sup>.

La característica del dinero como bien fungible no permite establecer una relación directa entre los fondos recibidos y la asignación a partidas que refuercen el sistema represivo a nivel interno. Más allá de un gobierno dictatorial ávido de divisas para paliar la reversión del flujo de capitales y sostenerse en el poder y una burocracia que administró irresponsablemente las empresas estatales, fueron corresponsables de este endeudamiento exacerbado los acreedores que financiaron al régimen. En primer lugar, los bancos comerciales y, en segundo, el FMI fueron quienes contribuyeron a la continuidad del gobierno de facto garantizando el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores del año 1983, cuando ya alrededor del mundo se tenía conocimiento de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por el gobierno.

### *Evolución del presupuesto destinado a partidas de los Ministerios de Seguridad y Defensa (1975-1983)*

% del gasto total



Fuente: elaboración propia en base al Cuenta General de Inversión de la Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gob.ar/>.

La importancia del financiamiento externo por parte de los bancos comerciales es destacada en documentos desclasificados del gobierno de Estados Unidos: “La Argentina puede

<sup>9</sup> Para más detalles de las operaciones entre Argentina y el FMI ver: [https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=30&endDate=2099-12-31&finposition\\_flag=YES](https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=30&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES)

sobrevivir a la hostilidad de los Estados Unidos debido al acceso a proveedores alternativos de ayuda militar y oportunidades económicas y financieras (...). Los votos negativos de las Instituciones Financieras Internacionales son una vergüenza política para Argentina, pero dichos votos no bloquean el acceso a financiamiento crítico. El éxito económico del gobierno de Videla en el sector externo ha asegurado la disponibilidad de oportunidades financieras de una variedad de fuentes extranjeras” (citado en Bohoslavsky, 2017). Esto muestra que el sistema financiero global tenía conocimiento de los crímenes perpetrados por el gobierno de Videla, y, sin embargo, giraba capitales al sistema financiero local en búsqueda de rendimientos a través del *carry trade* garantizado por el sistema de devaluaciones programadas y tasas de interés desreguladas. La liquidez en el sistema financiero global y las posibilidades de obtener financiamiento eran tales que los Estados Unidos no veían la posibilidad de vetar totalmente el acceso del gobierno de facto a fuentes de financiamiento. Estados Unidos se opuso en ocasiones a que los organismos financieros internacionales le otorgaran préstamos al gobierno de facto. Sin embargo, los bancos comerciales estadounidenses incrementaron su financiamiento al Estado argentino.

En los últimos años, según relata el Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos para las Naciones Unidas (ODHDE, 2015) se han llevado a cabo juicios civiles en Argentina, basados en la responsabilidad del financiamiento de regímenes penales, las víctimas demandaron a los bancos que financiaron la junta militar entre 1976 y 1983<sup>10</sup>. La dictadura cívico-militar entre 1976 y 1983 recibió un apoyo financiero importante de parte de acreedores privados, principalmente bancos, que incluyen Lloyd’s Bank International Ltd., Citibank N.A., Morgan Guaranty Trust Co., Fabricantes Hanover Trust Co., Chase Manhattan Bank N.A., European Banking Co. Ltd., Bank of Tokyo, Libra Bank Ltd. y Bank de Montreal (Bohoslavsky, 2015:107), pero es preciso tener en cuenta que estos bancos no hubiesen invertido en la plaza local sin el aval de la gestión económica por parte del FMI.

Una muestra cabal del diferencial que pueden hacer las instituciones financieras internacionales en la sostenibilidad de regímenes dictatoriales que violan los derechos

---

<sup>10</sup> Esos casos incluyen a “Ibañez Manuel Leandro y otros. Diligencia Preliminar, Juzgado Nacional de 1º Instancia en lo Civil 34, Buenos Aires, No. 95.019 / 2009”; y “Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros, 2010, Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N ° 8, Buenos Aires, N ° 47736/10”.

humanos fue la actuación del gobierno de James Carter, condicionando la entrega de créditos por parte del Eximbank a la dictadura a la visita de la CIDH. Los créditos pedidos al Eximbank fueron frenados en 1977 hasta la visita de la CIDH de la OEA al país, que finalmente ocurrió el 6 de septiembre de 1979 (Canelo, 2008:139). La visita de la Comisión fue un punto de quiebre en el proceso de deslegitimación local e internacional del régimen dictatorial que gobernaba el país. Como ya mencionamos, el gobierno de Carter había frenado el financiamiento del FMI entre 1977 y 1981 (Brenta, 2008).

Otro aspecto de esta cuestión involucra a los acreedores que otorgaron créditos a las empresas estatales en esos años. Durante 1981 y 1982, las empresas estatales como YPF y Aerolíneas Argentinas tenían mayores facilidades crediticias que el Tesoro Nacional, por lo que se convirtieron en el medio para conseguir las divisas necesarias para financiar la fuga de capitales y cumplir con las obligaciones con los acreedores externos<sup>11</sup>.

### Estatización de la deuda privada

Las condiciones internas en el marco de la sobrevaluación de la moneda y la liberalización financiera y el contexto internacional de elevada liquidez y bajas tasas de interés, generaron las condiciones para que tanto agentes residentes como no residentes colocaran capitales a valorizarse en la plaza local. Para los grupos económicos locales las condiciones propiciaban la toma de créditos en el exterior y la colocación de esos créditos a plazo. De esta manera, el sector privado comenzó a incrementar sus compromisos externos y luego a fugar las ganancias al exterior.

Los créditos contratados en los años previos estaban sujetos a tasa variable. En 1976 la tasa prime era de 7% anual y subió hasta alcanzar picos de 21% y 20,5% en 1980 y 1981, respectivamente. Las ganancias por *carry trade* comenzaban a agotarse en 1981 con la suba de tasas internacionales de referencia y la devaluación de la moneda de un 40% a nivel interno obligada por el estrangulamiento del sector externo. En ese contexto es que el BCRA, que era

---

<sup>11</sup> Estos créditos han sido investigados en la ya mencionada causa N° 14.467, caratulada "Olmos, Alejandro S/ dcia"- Expte N° 7.723/98, y la sentencia del juez a cargo, Dr. Ballesteros, ha determinado que ha habido evidentes irregularidades en el registro contable y en las de dichos contratos.

prestamista de última instancia desde las reformas implementadas en 1979, estableció un sistema de seguros de cambio para proteger al sector privado de la exposición al riesgo cambiario. Schvarzer (1983) sospechaba que el registro de la deuda privada ocultaba cancelaciones anticipadas de deuda, por lo cual el stock en el que se basaba el Estado para asignar las compensaciones por el riesgo cambiario estaba sobreestimado en unos 4.000 millones de dólares.

El sistema de seguros de cambio permitió la licuación de deuda de los grupos económicos locales y la transferencia del riesgo cambiario al BCRA. Este mecanismo permitió que, las empresas endeudadas con el exterior se hayan beneficiado, según estimaciones del Banco Mundial, en más de 8.000 millones de dólares gracias a las transferencias estatales por medio de los regímenes de seguro de cambio (Banco Mundial, 1984).

El primer régimen de seguros de cambio se estableció con la Comunicación A31, emitida por el BCRA el 5 de junio de 1981, a través del cual se le garantizaba al deudor privado la tasa de cambio inicial cobrando una prima de garantía, con el requisito de postergar el vencimiento de la deuda a 540 días. Esta comunicación fue enmendada por la Comunicación A33, del 10 de junio, que llevaba la cotización de referencia al 29 de mayo, aumentando el subsidio en 23 centavos por dólar. Las posteriores enmiendas fueron aumentando la prima con respecto a la comunicación A31, lo que implicaba que una mayor parte de la deuda era abonada en pesos por el sector privado. El régimen se suspendió a fines de 1981, pero se restableció en mayo de 1982, con una prima mayor.

El nuevo régimen de seguros de cambio se instaló a partir de las resoluciones 136 y 137, e incluía operaciones pactadas previamente a junio de 1982, mientras que fueran a un plazo entre uno y cinco años, garantizando el tipo de cambio y el cálculo de la prima de garantía se establecía entre la diferencia entre la inflación interna y la internacional. De esta manera, se desligaba la prima de garantía del tipo de cambio en el mercado local, ligándola al diferencial de la tasa de inflación.

En resumen, esta serie de medidas permitía que los deudores privados paguen sus obligaciones externas en pesos, mientras que el BCRA garantizaba a los acreedores que cobrarían el monto

pactado en moneda extranjera, absorbiendo el riesgo cambiario de la deuda. A modo de ejemplo, los créditos comprendidos en la Comunicación A31 devengaron entre 1981 y 1983 un monto asegurado de 5.664 millones dólares, de los cuales sólo 1.190 millones de dólares fueron abonados en pesos por los deudores del sector privado y 4.474 millones de dólares aportados por el BCRA, es decir, el subsidio al sector privado alcanzó el 79% de los créditos asegurados por este régimen. Como consecuencia de la Comunicación A137, la deuda externa privada incluida dentro de este régimen, considerando capital e intereses, alcanzó los 4.749 millones de dólares hasta 1983, y el subsidio del BCRA ascendió a 1.028 millones de dólares, lo que representaba el 22% del total asegurado. Según el Memorándum del Banco Mundial el detalle de los pasivos contraídos por el BCRA por el régimen de seguros de cambio fue el siguiente:

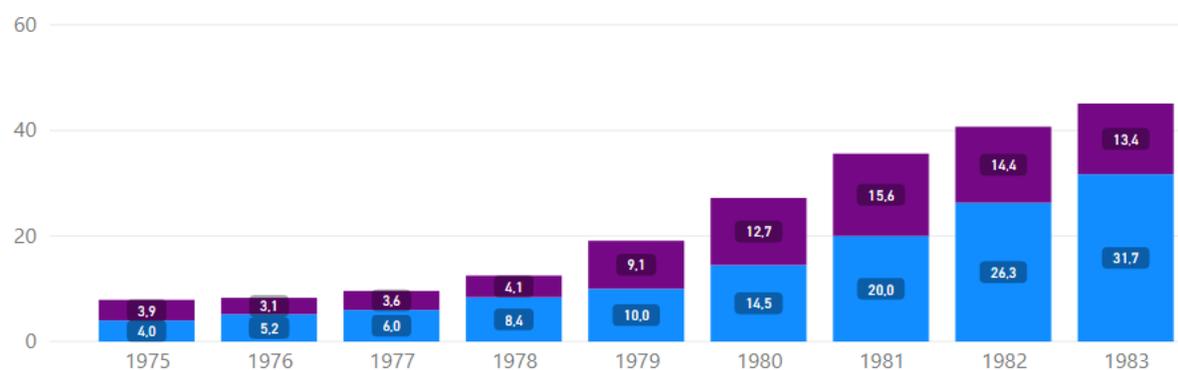
- 4.474 millones de dólares por la Comunicación A31.
- 1.168 millones de dólares por la Comunicación A33.
- 1.028 millones de dólares por la Comunicación A137.
- 1.573 millones de dólares por los swaps.
- 8.243 millones de dólares en total de subsidios.

A fines de 1982, el nivel de reservas no permitía afrontar los vencimientos de obligaciones privadas con seguro de cambio concertadas el año anterior, por lo cual en noviembre de ese año se dispuso la estatización definitiva de las obligaciones privadas con seguro de cambio. A través de la emisión de dos instrumentos financieros emitidos por el Tesoro, los atrasos de la deuda comercial y la deuda asegurada por el BCRA, se convertía en deuda del Estado Nacional. De esta manera, a través del Decreto 1.334, del 26 de noviembre de 1982 se declaraba la estatización de la deuda privada a cargo del BCRA bajo el régimen de sus Comunicaciones A31 del 5 de junio de 1981, A54 del 14 de agosto de 1981, A61 del 24 de septiembre de 1981 y A76 del 30 de noviembre de 1981. La transferencia de la deuda externa privada al Estado a través de los regímenes de seguro de cambio que se aplicaron desde comienzos de 1981 fue uno de los elementos sobre los que se estructuró la última etapa de la

valorización financiera y cobró forma a partir de las grandes licuaciones de deuda privada con cargo al Estado que puso en marcha la dictadura militar y que continuaron durante el gobierno constitucional que la sucedió. Las estimaciones disponibles indican que sólo hasta 1983 dichas transferencias estatales al *establishment* económico endeudado con el exterior en los años previos, superaron largamente los 8.000 millones de dólares. (Basualdo, 2006 y BCRA,1983). En el siguiente gráfico se puede ver como la participación del sector público en la deuda externa aumentó considerablemente desde 1982, con la política de seguros de cambio y estatización de deuda privada. De esta manera, la deuda externa del sector público pasó de ser el 66% del total en 1979 a 68% en 1983.

### Evolución de la deuda externa según sector institucional (1975-1983).

Valores a valor nominal residual en miles millones de dólares corrientes al 31 de diciembre.



Fuente: elaboración propia en base a Memorias del Banco Central.

### La deuda externa, grillete de la democracia

El resultado del gobierno constitucional no puede evaluarse sin reparar en el obstáculo omnipresente que implicó la deuda externa y los pagos derivados de esas obligaciones contraídas en su mayor parte por la dictadura cívico-militar. Con respecto a esta problemática cabe destacar los siguientes extractos del discurso de asunción del primer presidente luego de la dictadura, Raúl Alfonsín:

“Estamos enfrentados a grandes desafíos, entre ellos tendrá un papel descollante el del sector externo, en razón del enorme endeudamiento con el exterior, tan irresponsable como irracionalmente contraído. Para superar ese desafío el país deberá, por un lado,

aumentar el ingreso de divisas, sobre todo por una política que aumente los saldos exportables, y por otro reducir las importaciones a través de una política industrial que los sustituya”.

“(…)El problema de la deuda externa, quizás uno de los más graves que configuran la situación que recibimos será encarado de acuerdo con los criterios que oportunamente propusimos. Tras el debido análisis y estudio para determinar qué parte de la deuda es realmente legítima, procuraremos renegociar nuestras obligaciones, en las condiciones más favorables y con modalidades de pago que se ajusten a nuestras posibilidades. No descartamos acudir a los organismos internacionales de crédito para obtener el apoyo financiero que nos corresponde, así como el respaldo para la acción que debemos desarrollar con la banca internacional. Esto no significa de manera alguna que vayamos a someter a la economía argentina a recetas recesivas, sean de adentro o de afuera del país. Presentaremos nuestro programa, sensato, técnicamente correcto, compatible con el crecimiento del país y el pago de la deuda, y a ese programa nos vamos a atener. Seremos flexibles en las formas, pero no en el contenido, pues no creemos que el problema de la deuda pueda resolverse con medidas que impliquen más recesión económica, ni siquiera en el supuesto inconcebible de que estuviésemos dispuestos a aceptar lo inaceptable, es decir la prolongación de la pobreza y la miseria del pueblo (Raúl Alfonsín en el discurso de asunción del 10 de diciembre de 1983).

Como ya vimos, Alfonsín no exageraba con respecto a la magnitud de la deuda y los problemas asociados. En este apartado indagaremos en las políticas llevadas a cabo en torno a la deuda y cuál fue su resultado. El gobierno constitucional asumió su mandato con una deuda externa que, a diciembre de 1983, alcanzaba un total de 45.069 millones de dólares. Entre los intereses atrasados y los que devengaban en 1984, se debían abonar 5.000 millones de dólares. Los bancos comerciales eran titulares de dos tercios de las acreencias. El alza inusitada de las tasas de interés desde 1980 había incrementado el monto de los créditos con tasa variable y además encarecía el costo de refinanciar la deuda.

La primera medida tomada por Alfonsín en torno a la deuda externa fue la declaración de una moratoria por 180 días de enero a junio, para investigar y revisar las cuentas públicas. En

marzo, consiguió un acuerdo por 500 millones de dólares con acreedores para que no se declare la mora. La intención no era romper con los mercados financieros internacionales, sino relevar y determinar la legalidad de la deuda adquirida por la dictadura, tal como mencionó el flamante presidente en su discurso de asunción.

Por otro lado, Alfonsín y su ministro de Economía, Bernardo Grinspun, conocían la imperiosa necesidad de conseguir una refinanciación de la deuda, dado que para 1984 se preveían desembolsos por el pago de intereses por un total de 5.300 millones de dólares. Las reservas eran a fin de 1983 de 3.470 millones de dólares (Memorias del BCRA, 1984). El superávit comercial de 3.600 millones de dólares no alcanzaría para cubrir las obligaciones con los acreedores externos.

### El frustrado “Club de deudores”

En febrero de 1983, el presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, pidió a la CEPAL que elabore propuestas de cooperación para enfrentar la problemática de la deuda. Dicho llamado derivó luego en la convocatoria a una Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado en Quito para enero del año siguiente (Tussie, 2015). En enero de 1984, Grinspun asistió a la conferencia, en la cual se elaboró una propuesta conjunta. Los servicios de la deuda debían estar vinculados a los ingresos por exportaciones, y, además, que esos servicios se podrían atender si se establecía una corriente financiera inversa que garantizara el crecimiento económico de los países deudores. Se reclamaba el establecimiento del principio de corresponsabilidad entre deudores y acreedores en torno a la generación y evolución de la deuda, por lo que se solicitaba quitas en el stock de deuda y rebajas en las tasas de interés para equipararlas en términos reales a las anteriores a la suba sin precedentes de la tasa de interés. (Tussie, 1989). Los pedidos de Grinspun eran coherentes con la posición planteada en el discurso de asunción por el presidente.

En 1984, luego de la Conferencia de Quito, Alfonsín, en la Asamblea de la ONU, planteó la cuestión de la deuda externa junto con Brasil y otros países latinoamericanos. En marzo de 1984, Argentina dejó sin efecto el acuerdo *Stand By* firmado por la dictadura que involucraba desembolsos por 1.172 millones de dólares. En junio, Grinspun envía una carta de intención unilateral al FMI, que continúa con el rumbo marcado en el discurso y con las primeras

medidas. El ministro recurría en la carta al principio de “deuda odiosa” aludiendo que la deuda adquirida por el gobierno de facto debía ser reconsiderada y, además, destacaba la necesidad de preservar los incrementos de los salarios reales y no limitar las importaciones necesarias para el crecimiento de la economía (citado en Tussie, 2015:205).

La deuda continuó siendo el eje de la política exterior. Argentina comenzó a acercarse al “Movimiento de Países no Alineados” y al “Grupo de Cartagena”. Este último se reunió los días 21 y 22 de junio de 1984 en la Ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, con representantes de 11 países de América latina que concentraban el 80% de la deuda regional: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay. Sin embargo, el documento final de Cartagena se limitó a crear un mecanismo de consulta y seguimiento regional para ayudar a la concreción de encuentros con los acreedores. Los acreedores de la deuda latinoamericana, que superaba los 400.000 millones de dólares, en su mayor parte bancos norteamericanos, formaron un comité de acreedores. Los países reunidos en Cartagena no consiguieron conformar un comité de deudores, iniciativa que recibió el desincentivo del FMI y en términos diplomáticos desde Estados Unidos. A su vez, los bancos acreedores que prometían mejor trato en negociaciones particulares fuera del comité<sup>12</sup>. A tal punto llegaba la preocupación de Estados Unidos por la actitud que pudieran adoptar Argentina, México y Brasil que en documentos desclasificados de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) se encuentra la siguiente posición acerca del Grupo de Cartagena: “Creemos que la clave para bloquear la acción colectiva de los deudores latinoamericanos es la habilidad de los acreedores para convencer a Brasil y México que la negociación colectiva disolvería su poder de negociación preferencial (CIA, 2002:11)<sup>13</sup>. Luego de este primer encuentro, México obtiene un acuerdo plurianual para refinanciar su deuda.

---

<sup>12</sup> Para más información acerca de la preocupación que generaba la conformación de un comité de deudores en Estados Unidos ver: [https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC\\_0000764260.pdf](https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000764260.pdf)

<sup>13</sup> CIA (2002). “The Cartagena Group: Politicizing the Debt in Latin American Debt”. Disponible en: [https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC\\_0000764260.pdf](https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000764260.pdf)

En septiembre de 1984, mes en que se producían los vencimientos argentinos, se celebró la segunda reunión del Consenso de Cartagena en Mar del Plata. El gobierno argentino como anfitrión, sostuvo la necesidad de una posición conjunta frente a los acreedores. La declaración de Mar del Plata se limitó a ratificar la declaración del primer encuentro. El trato otorgado a México por el FMI y el comité de bancos acreedores había logrado disuadir a los países latinoamericanos de buscar una negociación conjunta de la deuda. Finalmente, la presión conjunta de los acreedores, del presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, y del FMI logró la posición del gobierno argentino. A fines de 1984, se concretó un nuevo acuerdo con el FMI que presuponía derivar un 8% del PBI para el pago de intereses de la deuda. No sólo se abandonó el objetivo de la negociación en conjunto, sino que también el gobierno discontinuó la investigación de la deuda pública y reconoció la totalidad de la deuda externa, que para ese entonces ya superaba los 46.000 millones de dólares, con 6.000 dólares de intereses impagos (Memorias del BCRA, 1984). Esto constituyó una derrota para la posición argentina en la negociación de deuda liderada por el ministro de Economía, Bernardo Grinspun. Luego de acordar con el FMI, se concretó hacia fines de 1984 el acuerdo con el Comité de bancos denominado Plan Financiero Argentino 1984-85, con concesiones en cuanto a plazos y tipos de interés, similar a lo obtenido por México. En ese mes se realizó la tercera reunión del Consenso de Cartagena en Santo Domingo, donde se bajó el tono de las peticiones y se dio marcha atrás con la solicitud de reunirse con los líderes de occidente.

La atención de la elevada deuda externa argentina obligaba a generar saldos comerciales importantes, pero todos los acuerdos entre la Argentina y el FMI entre 1983 y 1989 establecieron condicionalidades cualitativas de cumplimiento obligatorio y capaces de provocar la suspensión de los desembolsos del FMI, para elevar las importaciones, y también algunas para desalentar las exportaciones. La debilidad de los países endeudados fue aprovechada para obligarlos a ampliar la apertura de sus mercados a la competencia externa: el Congreso norteamericano aprobó en 1983 una ley que instruía al director estadounidense para lograr que los países firmantes de acuerdos con el FMI eliminaran las restricciones al comercio y a las inversiones extranjeras y que la aprobación de los acuerdos de préstamo y la autorización de los desembolsos tuvieran en cuenta los progresos alcanzados en esta materia (Brenta, 2011:31).

Paralelamente, el Banco Mundial acordó un “Term Credit Agreement” que otorgaba un préstamo de 3.700 millones de dólares a un plazo de diez años de devolución. La finalidad de esta nueva financiación fue permitir al BCRA cancelar deudas externas vencidas y a vencer durante 1985, prorrogar el vencimiento de las obligaciones y mejorar el rendimiento del comercio exterior argentino. Los bancos del exterior dieron el préstamo en cuatro pagos. Ese año el FMI también acercó financiamiento para la refinanciación de la deuda externa argentina, que se destinaba el 33% al BCRA y el 66% al sistema “on lending” de préstamos.

### La deuda con el Club de París

El Club de París es un conjunto informal de acreedores, cuyo rol es encontrar soluciones sustentables y coordinadas para las dificultades de pagos experimentadas por países deudores. Así como los países deudores llevan a cabo reformas para estabilizar y restaurar su situación macroeconómica y financiera, el Club de París provee un tratamiento de reestructuración de deuda que permita cumplir aquellos objetivos.

En líneas generales, en el Club de París se renegocian las deudas que el sector público no financiero del país deudor mantiene con las agencias oficiales de garantía y financiamiento de exportaciones de los países centrales; con bancos estatales y gobiernos extranjeros.

El Club de París tiene miembros “permanentes” que representan a los países más importantes del mundo como Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido, Rusia, Suecia y Suiza. Por tratarse de un club informal carece de estatuto. Sin embargo, las negociaciones siguen algunos lineamientos generales. En el Club de París solo se tratan deudas de mediano o largo plazo (más de un año), generalmente ligadas al financiamiento comercial o de inversiones y de montos mínimos significativos. El Club de París se organiza en base a seis principios: el tratamiento caso por caso de países deudores; toma de decisiones por consenso por parte de los miembros del Club de París; la condicionalidad que implica la implementación de un programa de ajuste económico establecido por cada país deudor; solidaridad entre los miembros del Club de París a través de la implementación del acta acordada; y solicitar que el país deudor busque la comparabilidad del tratamiento para deudas similares de acreedores que no pertenecen al Club de París. La

sinergia con el Club de París se volvió la norma a partir de principios de 1983, cuando las dificultades de México, Brasil y Argentina amenazaban con afectar a sus acreedores en todo el mundo.

La estrategia acordada en los principales foros económicos de ese año en la Cumbre del G7 en Williamsburg, la Reunión ministerial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Comité Interino del FMI, constaba de cinco elementos:

- Medidas efectivas de ajuste económico por parte de los países deudores en dificultades.
- Un papel central del FMI en el apoyo a estas medidas de ajuste.
- Préstamos adicionales de los bancos comerciales a países que persiguen programas de ajuste sólidos.
- "Financiamiento puente" de los gobiernos de los países acreedores y los bancos centrales en casos seleccionados.
- Crecimiento estable y no inflacionario en los países industriales sin nuevas barreras a las importaciones de países deudores.

La deuda de la República Argentina con los países que integran el Club de París estaba conformada por múltiples créditos bilaterales con organismos estatales e instituciones financieras de diversos países. El destino expreso de esos créditos estaba vinculado a obras de infraestructura que no fueron realizadas en tiempo y forma -al menos no todas- como es el ejemplo de la represa Yacyretá. Los primeros créditos con el organismo fueron tomados en 1956 por el gobierno de facto y continuaron acumulándose hasta el 2001, cuando se interrumpieron los pagos. Desde su creación en 1956, Argentina ha realizado nueve acuerdos con el Club de París: mayo de 1956, octubre de 1962, junio de 1965, enero de 1985, mayo de 1987, diciembre de 1989, septiembre de 1991, julio de 1992 y mayo de 2014. La deuda renegociada con el Club de París abarca principalmente dos conceptos: los préstamos otorgados por agencias de desarrollo y aquellos tomados en las décadas de 1960 y 1970 para financiar inversiones en empresas estatales, como así también se incluye deuda privada estatizada en 1982.

El 16 de enero de 1985 el gobierno de Raúl Alfonsín convalidó y renegoció la deuda con el Club de París. El monto negociado fue de 1.726 millones de dólares, incluyendo sólo vencimientos de ese año. Por primera vez aparecen acreedores “extra-comunidad europea”, siendo los más destacados Estados Unidos, Japón e Israel. El *Stand By* acordado con el FMI a fines de 1984 estipulaba, entre otras diecinueve condicionalidades, que la Argentina debía alcanzar acuerdos para refinanciar sus deudas con el Club de París y con los bancos acreedores, de los cuales el FMI actuaba como intermediario frente a cada país deudor (Brenta, 2011). El atraso en el vencimiento de la deuda con el Club de París en noviembre de 1985 hizo caer el desembolso del *Stand By* del FMI, activando así esta condicionalidad cruzada.

El siguiente acuerdo se celebró el 20 de mayo de 1987, en la misión lideraba la misión argentina Mario Brodersohn, Secretario de Finanzas del gobierno de Raúl Alfonsín. En esta oportunidad se incluía observadores externos de países, además de instituciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el FMI y la OCDE. Este acuerdo tenía como finalidad negociar los vencimientos que operaban entre el 1 de mayo de 1987 y el 30 de junio de 1988 que alcanzaban los 2.156 millones de dólares. La renegociación con el Club de París, firmada en mayo de 1987, se dio de manera simultánea a la aplicación de medidas previas de un acuerdo *Stand By* con el FMI, aprobado en julio.

A fines de 1988, el FMI interrumpió sus desembolsos y Argentina comenzó a registrar atrasos con el Club de París. En diciembre de 1989, Argentina firmó su tercera renegociación con el Club de París en solo cuatro años. Este acuerdo fue por un monto de 2.400 millones de dólares, luego de que el FMI haya aprobado un nuevo el *Stand By* en el mes previo. También en esta oportunidad los pagos postergados coincidieron con la vigencia del acuerdo con el FMI hasta marzo de 1991. Luego de una refinanciación parcial en septiembre de 1991, por 1.476 millones de dólares, se realizó en julio de 1992 una renegociación consolidada por 2.700 millones de dólares a pagar en 16 años. Argentina cumplió regularmente sus pagos vinculados a estas renegociaciones con el Club de París hasta el default de 2001.

## La investigación frustrada de la deuda de la dictadura

Una de las primeras medidas del gobierno de Alfonsín fue declarar la moratoria e instruir al Ministerio de Economía a investigar las operaciones de crédito público realizadas durante la dictadura cívico-militar entre los años 1976 y 1983.

Por otro lado, se instruyó al BCRA la investigación de la deuda privada por créditos en moneda extranjera obtenidos entre 1976 y 1983. Esta investigación adquirió relevancia considerando la estatización de gran parte de estos pasivos. La Circular 340/1984 del BCRA, publicada el 5 de julio de 1984, disponía la conformación de un cuerpo de contadores, que tendría a su cargo el análisis de las declaraciones de deuda en moneda extranjera al 31 de octubre de 1983 efectuadas por los deudores privados. La división de la deuda en legítima e ilegítima debía basarse en los siguientes parámetros: i) si el acreedor del exterior confirmaba o negaba la existencia de una deuda; ii) si existía confusión entre deudor y acreedor (autopréstamos); iii) si la operación no se ajustaba a las prácticas del mercado; y iv) si el BCRA consideraba que la operación no se encontraba suficientemente acreditada. Cada una de las eventuales transgresiones o delitos fue estudiada en detalle por la mencionada investigación del BCRA. De acuerdo con la investigación realizada, la deuda externa privada a fines de octubre de 1983 ascendía a 17.150 millones de dólares. Olmos (2001) señala que la investigación estuvo siempre acotada y lo que se hizo se limitó al 50% de la deuda financiera, eliminando del análisis la deuda comercial. A pesar de las limitaciones del proceso los inspectores llegaron a algunas conclusiones que Olmos (2001) resume:

- a. Anomalías en la concertación de seguros de cambio.
- b. Autopréstamos.
- c. Endeudamientos producidos por proyectos de inversión que no se efectuaron.
- d. Aportes de capital, disimulados como préstamos financieros.
- e. Sobrefacturación y abultamiento de la deuda.

Algunos ejemplos emblemáticos de deuda fraudulenta detectados por los inspectores han sido el de Cementos NOA y el de Cogasco. El caso de Cogasco es el de una empresa estructurada con el objeto de construir el gasoducto centro-oeste (Mendoza-Neuquén) estando controlada por la empresa holandesa NACAP. Para financiar el proyecto se recurrió al crédito externo.

Fue así como se obtuvo un préstamo por 918 millones de dólares del AMRO Bank de Holanda. De ese total sólo ingresaron al país 292 millones de dólares, siendo depositado el resto en el exterior para operaciones de pase y especulación con divisas. Según Olmos (2001) esas circunstancias llevaron a los inspectores a determinar que debía darse de baja del registro de la deuda, la suma de 918 millones de dólares. Sin embargo, y a pesar de las incontrovertibles evidencias que surgían de la documentación analizada, el jefe del Departamento de la Deuda Externa del Banco Central, Carlos Melconian, elevó con fecha 24 de agosto de 1987 un informe a la Gerencia de Estudios y Estadísticas del Sector Externo, que instruía la baja de los registros de la deuda la suma de 918 millones de dólares, agregando: "No obstante la baja comentada, debe señalarse que sobre la base de los lineamientos para un acuerdo final sobre el contrato del gasoducto centro-oeste (informe 480/160 - expediente N° 105.322/86) serán refinanciados dentro del marco del Club de París los atrasos que Gas del Estado tenía con Cogasco S.A. al 31 de diciembre de 1985". Todo ello implicaba registrar como deuda de la República Argentina y de Gas del Estado las correspondientes obligaciones (de Cogasco) por un monto estimado de 955 millones de dólares. El documento fue posteriormente elevado a la Comisión N° 2 del directorio del BCRA, quien lo aprobó con la firma de sus directores, Daniel Marx y Roberto Elbaum. Todas las irregularidades encontradas por los inspectores fueron finalmente ignoradas en pos de acordar con el Club de París.

Un caso similar fue el de Cementos NOA, empresa constituida el 7 de febrero de 1978, con el objeto de producir y comercializar cementos de diversos tipos y fundamentalmente cemento Portland. Sus accionistas fueron las siguientes sociedades: Decavial (42,5%), Ecominera S.A. (20%), Obrelmel (17,5%) y dos empresas españolas: Asian S.A. y Compañía Gijonesa de Navegación con el 10% cada una. La empresa emprendió la construcción de una planta industrial en las proximidades de la Estación Juramento del Ferrocarril Belgrano, Ruta 34, Departamento Metán, Salta, con una capacidad de producción estimada en 1.800 toneladas diarias. El proyecto contó con el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional que, a través del decreto N° 1.176 del 21 de mayo de 1979, declaró al emprendimiento como comprendido en el régimen de promoción industrial. La financiación se hizo a través de un préstamo otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) que debió cubrir parcialmente la operación. Para la adquisición de maquinarias y equipos se celebró un contrato con la empresa española Ateinsa, siendo el 85% de ese contrato financiado por el Banco Exterior de España S.A. La

financiación externa del proyecto rondaba los 47 millones de dólares con un aval de la Secretaría de Hacienda. En 1981, el BANADE suspendió la entrega de los fondos, lo que paralizó las obras en abril de ese año. No obstante, los cuantiosos recursos comprometidos, la firma no tuvo operatividad. De la financiación externa, los inspectores descubrieron, sobre la base de la documentación verificada, que sólo ingresaron al país solamente 6,2 millones de dólares de lo entregado por el Banco Exterior de España para la compra de maquinarias. El resto adeudado, más de 44 millones de dólares, jamás ingresaron y debieron ser cubiertos por el Estado (Olmos, 2001).

En 1987, el presidente del Banco Central, Javier González Fraga, disolvió el organismo que se había creado para investigar en el banco lo relativo al sector privado de la deuda externa.

### El Plan Baker

En 1985, el secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, propuso en la asamblea anual del FMI en Seúl, capital de Corea del Sur, un programa de asistencia a las naciones más endeudadas del tercer mundo, mediante la aportación voluntaria por parte de la banca privada internacional de 20.000 millones de dólares durante tres años. El Banco Mundial y otros organismos multilaterales entregarían alrededor de otros 10.000 millones de dólares. Se contemplaba la extensión de los plazos de pago, pero ninguna quita. El plan Baker constituyó el primer reconocimiento por parte del gobierno de Estados Unidos de que la deuda representa un obstáculo al crecimiento de los países subdesarrollados. Dicho plan, anunciado bajo el lema de “ajuste con crecimiento”, constó de otorgar créditos del Banco Mundial por un periodo de tres años (en lugar de los 18 meses del FMI) a algunos países seleccionados en función de ser los de mayor endeudamiento y por lo tanto los que mayor riesgo generaban a los bancos privados americanos (Tussie, 2015).

En 1987, Argentina, Brasil y México, también llamados en ese momento "el grupo de los tres", concentraban una deuda externa que superaba los 400.000 millones dólares y representaban el 80% de la deuda de América Latina, se reunieron para tratar en común el grave problema de la deuda externa. Como los bancos norteamericanos eran los principales acreedores de los países latinoamericanos (acreditaban dos tercios de la deuda argentina), y sus hojas de balance exhibían estos créditos como su principal activo, una nueva cesación de

pagos conjunta como la de 1982, podría quebrar el sistema bancario estadounidense. Desde el país del norte, asumieron como un problema de la agenda política la deuda latinoamericana. El desafío que asumió el Tesoro estadounidense -y compartieron el FMI y Banco Mundial- fue el de resolver la insolvencia de los países sin condonaciones que afecten las hojas de balance de los bancos estadounidenses.

El BCRA intentó un rescate de deuda externa pública a través la Comunicación A1109 del 27 de octubre de 1987, donde pagaba el 100% del valor nominal de bonos cuyo valor de mercado era de 18 cada 100, requiriendo que los fondos se destinen a la inversión. El resultado fue un subsidio por 2.200 millones de dólares a las empresas.

### Reestructuración e inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento: el Plan Brady

En 1989 surge la propuesta del secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, para abordar el problema de la deuda externa de los países subdesarrollados, el cual afectaba especialmente a los balances de los bancos estadounidenses en virtud de que la previsión de cobrabilidad de los créditos era cada vez menor. La idea del Plan Brady consistía en el canje de la deuda suscripta con bancos internacionales por la emisión de bonos. A su vez, estos bonos estarían colateralizados con bonos del Tesoro de Estados Unidos, *zero coupon*, cuyo devengado garantizaba el pago del capital de los bonos Brady. Para financiar la adquisición de las garantías, los países adherentes al Plan Brady mientras acordaban su ingreso al plan, recibían créditos condicionados del FMI y Banco Mundial, en el marco de Acuerdos de Facilidades Extendidas. Este tipo de acuerdos implicaban programas de ajuste con metas y desembolsos trimestrales que se acumulaban hasta la firma del plan financiero, cuando se realizaría un desembolso definitivo que permitiría financiar la adquisición de las garantías. Como resultado, los países deudores cancelaban su deuda bilateral con los bancos comerciales y la cambiaban por una deuda securitizada a 30 años que podía salir rápidamente de los balances de los bancos y ser transada en el mercado internacional de bonos. Por otro lado, los países deudores ampliaban sus deudas con organismos internacionales, quedaban bajo su injerencia y conminados a la aplicación de políticas de ajuste de corte neoliberal. Los bonos Brady de Argentina, Brasil, Bulgaria, Costa Rica, Costa de Marfil, Ecuador, Filipinas, Jordania, México, Nigeria, Panamá, Perú, Polonia, República Dominicana, Rusia, Uruguay,

Vietnam, Venezuela y otros países, sumaron 174.000 millones de dólares, de los cuales Brasil, México y Argentina concentraron el 63% (Brenta, 2014:1-2). De la “tribu de los Brady”, tres de los 17 países tenían un mayor nivel de endeudamiento tres años después de haber renegociado su deuda y cuatro de ellos (Ecuador, Costa de Marfil, Argentina y Uruguay) incurrieron en cesación de pagos antes de 2003 (Reinhart, Roggof y Savastano, 2003).

El 7 de abril de 1992, Argentina decidió canjear deuda en el marco del Plan Brady. La deuda con los bancos comerciales ascendía al momento del canje a 28.430 millones de dólares, lo que incluía 9.145 millones de dólares de intereses vencidos e impagos. Dicho plan se instrumentó a través de la emisión de tres nuevos bonos. En primer lugar, el Bono con Descuento (Discount Bond) que tenía una quita del 35% y una tasa flotante (LIBOR+0,8125%). También se podía optar por un Bono a la Par (Par Bond), que no tenía quita del capital pero pagaba una tasa de interés fija y más baja, la cual era creciente en el tiempo (entre 4% y 6% anual). Los acreedores optaron fundamentalmente por el Par Bond (12.700 millones de dólares se canjearon por ese título), mientras que se suscribieron 4.300 millones de dólares en Discount Bond (con la quita del 35%, equivalente a unos 2.300 millones de dólares). Finalmente, para los intereses atrasados se utilizó un tercer título denominado Bono a Tasa Flotante (Floating Rate Bond) a 12 años, con tres años de gracia y a una tasa LIBOR+0,8125%. La emisión del Floating Rate Bonds alcanzó los 8.652 millones de dólares (Brenta, 2014). El canje del principal por bonos con descuento implicó una disminución del capital de la deuda de 2.318 millones de dólares. El canje por Par Bonds significó un ahorro en términos de valor presente a esa fecha de un 35% en los servicios de esa deuda.

El canje de deuda convirtió una deuda bancaria en una deuda securitizada que se transaba en los mercados internacionales. A su vez, se trataba de títulos sometidos a legislación extranjera, nominados en moneda extranjera y, parte de ella, con tasa de interés variable lo cual exponía al país a múltiples riesgos en caso de devaluación del peso o subas de la tasa LIBOR, como sucedió en la segunda mitad de los 1990. Los bonos Brady se emitieron bajo la jurisdicción de los tribunales de Nueva York, Londres y Frankfurt, renunciando a oponer la defensa de inmunidad soberana. La securitización de la deuda permitió el anonimato de los

acreedores y, de forma tácita, implicó la legitimación y la dificultad para trazar el origen de la deuda.

La deuda propició la ola de privatizaciones que se vendría por dos vías: por un lado, a través de empresas públicas como Aerolíneas Argentinas e YPF que cargaban con una importante deuda fraudulenta adquirida bajo la gestión de la dictadura y, por otro lado, a través de la venta de participaciones en las empresas públicas a cambio de títulos impagos, estrategia que surgió por la necesidad de salir de la situación de default en la que se encontraba el país desde abril de 1988. De esta manera, se cancelaron más de 8.000 millones de dólares en concepto de deuda externa por capital e intereses impagos por mecanismos de conversión de activos del sector público en el proceso de privatizaciones de las empresas públicas. La particularidad de esta operación era una muestra de “buena fe” a los acreedores: ofrecerles la posibilidad de entregar títulos públicos a su valor nominal como parte de pago de la participación en el capital de las empresas, cuando los títulos cotizaban a 15 centavos por dólar (Azpiazu y Basualdo, 2004:3).

La posibilidad de los países subdesarrollados de reestructurar su deuda adhiriendo al Plan Brady requería el patrocinio del FMI como financista de las garantías que respaldaban el pago de los bonos Brady, y como prueba de la voluntad de los deudores de reformar su economía para cumplir con sus obligaciones externas. El acuerdo entre el FMI y la Argentina ligado al Plan de reestructuración de la deuda soberana, dispuso como condicionalidad cualitativa la eliminación de atrasos en los pagos externos, la privatización del sistema de seguridad social, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, a las ganancias y la ampliación de la base imponible del impuesto al valor agregado y otras medidas que no se llegaron a implementar como la eliminación del impuesto a las ganancias y de las contribuciones patronales a la seguridad social. El acuerdo incluía también una condición de exigibilidad blanda, que era la privatización del Banco Nación, que finalmente no fue llevada a cabo (Brenta, 2011:31). Este *rol de facto* que asumió el FMI, habilitando o censurando la reestructuración de deudas soberanas, le permitió ahondar en otra función que asumió por fuera de su carta orgánica que fue la de promover reformas estructurales a favor de los mercados en los países deudores.

A partir de 1993, no sólo no se redujo el peso de la deuda en el conjunto de la economía nacional sino que, por el contrario, se produjo una nueva etapa de endeudamiento explosivo, solo comparable con la registrada durante la última dictadura cívico-militar. El déficit comercial se hizo recurrente a partir de 1994, como consecuencia de un tipo de cambio fijo sobrevaluado y de la apertura comercial. Una vez acabados los fondos extraordinarios que ingresaron a las arcas públicas en concepto de privatizaciones y concesiones, el déficit fiscal afectaba tanto al gobierno central como a las provincias, que recurrieron a los mercados voluntarios de deuda para financiarse.

### Deuda insostenible rumbo al default

A partir de la crisis del Sudeste Asiático de 1997, los déficits gemelos recurrentes y el incremental peso de los intereses de deuda comenzaron a ser percibidos como factores de riesgo por los mercados, motivo por el cual el acceso a los mercados voluntarios de deuda se hizo más costoso. La conjunción de estos factores produjo una aceleración en el crecimiento de la deuda y se recurrió nuevamente al financiamiento del FMI. En 1999, el régimen cambiario fue uno de los temas de la elección presidencial y la Alianza UCR-Frepaso, vencedora en la elección, optó por continuar con un tipo de cambio fijo y bajo. El flamante gobierno de Fernando de la Rúa en marzo de 2000, firmó un acuerdo *Stand By* por tres años, con desembolsos por 7.200 millones de dólares. En los dos primeros trimestres del programa, el país no tuvo problemas para cumplir las metas cuantitativas (Nemiña, 2012). El FMI, a pesar de ser un promotor de un tipo de cambio flotante, y de percibir las fragilidades fiscales y externas que atravesaba el país, eligió a Argentina como su “alumno ejemplar”. Era una relación de conveniencia mutua, ya que Argentina era un país que había profundizado en la aplicación de las reformas neoliberales promovidas por el Fondo. Además, el visto bueno del FMI era necesario para continuar requiriendo financiamiento en los mercados de deuda. Durante el tercer trimestre del programa, el FMI flexibilizó las metas para evitar la emisión de un *waiver*, por parte de la Argentina. En el 2000, el costo del endeudamiento se encareció para los países subdesarrollados, en particular, para Argentina, y los vencimientos de los siguientes dos años eran cuantiosos, por lo que fue necesario instrumentar un canje de deuda. Argentina mostró dificultades para cumplir las metas del programa del Fondo generando un debate en el centro del organismo. En los últimos dos años previos a la crisis, luego de haber

hecho una refinanciación de la deuda en el denominado Megacanje, el Estado recibió 20.000 millones de dólares por el llamado Blindaje financiero para sostener la paridad cambiaria. De esos 20.000 millones de dólares, 12.000 millones de dólares fueron aportados por el FMI y Banco Mundial, y el resto por bancos extranjeros.

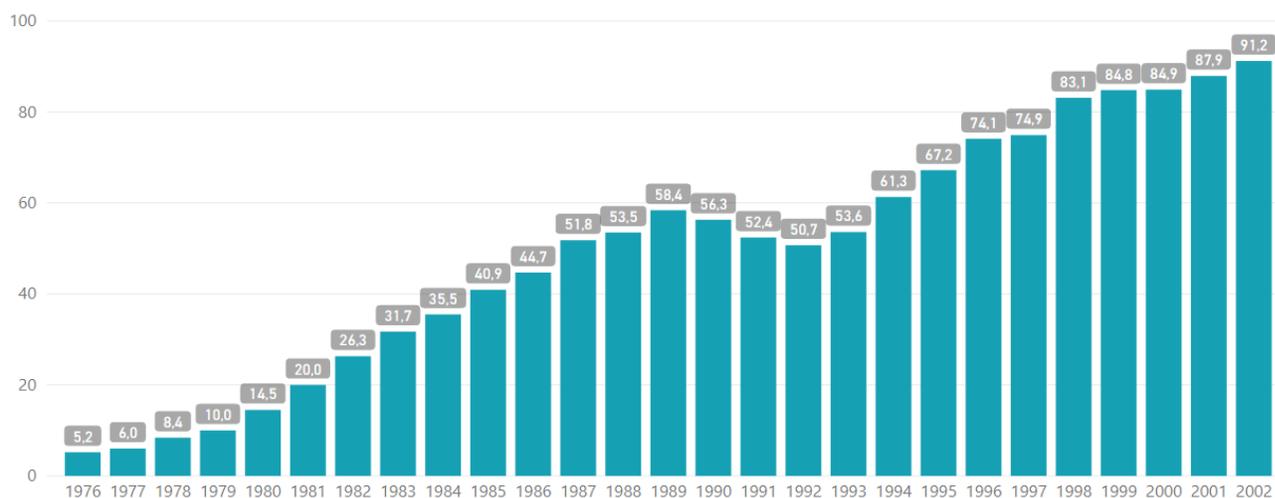
En la revisión del programa *Stand By*, realizada en septiembre del 2001, las metas cuantitativas se habían incumplido. La meta de déficit 0 para el resultado primario del gobierno dependía de suspender las transferencias a provincias, lo que era políticamente inviable. El Fondo endureció su posición frente al incumplimiento de las metas cuantitativas e incrementó sus exigencias para la continuidad del programa. Estas nuevas condiciones implicaban la salida de la convertibilidad y la afectación de los derechos de propiedad sobre los depósitos, además de las reformas fiscales para eliminar el déficit primario (Brenta, 2011 y Nemiña, 2011).

Los desembolsos del FMI y del resto de los organismos internacionales cesaron completamente en el cuarto trimestre de 2001. La fuga de capitales del segundo semestre totalizó 8.410 millones de dólares. Si consideramos los intereses de deuda pagados y la formación de activos externos del sector privado (principalmente fuga de capitales de grandes empresas), la cifra equivale a los 20.000 millones de dólares que desembolsaron los organismos internacionales ese año.

La creciente fuga de capitales, la crisis política y social, la desconfianza de los mercados internacionales y el alejamiento del FMI para desligarse de responsabilidades, llevaron a la Argentina a una crisis cambiaria, financiera y al mayor default de deuda de su historia. Tras la salida de Fernando de la Rúa, el presidente provisional, Adolfo Rodríguez Saá, anunció el 23 de diciembre de 2001, en medio de un estallido económico y social sin precedente, que Argentina no iba a pagar los vencimientos de enero de 2002. De esta manera, se ofició la cesación de pagos de una deuda que se engendró a lo largo de 25 años de políticas de ajuste fiscal y valorización del capital financiero.

## Evolución del stock de deuda externa pública (1976-2002)

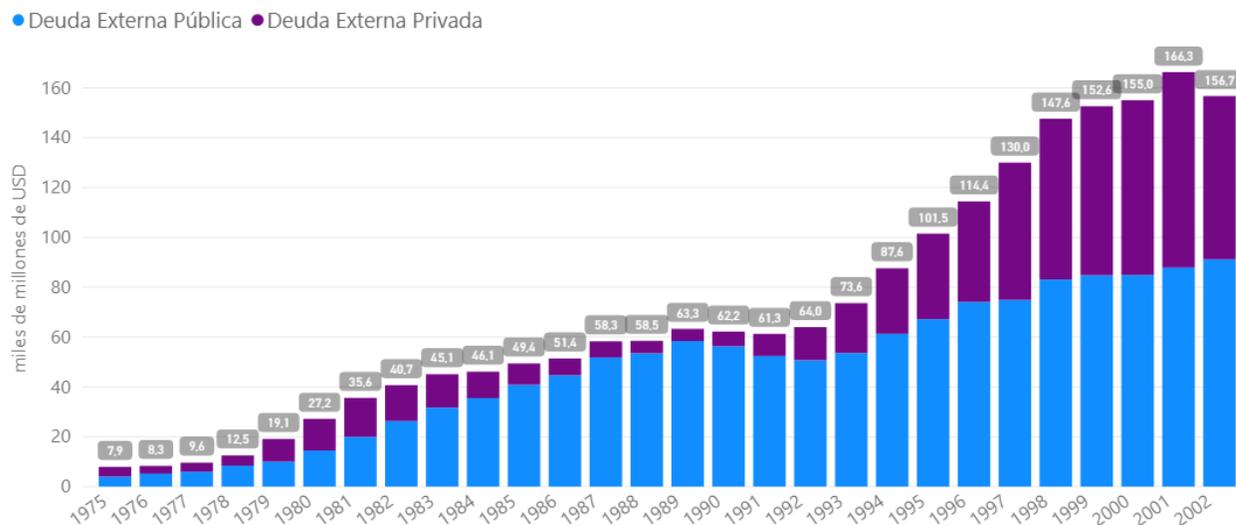
En miles de millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA e INDEC.

## Evolución del stock de deuda pública (1976-2002)

En millones de dólares



Elaboración propia en base a BCRA e INDEC.

En 25 años el valor nominal de la deuda externa pública creció de 5.000 millones de dólares en 1976 a 88.000 millones de dólares en 2001. Si consideramos también el endeudamiento del sector privado el crecimiento es de 7.900 millones de dólares a 166.000 millones de dólares.

En el mismo período, más de 138.000 millones de dólares salieron del sistema financiero local (Basualdo y Kulfas, 2000), ya sea como servicio de deuda, ahorro, pago de dividendos o salidas no identificadas. El endeudamiento externo del sector privado tuvo un importante crecimiento entre 1976 y 1982, con el objetivo de participar de las ganancias extraordinarias ofrecidas en el sistema financiero local. Luego, reduciría su participación con la estatización de deuda por más de 8.000 millones de dólares. El endeudamiento tanto del sector público como del sector privado no sirvió para financiar un proceso sostenible de crecimiento y desarrollo.

En cuanto a la legitimidad de la deuda pública argentina, se mencionó que hubo un juicio y una sentencia del juez Ballesteros que demoró 17 años, en la que, a pesar de haberse probado irregularidades, no hubo condenas. El origen del sobreendeudamiento argentino que terminó en el default de 2001 estuvo plagado de irregularidades administrativas ocurridas en un gobierno dictatorial, hechos suficientes para evaluar su repudio bajo la doctrina de “deuda odiosa”. Tal acción hubiera generado consecuencias económicas, financieras y geopolíticas que han sido evaluadas por otros autores (Calcagno, 1985:176). Lo cierto es que, a partir del regreso de la democracia, el Estado ha reconocido la legitimidad de la deuda en numerosas ocasiones. En primer lugar, el gobierno de Alfonsín reconoció en su renegociación del acuerdo con el FMI en 1984, el total de la deuda externa, superior a 45.000 millones de dólares. En el marco de dichas negociaciones el gobierno terminó con la auditoría de la deuda, que quedaría limitada a una oficina dentro del BCRA. La deuda originada entre 1976 y 1983, fue reconocida nuevamente por el gobierno de Menem en el monto elegible para la reestructuración en el marco del Plan Brady. El Estado volvió a reconocer la deuda en posteriores reestructuraciones.

### **CAPÍTULO 3. Dos décadas de ajuste fiscal y su efecto sobre los derechos humanos**

Desde sus comienzos, el plan económico de los técnicos de la dictadura cívico-militar liderados por el ministro de Economía, Alfredo Martínez de Hoz, se propuso reducir la participación del Estado en la economía mediante la reducción del gasto público. Paralelamente, con una veloz e intensa liberalización de los precios de la economía se generaron las condiciones para un proceso de financiarización de la economía que terminaría en una crisis de deuda soberana en 1982. A partir de esos años se sucedieron dos décadas de ajuste fiscal permanente con planes que cambiaban su nombre según el ministro de Economía de turno, pero que no variaron demasiado en su contenido y que, de igual modo, requirieron la aprobación por parte del FMI. El peso creciente de la deuda externa pública y la tutela de los organismos internacionales constituyeron una presión constante para que las sucesivas gestiones económicas adoptaran políticas de ajuste o consolidación fiscal para garantizar el servicio de la deuda. Exceptuando al Plan Grinspun en 1984, que priorizaba la recomposición de los ingresos, los posteriores planes contenían metas de reducción del déficit fiscal, reducción de la emisión monetaria, liberalización de los aranceles al comercio exterior y contención de los salarios. Estas medidas que se repetían en el Plan Austral, Plan Primavera, en el Plan ByB, la Reforma del Estado y la búsqueda del “déficit cero” el año previo a la gran crisis, fueron la muestra del consenso neoliberal que fue hegemonizando la política económica en este periodo. A partir de la década de 1990, los acuerdos con el FMI contenían, además de las metas cuantitativas, el compromiso por parte de los países deudores de realizar reformas estructurales pro-mercado, como por ejemplo, privatizaciones de la seguridad social, flexibilización de los mercados laborales y liberalización del comercio exterior.

#### **El resultado fiscal y el peso del servicio de la deuda**

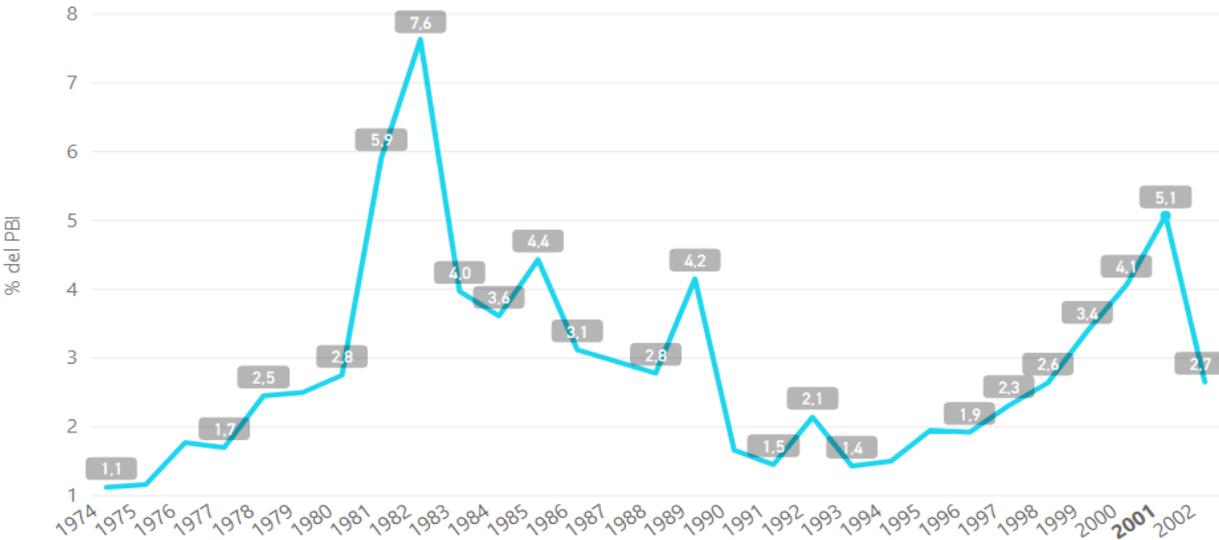
A partir de 1981, con el crecimiento del stock de deuda pública, y sus correspondientes servicios, los intereses comenzaron a cobrar importancia en el presupuesto y se produjo un distanciamiento entre déficit primario del déficit total.

Al evaluar la evolución del gasto público como porcentaje del PBI se observa que, tanto el gasto total como el gasto primario, cayeron pronunciadamente en los dos primeros años del gobierno de facto como consecuencia de las políticas de ajuste fiscal que se aplicaron. La vía

del ajuste fiscal fue una de las formas en las que el endeudamiento afectó la calidad de vida de la población. Los programas acordados en la década del 90 con el FMI contemplaron reformas estructurales que tuvieron un fuerte impacto en los derechos sociales de gran parte de la población.

### Evolución del servicio de intereses de la Deuda Pública (1976-2002)<sup>14</sup>

En % del PBI

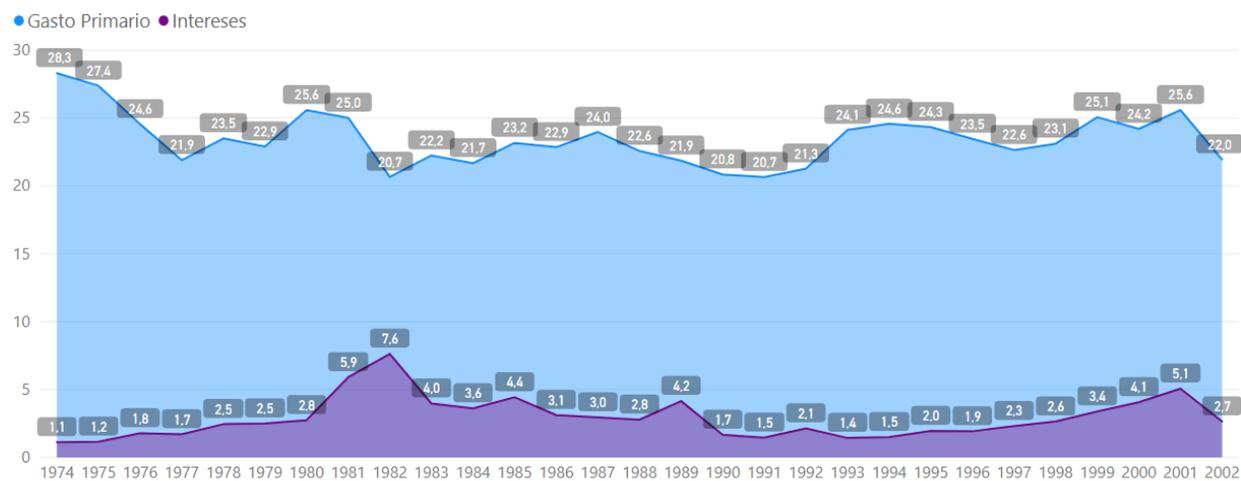


Fuente: elaboración propia en base al Cuenta General de Inversión de la Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gob.ar/>.

<sup>14</sup> Se consideran para esta serie los pagos de intereses devengados en concepto de deuda para todas las monedas y para acreedores domésticos y no residentes, incluyendo deuda intra sector público.

## Evolución del gasto público total, gasto primario e intereses de la deuda pública (1974-2002)

En % del PBI



Fuente: elaboración propia en base al Cuenta General de Inversión de la Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/>.

## Las consecuencias humanas del endeudamiento

El endeudamiento creciente, la salida permanente de capitales de la economía como servicio de deuda, dividendos y otras formas de fuga generaron una inestabilidad macroeconómica y fragilidad financiera recurrente. Se creó un consenso en torno a la necesidad de planes sucesivos de ajuste fiscal y reducción de la intervención estatal. A continuación observaremos que, la inestabilidad macroeconómica, las crisis financieras y, en particular, los planes de ajuste con reformas estructurales aplicados en las casi cuatro décadas abordadas en esta primera parte de la investigación generaron un deterioro tendencial en las condiciones de vida afectando derechos económicos, sociales y culturales.

### El derecho al trabajo

*“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.*

*(Artículo 23, inciso 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).*

En la década de 1980, con la reconversión de la economía y la consecuente caída de la producción industrial, en la economía argentina se hicieron presentes una serie de problemas en el mercado de trabajo que no tenían precedentes en las cuatro décadas previas: la aparición de tasas significativas de desempleo y subempleo y una profunda caída del salario real. El proceso de apertura económica y desindustrialización se dio, en un primer momento, en paralelo al endeudamiento del país. De esta manera, mientras el Estado nacional y sectores empresarios se endeudaban con el exterior, se propició simultáneamente un deterioro del entramado productivo que erosionaba la capacidad de repago. En esta primera ola de reformas, el gobierno de facto las implementó más por convicción que por presiones de los acreedores. La segunda ola de reformas iniciada en 1990, que repercutió en los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, contó con la aprobación y recomendación del FMI. Entre estas reformas podemos considerar la llamada Reforma del Estado, la privatización de empresas públicas y la llamada Reforma Laboral del año 2000.

## Las reformas laborales durante el gobierno de facto

Trabajadores y trabajadoras se vieron afectados en este período por políticas represivas, laborales y económicas. A continuación, y en primer lugar, se caracterizarán las medidas tendientes a reprimir a los trabajadores y asociaciones gremiales, que no se iniciaron con el golpe militar, pero sí se intensificaron a partir del 24 de marzo de 1976. Entre 1974 y 1976 los focos de mayor agitación obrera fueron fuertemente reprimidos por fuerzas policiales y militares, algunas de sus organizaciones intervenidas, y sus líderes perseguidos y encarcelados. La clase trabajadora se vio afectada en este período por políticas represivas, laborales y económicas. En primer término, resulta necesario analizar brevemente las características de la represión a los trabajadores que, aunque no se inició con el golpe militar sino, por lo menos, un año antes, se acentuó de forma notable a partir del 24 de marzo de 1976. Entre 1974 y 1976 los focos de mayor agitación obrera (Córdoba y el cordón industrial del norte de la Provincia de Buenos Aires hasta el sur de Santa Fe) fueron fuertemente reprimidos por fuerzas policiales y militares, algunas de sus organizaciones intervenidas, y sus líderes perseguidos y encarcelados. El punto más álgido de esta ofensiva de las fuerzas de seguridad fue el copamiento de la ciudad santafesina de Villa Constitución el 20 de marzo de 1975 y el arresto de la casi totalidad de los dirigentes sindicales de la zona (Basualdo, V. y Jansinsky, 2016).<sup>15</sup>

En lo que se refiere a las políticas laborales del gobierno de facto, se promovieron leyes que legalizaron la actividad represiva de las movilizaciones y la intervención en el mundo sindical. Una serie de normas establecieron el congelamiento de la actividad gremial y posibles movilizaciones como la Ley N° 21.261 del 24 de marzo de 1976 que suspendió el derecho a la huelga. La actividad gremial (asambleas, reuniones, congresos y elecciones) fue prohibida por la Ley N° 21.356 de julio de 1976, facultando al Ministerio de Trabajo a intervenir y reemplazar dirigentes dentro de los establecimientos fabriles. El fuero sindical fue eliminado por la Ley N° 21.263 del 24 de marzo de 1976. La Ley N° 21.400, denominada de “Seguridad

---

<sup>15</sup> Para ampliar información sobre la relación entre sindicatos y gobierno en los años previos al golpe de estado ver: Jelin, Elizabeth (1978). Conflictos laborales en la Argentina, 1973-1976. Revista Mexicana de Sociología. Año XL, vol. XL, no. 2, abril-junio. James, Daniel (1990). Resistencia e integración: el Peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946- 1976. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

industrial”, fue sancionada el 9 de septiembre de 1976 con el objetivo de combatir otros tipos de resistencias por parte de los y las trabajadoras, tales como acciones directas, trabajo a desgano, baja de la producción, entre otras. Por su parte, la Ley N° 22.105 (de Asociaciones Gremiales de Trabajadores) sancionada el 15 de noviembre de 1979, derogó la Ley N° 20.615 (de Asociaciones Profesionales), dictada por el gobierno constitucional previo, y terminó por legalizar la intervención extrema del gobierno dictatorial, socavando las bases institucionales y financieras del poder sindical. (Basualdo, V., 2006:15)

### *Principales reformas en la legislación laboral (1976-1986)*

Ley	Resumen
Ley 21.263 del 24 de marzo de 1976	eliminó el fuero sindical
Ley 21.259 del 24 de marzo de 1976, que reimplantó la Ley de Residencia	reimplantó la Ley de Residencia, en virtud de la cual todo extranjero sospechoso de atentar contra la “seguridad nacional” podía ser deportado
Ley 21.400 del 9 de septiembre de 1976	“Seguridad industrial”, que prohibió cualquier medida concertada de acción directa, trabajo a desgano, baja de la producción, entre otras
Ley Sindical 22.105 sancionada el 15 de noviembre de 1979	Legaliza intervención de sindicatos

Fuente: Elaboración propia en base a Basualdo, V. y Janinsky (2016).

La fijación de los salarios por parte del Estado estaba estrechamente ligada al cercenamiento de derechos básicos como las convenciones colectivas de trabajo, el derecho a la negociación y a la protesta por parte del movimiento obrero. Una vez establecida la regulación oficial de los salarios, los convenios sufrieron una caída de cerca del 40% respecto a los vigentes en 1974, en un contexto de suba del desempleo, supresión de horas extras y recortes en las prestaciones sociales.

La Ley N° 21.400 de septiembre de 1976 prohibió cualquier medida concertada de acción directa, entre las que se incluía el trabajo a desgano y la baja de producción, estableciendo penas de uno a seis años para quienes participaran en la medida de fuerza o instigaron a su realización y penas de tres a diez años para los casos en los que la instigación fuera pública.

Una vez establecida la regulación oficial de los salarios, estos sufrieron una caída de cerca del 40% respecto a los vigentes en 1974, en un contexto de suba del desempleo, supresión de horas extras y recortes en las prestaciones sociales. Como resultado de las políticas salariales y reformas de la legislación laboral, la participación de los asalariados en el ingreso nacional pasó del 43% en 1975 al 22% en la crisis hiperinflacionaria de 1982. (Basualdo, 2006:122).

### Reformas laborales durante la década del consenso neoliberal

Cuando asumió Carlos Menem la Presidencia en julio de 1989, la economía se encontraba en un estado caótico e inmersa en una crisis hiperinflacionaria. El desorden que reinaba en las relaciones económicas y sociales básicas generó el terreno fértil para las ideas neoliberales. El consenso acerca de la necesidad de adoptar principios del neoliberalismo económico como la reducción del Estado, la privatización de empresas públicas y la apertura al comercio exterior fueron permeando en todo el sistema político, instituciones de la sociedad civil y sindicatos. En este marco, en los primeros meses del flamante gobierno se dio impulso a la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, que habilitaron los despidos masivos en la Administración Pública Nacional y en las empresas estatales, así como también los procesos de privatización.

La Ley N° 23.696, conocida comúnmente como Ley de Reforma del Estado, fue sancionada el 17 de agosto de 1989. Esta normativa declaraba la “emergencia administrativa”, que abarcaba la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada. En el marco de esta ley se adoptaron las medidas destinadas a redefinir el nivel de gasto público nacional y reducir la participación del Estado en diversos sectores de la economía. Se declaraban “sujetas a privatización” prácticamente todas las empresas en las que el Estado nacional ejercía el control societario. Entre las más importantes se encontraban empresas estratégicas como YPF y Aerolíneas Argentinas, así como también monopolios naturales como la empresa de telefonía (ENTEL), los subterráneos de Buenos Aires y la electricidad. La ley establecía en su Artículo 41 la necesidad de evitar efectos negativos sobre el empleo.

La Reforma del Estado fue continuada a finales de 1990, por medio de los Decretos 435 y 2476/90 que disponían intensa reducción de la Administración Central y Descentralizada, eliminando las dependencias y reduciendo significativamente las dotaciones de personal. Las dependencias que efectuaron los ajustes dispuestos de manera satisfactoria fueron incluidas en el escalafón del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, aprobado por el Decreto 993/91.

Como consecuencia de las intensas reformas en el sector público, entre 1989 y 1995, el empleo en la Administración Pública Nacional se redujo en 118.000 puestos de trabajo. Si no se considera la federalización de los Sistemas de Salud y Educación, dicho número se reduce a 11.000 despidos. El recorte en el personal de empresas públicas tuvo mayor relevancia, en donde fue el Estado nacional quien se encargó de la reducción de personal, previamente a su privatización, lo que derivó en 195.000 despidos y retiros voluntarios (Echemendi, 2001:682). Los recortes y las nuevas formas de contratación que fueron surgiendo en el sector público, sumados a la merma en la regulación, habilitaron en el sector privado una creciente flexibilización de las condiciones laborales.

La reestructuración de la planta estatal, los despidos y retiros voluntarios en el marco de las privatizaciones, sumados a la desindustrialización por la apertura de la economía, dieron lugar a un proceso inédito en la economía argentina en la que confluyeron el crecimiento del tamaño del producto con incremento del desempleo, la desigualdad y la pobreza. A pesar del fuerte crecimiento en la primera mitad de la década de 1990, el desempleo creció del 7% al 11% entre 1989 y 1994, llegando al 18% cuando la economía fue afectada por “el efecto tequila” en 1995.

### Flexibilización laboral

La discusión acerca de los mecanismos de fijación de los salarios y la flexibilización de las relaciones laborales acorde con productividad del trabajo se había iniciado en 1976 cuando el gobierno de facto suspendió las negociaciones colectivas con intervención de sindicatos y resurgió en los 80 con la discusión acerca de la indexación de los salarios. Finalmente, con el Plan de Convertibilidad esa discusión comenzaba a saldarse: al fijarse el tipo de cambio y anclarse los precios, la variable de ajuste serían el empleo y el salario. Ya en el Plan Austral

y en el Plan Primavera se trataba de moderar la indexación salarial. En la Ley N° 23.928 de Convertibilidad se prohibía toda indexación.

En 1991 se promulgó el Decreto 1334/91 que limitaba las condiciones en las que los nuevos Convenios Colectivos serían homologados por el Ministerio de Trabajo. La vigencia de los convenios no debería afectar significativamente la situación económica general y los incrementos salariales que se acordasen deberían ajustarse a las pautas de productividad, eficiencia y racionalidad.

La Ley N° 24.013, Ley Nacional de Empleo de 1991, generó las condiciones para la flexibilización en el contrato individual de trabajo, incorporando las modalidades contractuales y en los convenios colectivos, al establecer temas a negociar en los acuerdos, todos vinculados con la movilidad funcional, la jornada anualizada, la polivalencia y la capacitación y formación profesional vinculada con dicha movilidad.

A partir del Acuerdo Facilidades Extendidas de 1992, el FMI comenzó a incorporar en sus sucesivas revisiones, la recomendación de avanzar con una flexibilización de las leyes laborales. En octubre de 1993 el gobierno envió un nuevo proyecto que buscaba flexibilizar aún más las condiciones laborales. La reforma propuesta buscaba aumentar la longitud horaria de la jornada diaria, junto con una disminución en la jornada anualizada. Además, el proyecto extendía los plazos de los contratos a término, ampliaba los motivos posibles para permitirlos, establecía condiciones de despido para las empresas de menor tamaño y de estímulo al primer empleo. Por último, buscaba reglamentar el derecho constitucional de los trabajadores para tener acceso a información financiera y técnica de las empresas. Sin embargo, el proyecto nunca fue aprobado. La propuesta atacaba simultáneamente varios frentes y obtuvo el rechazo unánime de las organizaciones de trabajadores y empresarios.

En 1994, el gobierno consiguió el consenso de sindicatos y empresarios para profundizar la flexibilización laboral, a través de un "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social". En 1995 fueron sancionadas dos nuevas leyes laborales. En primer lugar, la Ley N° 24.465 de Contratos de Trabajo que habilitaba el período de prueba como plazo previo a la contratación por tiempo indeterminado, con un plazo máximo de 3 meses y el contrato a

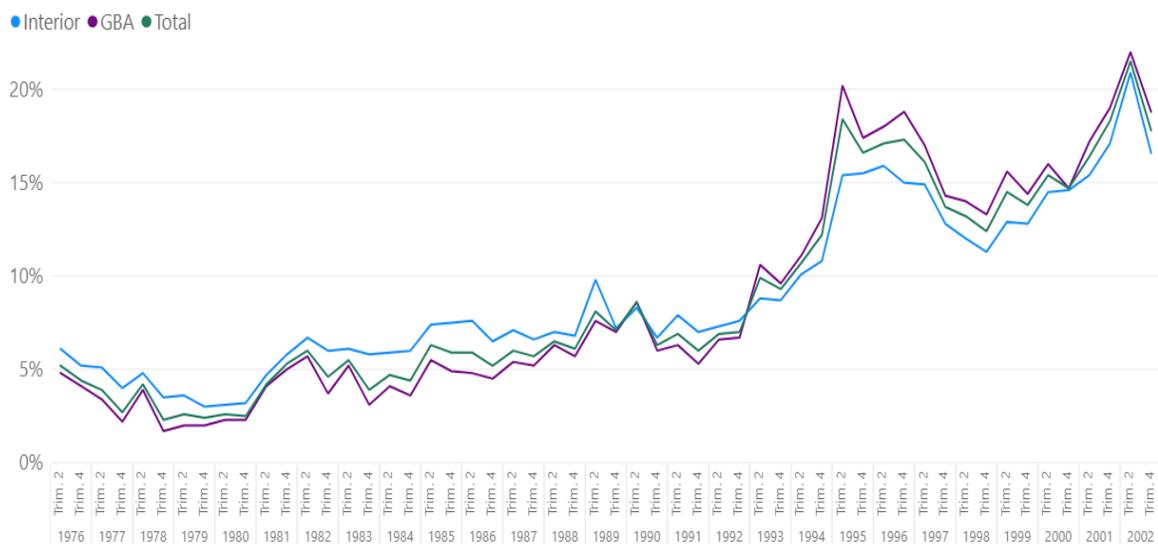
tiempo parcial. La mencionada ley establece dos nuevas modalidades de contratación: la modalidad especial de Fomento del Empleo, para mayores de 40 años, y el Contrato de Aprendizaje, para jóvenes de entre 14 y 25 años. En segundo lugar, la nueva Ley N° 25.013 estableció la eliminación de las modalidades promovidas, la reducción del período de prueba, e impuso la representación de los trabajadores en la negociación colectiva por parte de la asociación gremial de mayor grado y, por otro lado, flexibilizó las condiciones de despido.

A comienzos del año 2000 el gobierno de la Alianza, en el marco de las renegociaciones con el FMI, impulsó un nuevo proyecto de reforma laboral que incluía la extensión a seis meses del período de prueba, con posibilidad de ser extendido a un año por el convenio colectivo de trabajo, y la preeminencia de este convenio colectivo de trabajo de nivel inferior, aún cuando el mismo sea menos favorable que el negociado a nivel rama. Luego de arduas negociaciones en el Congreso y la oposición inicial de las centrales obreras, la ley acabó por aprobarse con algunas modificaciones. Las centrales obreras mantuvieron los fondos retenidos por las obras sociales y el control de la negociación colectiva.

Las reformas laborales de la segunda mitad de la década de 1990 se daban en un marco de recesión y desempleo tendencialmente creciente. Luego del pico de 20% alcanzado en la crisis del “efecto tequila”, la tasa de desempleo descendió, pero ya no pudo alcanzar niveles previos a la crisis. Luego de recuperar niveles de 12% de desempleo, se dispararía a partir de 1998 hasta llegar al máximo histórico 22% en mayo de 2002. Más regular fue el crecimiento de la subocupación que, a principios de la década, alcanzaba al 9,3% de trabajadores y trabajadoras. En 1995 ya alcanzaba al 11,3%, para el año 2000, el 14,5%, y en el 2002 afectaría 19,9% de los ocupados y ocupadas. El constante crecimiento de la subocupación se daba en paralelo y se vio fomentado por las nuevas modalidades más flexibles de trabajo. Asimismo, era consecuencia de “los trabajadores agregados” a causa de la insuficiencia de un único salario para garantizar la reproducción de los hogares.

## Evolución de la tasa de desempleo (1976-2002)

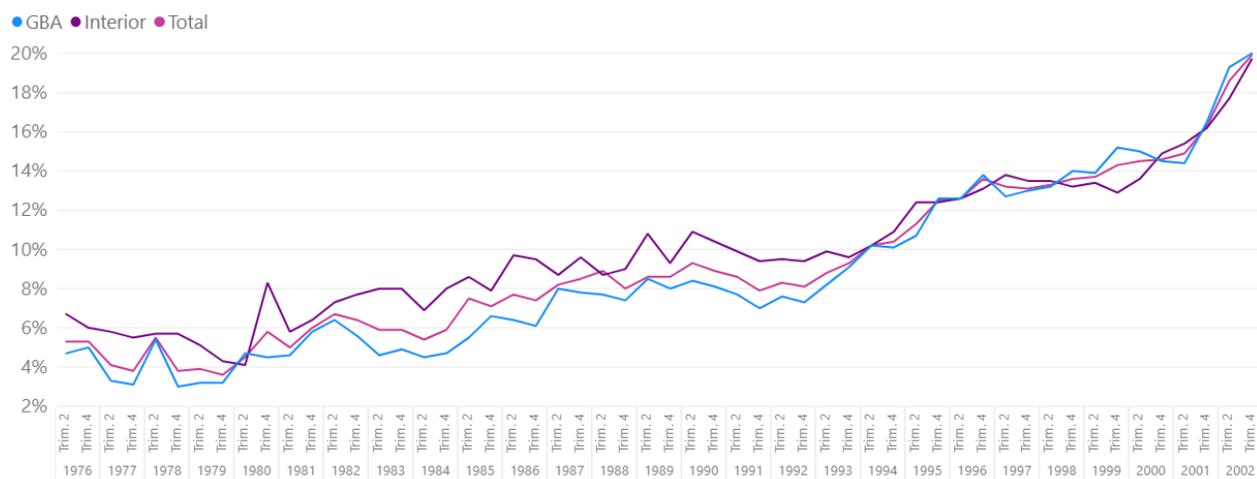
### % de la población económicamente activa



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

## Evolución de la tasa de subocupación (1976-2002)

### % de la población empleada



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

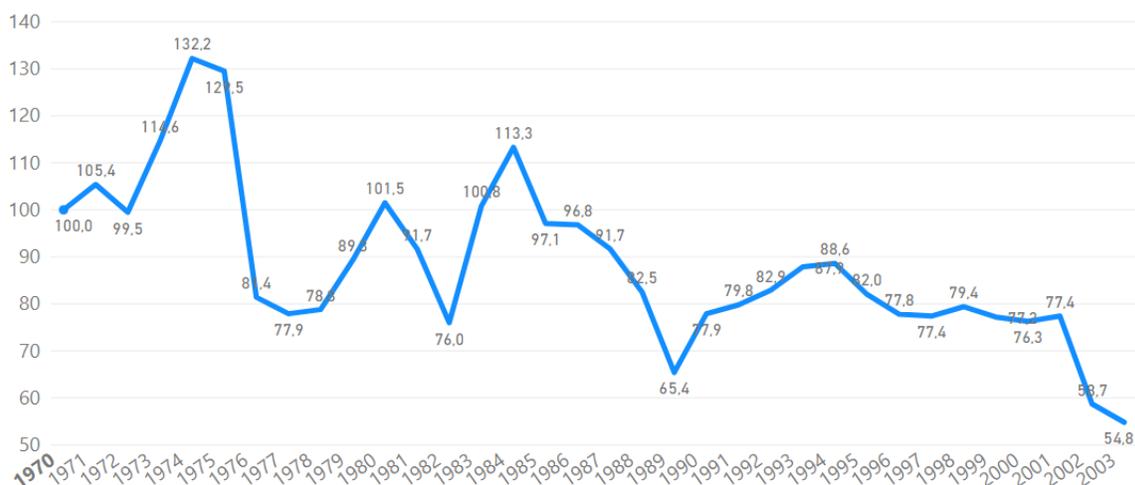
## Las condiciones materiales de vida

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).*

El modelo de acumulación que priorizó la valorización financiera en detrimento de la producción industrial local generó la disociación entre el crecimiento económico y el mercado interno. De esta manera, asistimos a un aumento tendencial del nivel de desempleo y una caída sostenida del salario real de los trabajadores y las trabajadoras. El salario real era en 1982 el 76% del salario real de 1970, durante la crisis hiperinflacionaria de 1989 llegó a representar el 65% y finalmente en 2002 el 58%.

### Evolución del salario real promedio (1970-2003)

Base 1970=100.

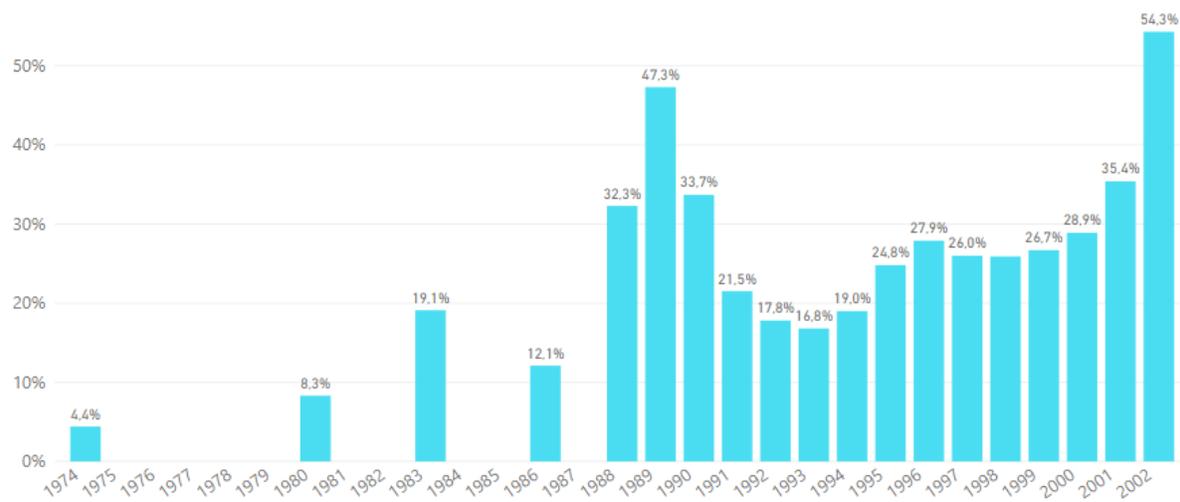


Fuente: Elaboración propia en base a Graña y Kennedy (2008)

La creciente precarización de las condiciones en el mercado laboral y su consecuente caída en los ingresos, llevaron al deterioro de las condiciones materiales de vida de gran parte de la población. En cada una de las crisis acaecidas en el periodo estudiado, millones de personas cayeron por debajo de la línea de la pobreza. Es decir que, en cada crisis, millones de hogares no alcanzaban los ingresos para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. Luego de cada crisis, nunca se volvió al piso de pobreza del ciclo anterior. Antes de 1988 la pobreza no se medía anualmente, ni tampoco a nivel nacional. Sin embargo, observando los datos disponibles para el Gran Buenos Aires, el mayor aglomerado del país, podemos dar una idea representativa de la tendencia que estamos describiendo. En 1974, la pobreza apenas afectaba al 4% de la población. En la crisis de 1981-83, las personas que no podían adquirir una canasta básica de bienes y servicios representaban el 19% de la población. En la década de 1980, ya no se volvería a los niveles anteriores. En 1986, uno de los mejores años de la década, la pobreza afectaba al 12,1%. En 1990, luego de la hiperinflación, la pobreza llegó a un pico de 47,3% de la población. El piso de pobreza de la convertibilidad fue de 16,8% y su debacle provocó que 54% de la población no pueda acceder a una canasta mínima de bienes y servicios que garantice una vida digna.

### Evolución de la Pobreza en GBA

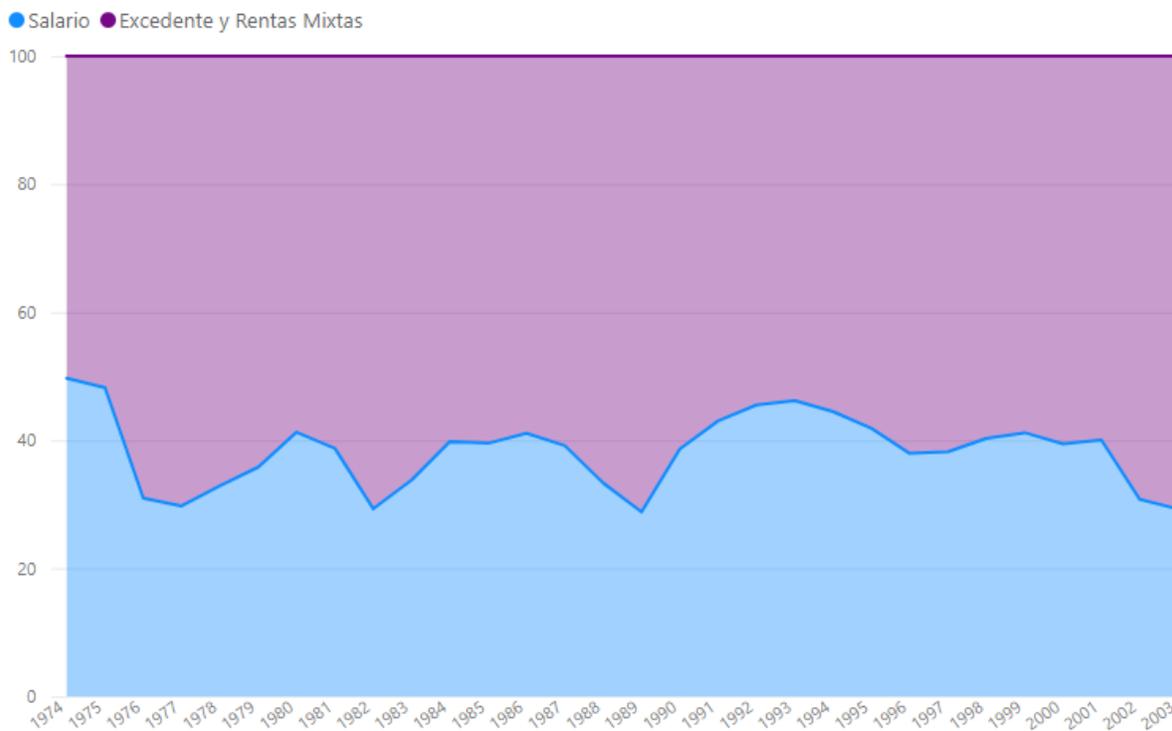
% de personas



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Puntual- INDEC

## Evolución de la distribución funcional del ingreso (1974-2003)

% del Valor Agregado Bruto (VAB)



Fuente: Elaboración propia en base a Graña y Kennedy (2008)

### El derecho a la salud

La Ley N° 20.748, sancionada en septiembre de 1974, procuraba la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud. En el primer artículo de la normativa se declaraba a la salud derecho básico de todos los habitantes de la República Argentina y que a tales efectos el Estado nacional asumía la responsabilidad de efectivizar este derecho, sin ningún tipo de discriminación. De los objetivos planteados en este artículo se desprende que la ley planteaba un Estado que no sólo se hacía responsable de la asistencia de las personas, sino que delineaba otra serie de funciones que incluyen aspectos fundamentales para la salud de la población como el control y la vigilancia de la producción, la comercialización y el consumo de insumos necesarios para la práctica de las acciones sanitarias, tales como las tecnologías necesarias, estimulando el desarrollo de la industria nacional del equipamiento sanitario.

La Ley N° 20.748, que proclamaba este modelo universalista con fuerte presencia del Estado, fue derogada mediante la Ley N° 21.902 de noviembre de 1978. A partir de entonces, la política sanitaria en ese período profundizó la descentralización, debilitándose el protagonismo del Estado, que fue transfiriendo sus establecimientos hospitalarios a las provincias y municipios, sin el traspaso de los recursos necesarios. Al mismo tiempo, el Estado fue cediendo en su rol regulador y permitió la aparición de un mercado de servicios de salud que se consolidó como un modelo segmentado prestador de servicios, con un fuerte desarrollo del sector privado.

### Evolución del gasto público en Salud en valores constantes (1975-2001)

millones de pesos de diciembre 2006



Fuente: elaboración propia en base al Cuenta General de Inversión de la Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gob.ar/>.

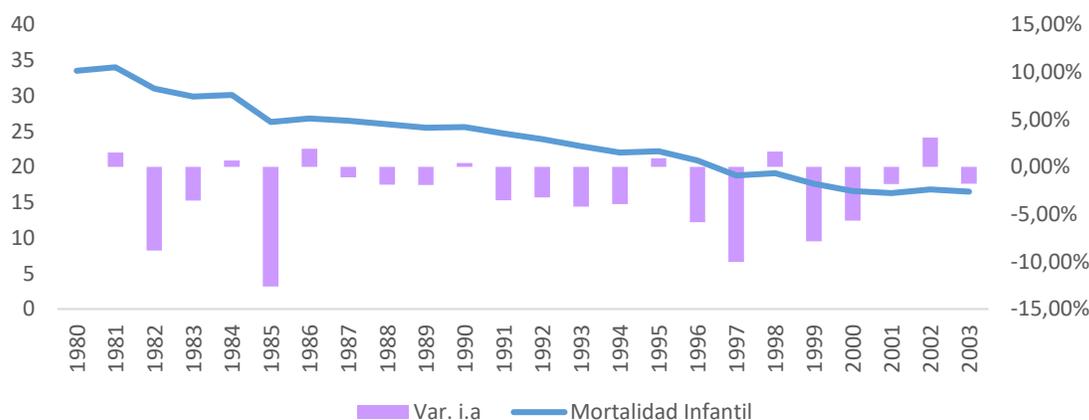
A partir de 1993, se termina de consolidar la federalización del sistema sanitario nacional. De esta manera, el financiamiento de la Salud pasó a depender de los presupuestos provinciales, por lo que las desigualdades de desarrollo y recursos fiscales entre provincias pasaron a reflejarse en el acceso a la salud.

A nivel agregado, las crisis económicas profundas y el ajuste del gasto afectan la salud y la esperanza de vida de la población. Los estudios de Stuckler y Basu (2013) nos muestran un aumento en las muertes en países sometidos a fuertes planes de austeridad fiscal. La presencia en simultáneo de dos fenómenos no implica necesariamente una causalidad, sin embargo, sugiere que este tipo de relación es plausible. Si analizamos la serie de mortalidad infantil en

la Argentina observamos la tendencia decreciente derivada de los avances en la ciencia médica. Si nos detenemos en las variaciones interanuales podemos observar que en ciertos años se desacelera el ritmo de caída de la mortalidad infantil, incluso en algunos años este indicador aumenta. En 1981, 1990, 1995 y 2002, vemos aumentos puntuales de la mortalidad infantil que coinciden con años de fuerte recesión económica. Además, encontramos desaceleraciones en la caída entre 1986 y 1990 (años en los que se observa un continuo deterioro del presupuesto de salud en términos reales), y entre 2001 y 2003 (años de la más profunda crisis).

### Evolución de la mortalidad infantil (1980-2003).

Muertes de menores de 5 años cada 100.000 nacidos vivos

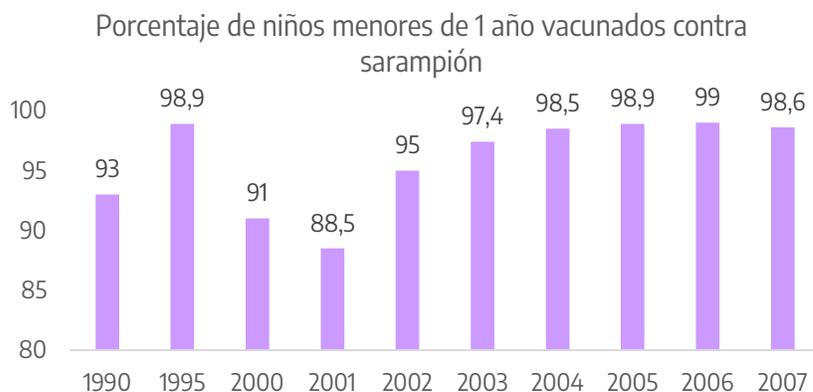


Fuente: Elaboración propia en base a DEIS del Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud

La austeridad fiscal con recortes presupuestarios en la salud pública suele afectar la disponibilidad de insumos, así como las campañas de vacunación. En Argentina, las reformas en salud en el marco de un contexto de ajuste permanente perjudicaron el calendario de vacunación. Un ejemplo, es la inoculación frente al sarampión en menores de un año. A continuación, podemos observar cómo en los años de austeridad y recesión más profunda la inmunización contra esta enfermedad disminuyó 10 puntos porcentuales. Los recortes en las campañas de inmunización pueden implicar la reaparición de enfermedades en la comunidad que ya estaban extintas o el aumento de mortalidad por causas evitables.

## Evolución de la inmunización frente al sarampión en menores de un año (1990-2007).

Muertes de menores de 5 años cada 100.000 nacidos vivos



Fuente: Elaboración propia en base a DEIS del Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud

### La exclusión en la seguridad social

El gobierno de facto que tomó el poder en 1976 homogeneizó el sistema vigente hasta entonces. La unidad normativa trajo aparejado una reducción de las cajas previsionales existentes, las cuales descienden de 13 a tres, y una rebaja en los haberes jubilatorios hasta el 70% de la remuneración bruta como consecuencia del déficit financiero del sistema. El cambio de fórmula para la definición del haber generó un claro retroceso en materia distributiva, dado que con anterioridad se otorgaba una mayor tasa de sustitución del salario a los trabajadores con menores ingresos.

A partir de 1980, el gobierno de facto eliminó la contribución empresarial al sistema previsional y el Estado debió cubrir esa merma de aportes para el pago de jubilaciones. Esos fondos provenían de impuestos al consumo, por lo que trabajadores y trabajadoras que no accedían al derecho a la jubilación contribuían a su financiamiento. La pauperización del mercado laboral con disminución de salarios y aumento del empleo no registrado profundizaron el deterioro de los fondos previsionales. Para compensar se incrementó la alícuota y la base imponible del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Así, se dio comienzo a una nueva forma de financiamiento del sistema previsional, donde los recursos fiscales constituyeron el elemento central.

En simultáneo, se establecieron diferentes moratorias previsionales que se concentraron exclusivamente en las cajas previsionales de los trabajadores autónomos que, a largo plazo, significaron más gastos para cubrir las prestaciones, agravando el déficit financiero de las cajas previsionales. Finalmente, el sistema mostró sus fallas con el deterioro del mercado de trabajo, la evasión impositiva, la eliminación de los aportes patronales y el envejecimiento poblacional. Con el estallido de la crisis de 1980-1982 la situación se volvió aún más compleja, la hiperinflación, los altos niveles de desocupación, el gran endeudamiento y agotamiento de reservas generaron una situación financiera altamente frágil para la administración pública.

La crisis del sistema se evidenciaba en los haberes percibidos, “a fines de la década del 80, el haber promedio abonado a los pasivos representaba menos del 40 % de la remuneración promedio que percibían los activos” (Maffei, 2010). Esto provocó que gran parte de los jubilados y pensionados hayan iniciado acciones legales contra el Estado exigiendo el cumplimiento de la legislación vigente. En 1986, el sistema colapsó y el desenlace fue la declaración de la “Emergencia Previsional”. En estos años el gasto público previsional mostró una fuerte caída pasando de un 3,7 % del PBI en 1985 a un 2,3 % del PBI en 1989.

A comienzos de la década del 90, el sistema previsional era altamente deficitario y requería del uso de una buena parte de los recursos fiscales para poder hacer frente a sus obligaciones. En ese contexto, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de ley para reformar el sistema previsional. Bajo la presidencia de Carlos Menem se sancionó la Ley N° 23.982 que inició un proceso de cancelación de la deuda previsional, que explicó, en gran parte, el aumento del gasto previsional durante los primeros años de la convertibilidad, llegando a representar el 5,3 % del PBI en 1994.

En 1994, se sancionó la Ley N° 24.241 de reforma del sistema previsional que consistía en su privatización. Se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que se enmarcaba en un sistema de regímenes mixtos. El SIJP establecía dos tipos de regímenes de retiro: uno de capitalización individual, administradas por empresas privadas gestoras de fondos de jubilación y pensión -las AFJP- basado en ahorros individuales (contribuciones)

invertidos en activos financieros, y otro subsistema de reparto, gestionado por el Estado sobre la base del principio de solidaridad.

Conjuntamente, se implementaron nuevos parámetros de acceso a las prestaciones que volvieron más restrictivo el ingreso al sistema. Los cambios paramétricos fueron el aumento en la edad de retiro tanto para hombres como para mujeres (los primeros aumentaron hasta 65 años y las segundas fueron llevadas a 60 años), el cómputo para la determinación del haber en las prestaciones públicas (antes de la reforma se calculaba el promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez años, esto se cambia por el promedio de los últimos diez años) y el incremento de los aportes requeridos para ser beneficiario del régimen de 20 a 30 años. Asimismo, con la reforma se buscaba terminar con los déficits crónicos del sistema, introduciendo una serie de reformas que reforzaron el perfil contributivo. Se volvió a instalar el sistema de financiamiento por medio de contribuciones patronales, se crearon nuevos impuestos sobre servicios públicos como el gas, la electricidad y los servicios telefónicos y se transfirieron parte de los ingresos contributivos del programa de asignaciones familiares para el sistema previsional. Sin embargo, el problema no se resolvió.

En el momento de la sanción de la Ley Previsional de 1994 se sostenía que la misma perseguía objetivos como la ampliación de la cobertura y de la afiliación, el incremento de los haberes, el aumento de los aportes de los afiliados incentivados por las cuentas individuales, una reducción del déficit previsional del sistema y un mercado de capitales local que actuaría como una palanca del desarrollo productivo. No obstante, en el 2000, cuando comenzó a expandirse el sistema de capitalización, se puso de manifiesto que los resultados arrojados no guardaban relación con las razones por las cuales se implementó en 1994.

Las modificaciones no generaron un desahogo en las cuentas fiscales en el corto plazo a causa de la diferencia entre beneficiarios que representaban un enorme gasto para el Estado. El nuevo SIJP “tenía más de 3 millones de beneficiarios, la tasa de sostenimiento no superaba el 1,3 y el total de impuestos ("aportes y contribuciones") que lo financiaba era el 26% del salario” (Cetrángolo, 2004). A su vez, la carga impositiva sobre la nómina salarial no alcanzaba el 35% de una remuneración media, lo cual imposibilitaba hacer frente a un haber del 70% del salario promedio. Asimismo, la tasa de sostenimiento no experimentó

crecimientos ante la falta de creación de empleo y por el incremento del trabajo informal, lo cual atentaba contra la recaudación al perder las contribuciones previsionales de estos trabajadores.

El esfuerzo por parte del Estado para cubrir los gastos de las prestaciones aumentó de forma significativa por dos cuestiones: la transferencia de fondos al sistema de capitalización y las bajas contribuciones patronales que dañaron fuertemente las finanzas públicas. De esta manera se sostiene que “en los últimos años de vigencia de la convertibilidad, entonces, casi el 70% del gasto previsional fue financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal” (Cetrángolo, 2004).

Realizando un balance de la reforma de 1994, la cobertura previsional en la Argentina disminuyó significativamente: “mientras en 1992 el porcentaje de beneficiarios representaban el 84,4% de los hombres y el 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71% y 62,1%, respectivamente” (Basualdo, 2009). La baja en la cobertura respondió al cambio paramétrico implementado desde la sanción de la Ley N° 24.241 que imposibilitaba que cualquier trabajador alcanzara los 30 años de aportes, en un contexto de elevada informalidad laboral, creciente desocupación y precarización en el mercado de trabajo.

Con respecto a la financiación del sistema, el SIJP suponía que el trabajador se afiliaba al régimen de capitalización administrado por las AFJP con el objetivo de percibir sus aportes de manera íntegra sin que el Estado distribuya esos fondos de manera intergeneracional, lo que hacía suponer que al mediano plazo el Estado reduciría sus gastos para cubrir las prestaciones. La realidad fue muy distinta a lo conjeturado, la afiliación voluntaria fue muy baja. El régimen de capitalización era de opción compulsiva para todo aquel trabajador que entraba al mercado de trabajo formal. Por ende, los afiliados al sistema de capitalización fueron, en su mayoría, personas sin información y con un alto grado de indiferencia. Otra variable de importancia que no experimentó mejoras fue el haber percibido por los beneficiarios que se mantuvo estable a lo largo de la década. “Si bien entre 1993 y 2001 no se observó una contracción, esto se explica en gran parte por la virtual ausencia de inflación en

el período más que por un incremento en el valor nominal de las jubilaciones y pensiones” (Basualdo, 2009:146). Por último, la reforma al introducir el régimen de capitalización suponía que en el mediano plazo se desarrollaría un mercado de capitales, el cual financiaría inversiones en la economía real, contribuyendo al crecimiento económico del país. La realidad evidenció lo contrario, es decir, buena parte de la cartera de las AFJP, alrededor del 60% hacia 2008, estuvo destinada a operaciones de crédito público, a través de la adquisición de títulos y bonos públicos (Basualdo, 2009:147). En síntesis, la reforma de 1994 no pudo resolver los problemas estructurales del sistema, y esto se debió en gran parte al modelo económico ejecutado en la década del noventa, que lejos de trabajar para transformar la matriz productiva y por ende el mercado de trabajo profundizó los problemas estructurales de la economía argentina.

La crisis que azotó al país a comienzos en 2001-2002 impactó fuertemente en el sistema previsional, por un lado, los beneficiarios del sistema de reparto vieron disminuir sus haberes en un 13%, por el otro, los afiliados al régimen de capitalización sufrieron una baja de sus fondos debido a que el sector público obligó a las AFJP a incrementar la compra de bonos emitidos por el Estado nacional; dejando en evidencia que frente a un mercado de trabajo que no creaba puestos de trabajo formal, era de suma importancia la intervención del Estado para aliviar la situación de aquella parte de la población pasiva sin protección. Este es un breve resumen del sistema previsional con una privatización parcial de las AFJP. Cabe destacar que la privatización del sistema previsional era parte de las políticas recomendadas por el FMI en los acuerdos y sus revisiones anuales. Finalmente, los altos costos del régimen de capitalización, el riesgo individualizado y dependiente de las inestabilidades del mercado, llevaron al sistema a su fin en 2009.

## El financiamiento educativo

### La Educación en tiempos de dictadura

En primer lugar, no es posible referirse a la política educativa sin hacer mención a la represión y control ideológico que fueron pilares de la reforma, incluyendo asesinatos y desaparición física de docentes y estudiantes. El 24 de marzo de 1976, una vez concretado el golpe de Estado, se suspendieron las clases en todo el país hasta tanto se normalice la situación. Fueron asesinados/as cuatro docentes. Se hizo cargo provisoriamente de la cartera educativa el delegado militar Guzzetti que en sólo una semana de gestión sancionó 14 reglamentaciones orientadas principalmente a la persecución de docentes y estudiantes. A dos días de haber iniciado el gobierno de facto, Videla dispuso que las universidades quedaban bajo el control del Poder Ejecutivo Nacional y se dictaminó la potestad del presidente para la designación de rectores y decanos. En el texto de la Ley N° 21.276, llamada “Prioridad para la normalización de las universidades Nacionales”, se modificó la Ley Universitaria vigente. Además de la represión, persecución y control ideológico que fundamentaron la gestión de la educación en los años de la dictadura militar, también se consolidó la tendencia a la descentralización y el ajuste presupuestario.

Como parte del proceso de descentralización se procedió al traspaso de la educación primaria a la jurisdicción de las provincias y la regionalización curricular. Este traspaso, fundado en el cumplimiento de la Constitución, tendría el efecto de construir trayectorias educativas asimétricas según las posibilidades presupuestarias de cada provincia.

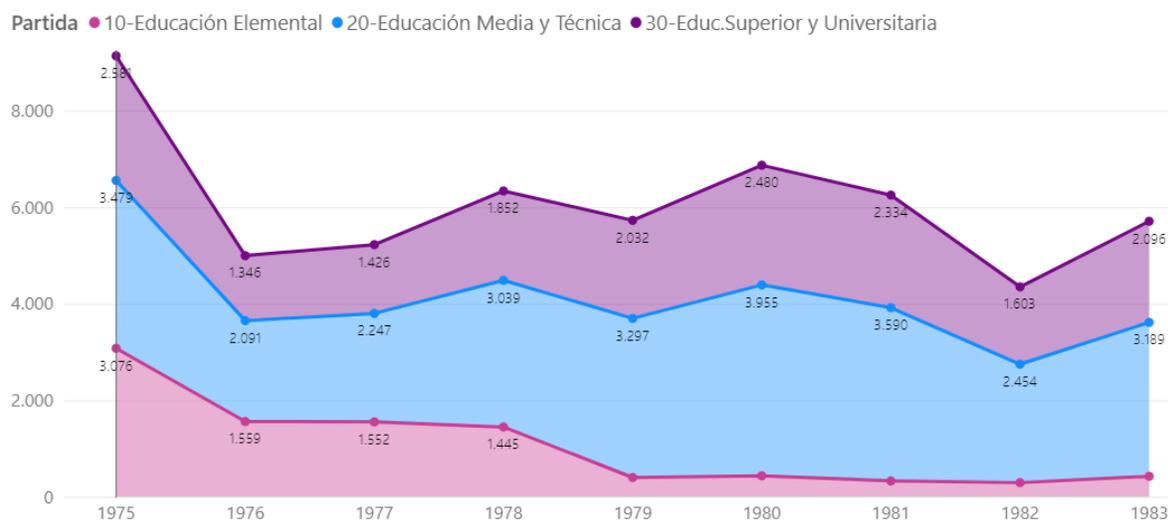
El ajuste en educación se focalizó por razones presupuestarias, pero también por razones de control ideológico en las universidades nacionales. En las universidades el ajuste se materializó con el cierre de carreras y la reducción de cupos de ingreso<sup>16</sup>, alegando una priorización de las carreras técnicas orientadas a la demanda laboral. En el otro extremo, se vaciaron las escuelas rurales.

---

<sup>16</sup> Según el Informe realizado por el Comité de Solidaridad con el Pueblo Argentino (1978) en 1978 unos 100.000 inscriptos quedaron fuera del ingreso a la universidad por una reducción de cupos.

## Evolución del Presupuesto en Educación según nivel (1975-1983)

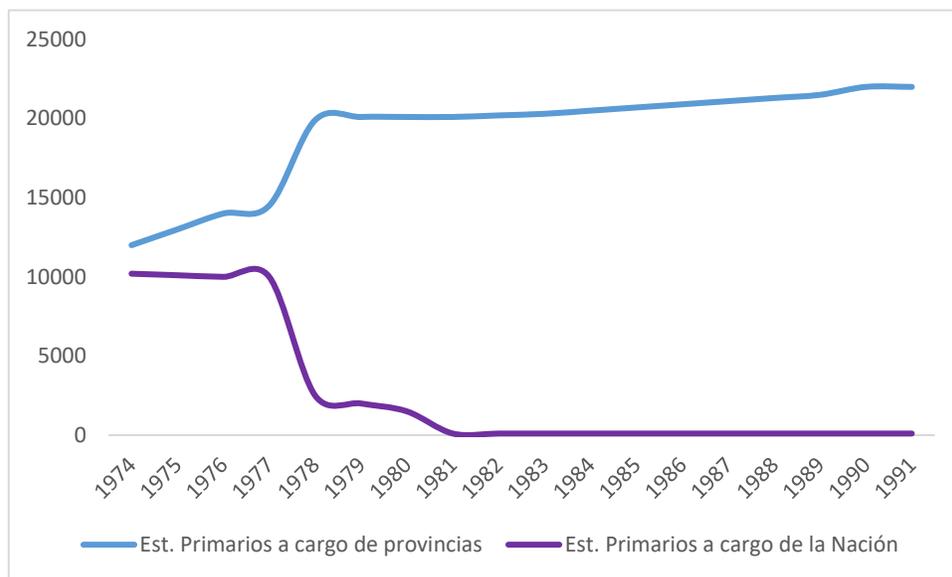
pesos constantes de 2006



Fuente: elaboración propia en base al Cuenta General de Inversión de la Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gob.ar/>.

En términos presupuestarios todos los niveles sufrieron un fuerte ajuste en el primer año de la dictadura cívico-militar en torno al 30% en términos reales. Tanto el nivel Superior y Universitario como la Educación Media y Técnica tuvieron al final del período ejecuciones menores que en 1975 en términos reales. Cabe mencionar también que el Gobierno nacional traspasó la obligación de financiar la educación elemental a las provincias. Un efecto de este traspaso fue una mayor heterogeneidad en las trayectorias educativas entre provincias.

### Cantidad de establecimientos a cargo de la nación y de las provincias (1975-1991)



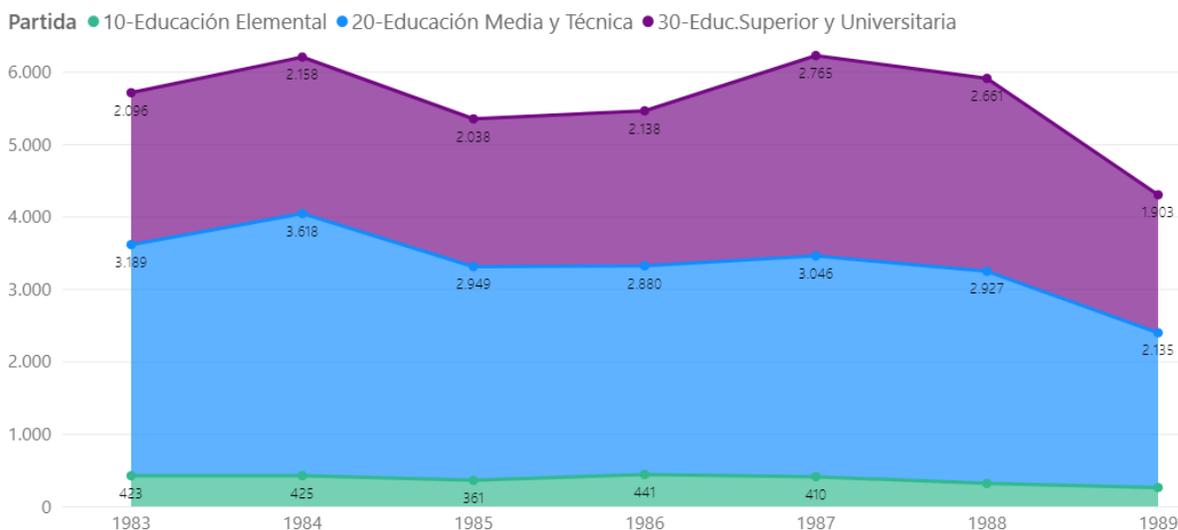
Fuente: De Luca (2013)

### La educación durante la restauración democrática

El Proyecto Educativo Democrático se propuso objetivos tendientes a revertir la situación heredada y a eliminar el autoritarismo, a la par que pensó a la educación como una estrategia fundamental y central para la formación y conformación de sujetos que, convencimiento mediante, contactaran con los valores políticos y morales del gobierno, asentados en la democracia representativa y republicana. Contemplada como un derecho humano antes de asumir la presidencia, pasó a ser considerada una inversión y un servicio (Wanschelbaum, 2014). Durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, en la segunda mitad de los años ochenta, se llevó a cabo el Congreso Pedagógico Nacional en el que diversos actores sociales discutieron las dimensiones más relevantes del sistema educativo y acordaron en la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica. (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). A pesar de las intenciones de transformación, el financiamiento educativo demostró ser afectado por los vaivenes macroeconómicos.

## Evolución del Presupuesto en Educación según nivel (1983-1989)

pesos constantes de 2006



Fuente: elaboración propia en base al Cuenta General de Inversión de la Oficina Nacional de Presupuesto – Secretaría de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/>.

Durante el gobierno de Alfonsín, tanto el efecto del Plan Austral como el impacto de la crisis hiperinflacionaria de 1989 afectaron las partidas destinadas a la educación media y técnica y las destinadas a la educación superior.

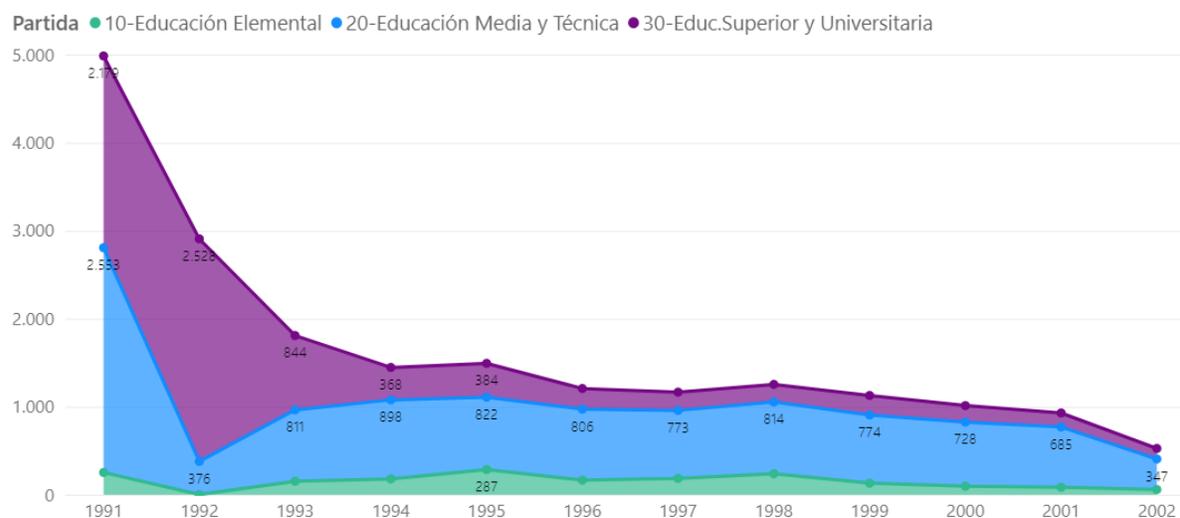
### La reforma educativa en la década neoliberal

En 1991, la sanción de la Ley N° 24.049 cambió significativamente el funcionamiento de la educación en el país, transfiriendo las escuelas secundarias a las provincias y, en ese entonces, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta transferencia consolidó divergencia en las trayectorias educativas de las provincias iniciada con la transferencia de la educación, lo cual luego se reflejó claramente en los desempeños académicos sumamente diferenciados entre ellas. La reforma educativa en la Argentina se continuó formalmente con la sanción de la Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación, en el mes de abril del año 1993, que reemplazó a la Ley N° 1.420, del año 1884, que estructuró el primer desarrollo del sistema educativo formal del país (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001:1).

Al final de este proceso, el Estado nacional había delegado casi la totalidad de la administración y financiamiento de la educación general, concentrando el gasto en las Universidades Nacionales. En 1995, la Ley de Educación Superior (Ley N° 24.551) delegó en las provincias la responsabilidad de la educación superior no universitaria y dispuso que el Estado nacional debía evaluar y asegurar la calidad de la enseñanza universitaria a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

### Evolución del Presupuesto en Educación según nivel (1983-1989)

pesos constantes de 2006



### Tasas Netas de escolarización por nivel

Año	1980	1991	1996	1997
Inicial	57,5	72,7	96,5	98
Primario	90,5	95,7	99,4	99,8
Medio	38,8	59,3	67,2	70,2

Fuente: Tedesco y Tenti Fanfani (2001)

El proceso de descentralización del sistema educativo se dio junto con un aumento de la cobertura en todos los niveles. El financiamiento educativo a cargo de las provincias buscaba una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Las dificultades de las provincias para

hacer frente al financiamiento de una estructura educativa creciente abrieron lugar para la educación privada. La educación fue en este periodo foco de las políticas de ajuste, siendo la principal variable de ajuste el salario docente.

Los resultados en términos de acceso a la educación y de calidad educativa, sufrieron un gran deterioro en el último lustro del siglo pasado. A modo de resumen, entre 1995 y 2000, el desempeño en las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación evidenció un descenso de 10% en las calificaciones promedio del país en Matemática y un 12% en Lengua (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001:58-59). La tasa de desgranamiento (repetencia y abandono) en esos años era de 12% en la primaria para el total del país, pero en provincias como Santiago del Estero, Misiones, Chaco y Corrientes era más de un tercio de la matrícula (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001:55). El proceso de exclusión social vivido aún en momentos de crecimiento económico durante la década del 90 afectó el desempeño educativo. Este deterioro fue más profundo en aquellas provincias con menor desarrollo económico y menores ingresos fiscales para sostener el sistema educativo y una red de contención social. La crisis económica y social que explotó en 2001 y 2002 evidenció la profunda crisis que vivía el sistema educativo después de décadas de descentralización, privatización y desfinanciamiento.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo final de especialización se realizó una exploración en la interrelación de tres procesos que se han desarrollado de manera simultánea durante casi tres décadas de la historia económica argentina: el inédito proceso de endeudamiento externo, una sucesión de planes de ajuste fiscal para poder servir la deuda insostenible y una progresiva incapacidad del Estado para garantizar los derechos humanos de su población. El presente trabajo de especialización constituye un abordaje de las consecuencias de las políticas de austeridad fiscal que derivan de los procesos de sobreendeudamiento sobre los derechos humanos. Como se menciona en el marco teórico, las consecuencias humanas del ajuste fiscal se encuentran implicadas en la definición de sostenibilidad de deuda consensuada en la academia y organismos internacionales, aunque acabe plasmado en una ecuación. También, estuvo detrás de nuestro análisis el concepto de “máxima asignación de recursos”, bajo la premisa que establece que la disponibilidad de recursos humanos y financieros determina la posibilidad de un Estado para garantizar el goce de los derechos humanos de la población. La pregunta acerca de cuánto ajuste es “socialmente tolerable” es una pregunta esencialmente política e histórica. De allí se desprenden preguntas como: ¿cuántos derechos laborales más están dispuestos a perder los trabajadores y las trabajadoras por la promesa de mayor tasa de empleo a futuro? y ¿vale la pena privatizar la educación, la salud y la seguridad social para poder cumplir con los vencimientos de la deuda pública? Estas preguntas cobran importancia en el presente cuando el gobierno se encuentra negociando un nuevo acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI, a casi tres años de haber recibido el préstamo más cuantioso de la historia del organismo y de nuestro país.

El desarrollo de este trabajo de especialización dispuso de tres capítulos que se interrelacionan y que en conjunto completan mutuamente la exposición de fenómenos complejos: las políticas macroeconómicas, el endeudamiento, el ajuste y el deterioro de la calidad de vida al punto de impactar sobre los derechos humanos de la población. En el Capítulo 1, se realizó un resumen somero de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos que se sucedieron entre 1976 y 2001. Allí podemos observar que más allá de las características propias de cada gestión se observa una continuidad en la implantación de medidas de liberalización de la economía que tuvieron como consecuencia una mayor relevancia del capital financiero, menos derechos

laborales (vistos como rigideces en el mercado laboral), destrucción de la actividad industrial doméstica, privatización de empresas públicas, entre otras. Como hemos relatado anteriormente, este modelo de acumulación fue implantado por un gobierno dictatorial en 1976 y, luego, con la restitución del orden democrático, continuó desarrollándose en torno al consenso. A partir de la crisis de 1982, el peso de la deuda y los recursos que el erario público debía destinar a su servicio año a año, condenaron al Estado argentino a una asfixia financiera que generaría un consenso entre los técnicos de la economía, el sistema político y la sociedad en torno a la ineficiencia estatal, la necesidad del ajuste fiscal y la progresiva reducción de su participación en la economía. Este “consenso neoliberal” no fue un fenómeno exclusivamente local, sino que fue parte de una corriente hegemónica a nivel internacional. Sin embargo, su influencia en nuestro país es difícilmente escindible del proceso de sobreendeudamiento que llevó a recurrir de manera ininterrumpida desde 1982 a la asistencia y supervisión del FMI. Podemos ver una continuidad en los planes “Austral”, “Primavera”, “ByB”, “Convertibilidad” y “Déficit cero”: todos ellos con un mayor nivel de liberalización de precios en los distintos mercados, represión de la emisión monetaria y ajustes presupuestarios.

La liberalización de los mercados financieros coincidió en dos momentos (1977-1982 y 1991-2001) con procesos de apreciación cambiaria y atracción de capitales especulativos del exterior. El influjo de capitales financieros tenía por objetivo valorizarse en el corto plazo a partir de la rentabilidad en dólares ofrecidas localmente. El modelo basado en la valorización financiera generó, en su fase de auge, una burbuja en que la entrada de los capitales externos y domésticos en busca de rentabilidad en el sector financiero. El carácter especulativo de las inversiones y los altos rendimientos ofrecidos, expusieron al país a una gran fragilidad externa y, a su vez, desincentivaron la producción local por el alto costo del crédito. Cuando el influjo de capitales especulativos mermó por cambios en las expectativas o rendimientos relativos de las inversiones, la salida de los capitales financieros fue garantizada con el endeudamiento externo. De esta manera, el modelo de acumulación basado en la valorización financiera provocó una fuerte exposición a la fuga de capitales que generó inestabilidad cambiaria y acrecienta el endeudamiento externo público. Los dos grandes ciclos de endeudamiento y la posterior crisis de deuda soberana tuvieron mucho que ver con el auge y declive de las dos etapas de valorización financiera. En este sentido, concuerdo con Frenkel, Damill y Rapetti

(2005) en que las crisis de deuda soberana que afrontó la Argentina no se deben a un “pecado original”, sino a la obstinación en la aplicación de medidas económicas que buscan una rápida apertura de la cuenta financiera fomentando la entrada de capitales en base a altos rendimientos y apreciación cambiaria. En la fase de auge de este ciclo puede resultar en cierto crecimiento económico. En cambio, en la fase contractiva, cuando los capitales especulativos buscan realizar sus ganancias y retirarse, el Estado incurre en endeudamiento externo para contener las presiones devaluatorias y financiar la fuga de capitales. En 25 años, el valor nominal de la deuda externa pública creció desde 5.000 millones de dólares en 1976 a 88.000 millones de dólares en 2001. Si consideramos también el endeudamiento de las empresas en ese lapso, el crecimiento fue de 7900 millones de dólares a 166.000 millones. En el mismo período, más de 138.000 millones salieron del sistema financiero local (Basualdo y Kulfas, 2000), ya sea como servicio de deuda, ahorro, pago de dividendos o salidas no identificadas.

En el Capítulo 2, que trata sobre el endeudamiento, también se ha abordado la cuestión de la legitimidad de la deuda externa. Al respecto hemos mencionado que hubo un juicio y una sentencia del juez Ballesteros que demoró 17 años, en la cual a pesar de haberse probado irregularidades no hubo condenas. El origen del sobreendeudamiento argentino que terminó en el default de 2001 estuvo plagado de irregularidades administrativas ocurridas en un gobierno dictatorial, hechos que algunos autores como Olmos (2000) y Calcagno (1985) consideraban suficientes para evaluar su repudio. A pesar de haber pagado y refinanciado varias veces el monto original, y de las quitas aplicadas al capital adeudado en 2005, al escribir estas líneas a comienzos del año 2021 una parte de los 21.000 millones de dólares de Bonos Globales con vencimiento en 2038 y 2041, tiene en su ADN la deuda generada con los bancos comerciales entre 1976 y 1983.

Desde aquel inédito endeudamiento durante la última dictadura cívico-militar fueron tres las crisis financieras y de deuda soberana que enfrentó el país entre 1976 y 2001 (1981-1982, 1988-1989 y 2001-2002), y de cada una, las consecuencias en términos de derechos humanos fueron más graves que en la anterior. Para enfrentar cada crisis, la respuesta fue la depreciación del tipo de cambio y mayor ajuste fiscal. El carácter procíclico del ajuste profundizó las consecuencias sociales de las crisis financieras y aletargó la recuperación. La combinación de significativa depreciación del tipo de cambio y ajuste del gasto generó en

cada crisis una masiva transferencia de ingresos desde los sectores asalariados hacia el bloque de poder económico local y los acreedores externos.

En el Capítulo 3 se busca evaluar los efectos de este modelo de valorización financiera y austeridad fiscal desde una perspectiva de derechos humanos. En el trabajo de especialización se han tratado los derechos humanos ligados al trabajo y a condiciones dignas de vida, delimitados por los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Artículos 6, 7 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto DESC), que entró en vigor en 1976. En esta ocasión se añadieron al análisis el acceso a la salud, a la educación y a haberes previsionales dignos contemplados en los Artículos 12, 13 y 9 del Pacto DESC. La combinación de ajuste fiscal y servicio de deuda insostenible deriva en una transferencia permanente de recursos de la economía doméstica a los acreedores. Esta retracción de recursos fiscales para el pago de deuda suele entrar en conflicto con el principio de máxima asignación de recursos para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales contenido en el artículo del Pacto DESC. Como pudimos ver en el último apartado, en cada crisis financiera las consecuencias humanas fueron más graves, y en la posterior recuperación no regresaron a los niveles precrisis. En esos momentos de escasez es cuando el Estado debe priorizar las partidas ligadas a derechos. Por ejemplo, los niveles de desempleo fueron incrementándose de la siguiente manera: el punto de mayor desempleo en la crisis de 1981-1982 fue de 6% de la Población Económicamente Activa (PEA), en 1990 llegó a 9%, mientras que en mayo de 2002 afectó a 22%. Algo similar aconteció con las condiciones materiales de vida, siendo la cantidad de personas que cayeron en la pobreza cada vez mayor en las sucesivas crisis, comprendiendo el 19% de la población en 1983, el 47% en 1989 y el 54% en 2002. En este análisis cabe destacar nuevamente la novedad histórica que implicaron las reformas de la década del 90 que produjeron mayor desigualdad y desempleo en simultáneo con un proceso de crecimiento de la economía.

Las tendencias descritas anteriormente se presentan como favorables a la hipótesis que guía esta investigación. Se ha dado cuenta en estas páginas acerca de los efectos de las políticas de ajuste y flexibilización sobre las posibilidades de acceso a un trabajo decente y a condiciones materiales dignas que permitan el desarrollo pleno de las capacidades y el goce de otros derechos. Lamentablemente este trabajo conserva vigencia considerando que las últimas

líneas fueron escritas en el verano de 2002, cuando se cumplen 20 años de los inolvidables sucesos iniciados en diciembre de 2001, y mientras el país se encuentra renegociando una deuda con el FMI que condicionará el destino del país al menos hasta 2034.

En la Tesina de Maestría, se profundizará la investigación acerca de la afectación de los derechos en los procesos de ajuste fiscal y se extenderá el análisis para el período 2003-2021, con énfasis en los últimos 5 años, en los que se repitió un ciclo de valorización financiera, endeudamiento y crisis. De esta manera, se buscará generar aportes al debate académico de los sucesos más recientes.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Marcelo (1995). *Alfonsín y el poder económico*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1995.

ADAMS, Patricia (1991) *Odious Debts. Loose, Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*, 1991; <http://www.odiousebt.org>

AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. 2004

AZPIAZU, Daniel (1991): "Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?", ponencia presentada en el Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta", organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo

AZPIAZU, Daniel (1997). "El nuevo perfil de la elite empresaria", *Realidad Económica* N° 145.

BALAHKRISHAN, R., ELSON D., HEINTZ, J., LUSIANI, N. (2011) "Maximum available resources and human rights. Ed. Rutgers. New Jersey.

BANCO MUNDIAL (1984) *Economic Memorandum on Argentina*. Ed. World Bank, Washington.

BANCO MUNDIAL (2018) *Argentina: Escaping crises, sustaining growth, sharing prosperity*. Ed. World Bank. Washigton.

BARNETT, Barry C., GALVIS, Sergio J. and GHISLAIN Gouraige. 1984. "On Third World Debt," *Harvard International Law Journal*, 24: 83–151.

BASUALDO, E. (2003). «Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera», *Realidad Económica* n° 200.

BASUALDO, E. (2009). *La evolución del sistema previsional*. CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina). Documento de trabajo N° 2. Disponible en: [http://www.aaps.org.ar/pdf/area\\_politicassociales/Basualdo.pdf](http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf)

BASUALDO, E. y KULFAS, M. (2000), "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", *Realidad Económica*, N° 173, agosto.

BASUALDO, E. y KULFAS, M. (2002), "La fuga de capitales en la Argentina", en Gambina, J. (comp.), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América latina*, CLACSO.

BASUALDO, E., MANZANELLI, P., BARRERA, M., WAINER, A. y BONA, L. (2015): *El ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales. De la dictadura militar a los fondos buitres*, CEFID-AR/Página12/UNQui, Buenos Aires.

BASUALDO, Eduardo (2000) *Acerca de la naturaleza de la Deuda Externa y la definición. de una estrategia política*, Buenos Aires, 2000

BASUALDO, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, p. 122.

BASUALDO, Eduardo (2013), *El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores*. En Bohoslavsky, Juan Pablo, y Verbitsky, Horacio (Coord) "Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

BASUALDO, Eduardo. (2001), Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

BASUALDO, Eduardo. (2006) La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

BASUALDO, Victoria (2006a) "La participación de trabajadores y sindicalistas en la campaña internacional contra la última dictadura militar argentina", en Revista Sociedad No. 25, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

BASUALDO, Victoria (2006b) , "Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina. Los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma y Mercedes Benz", en Suplemento especial de Engranajes a 30 años del golpe militar, FETIA-CTA, marzo de 2006. También disponible en: <http://www.riehr.com.ar/detalleInv.php?id=7>

BECCARÍA, L. (2002). *Conferencia sobre Desempleo, pobreza y exclusión social*. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1229/S0800829\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1229/S0800829_es.pdf?sequence=1)

BELTRÁN, Gastón (1999). "La crisis de fines de los ochenta bajo la mirada de los sectores dominantes. Justificación e inicio del proceso de reformas estructurales de los años noventa", *Época*. Revista argentina de Economía Política N° 1.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo (2013) "Complicidad de los prestamistas" en Bohoslavsky, Juan Pablo, y Verbitsky, Horacio Ed. "Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo (2013) "*Responsabilidad por complicidad corporativa. Perspectivas internacional y local*" en Bohoslavsky, Juan Pablo, y Verbitsky, Horacio (Coord) "Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo (2016) "Economic inequality, debt crises and human rights", *Yale Journal of International Law*, vol. 41, núm. 2.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo y ESCRIBÀ-FOLCH (2014) "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications" en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*. Bohoslavsky, Juan Pablo y Letnar Cernic Jernej eds. Oxford.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo (2021). Complicidad de las instituciones financieras internacionales en la violación de derechos humanos en el contexto de reformas económicas. *Derechos En Acción*, 18(18), 482. <https://doi.org/10.24215/25251678e482>

BOLTON, Patrick and SKEEL David, (2004) *Inside the Black Box: How Should a Sovereign Bankruptcy Framework be Structured*, *Emory Law Journal*, 53, 763 - 822.

BORENSZTEIN, Eduardo y Ugo Panizza (2009). "The Costs of Sovereign Default," *IMF Staff Papers*, vol. 56(4), pages 683-741

BORENSZTEIN, Eduardo, COWAN, Kevin, EICHENGREEN, Barry y PANIZZA, Ugo. 2007. *Bond Markets in Latin America. A Big Bang?* MIT Press (forthcoming).

BORENSZTEIN, Eduardo, LEVY YEYATI, Eduardo y PANIZZA, Ugo. 2006. *Living with Debt. Inter-American Development Bank Report on Economic and Social Progress in Latin America*. Harvard University Press and Inter-American Development Bank.

BRENTA, Noemí (2008), *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

BRENTA, Noemí (2010). *Argentina. Crisis de pagos y sinergia entre programas del FMI y Club de París 1956-2009*. *Temas de historia argentina y americana*. XVII, pp. 53-76

BRENTA, Noemí (2019) *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Noemí Brenta. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2019, 240 páginas

BRENTA, Noemí, (2011) *Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración* *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*. Argentina, año 11, n° 11, 2011, pp. 17-39.

BRENTA, Noemí, (2013) *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Eudeba, Buenos Aires.

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* 1ª. ed., Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado, 2008

BRENTA, N. (2021). *Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020*. *Derechos En Acción*, 18(18), 484. <https://doi.org/10.24215/25251678e484>

CALCAGNO, Alfredo (1985). *La Perversa deuda externa*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Legasa.

CALCAGNO, Alfredo Eric y Calcagno, Eric. (2006) "La nueva deuda externa explicada a todos", Buenos Aires: Catálogos, 2006.

CALVO, GUILLERMO (2003). «La crisis argentina: una explicación» en C. Bruno y D. Chudnovsky, comp., ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina. Buenos Aires, Siglo XXI.

CALVO, Guillermo. 1988. Servicing the Public Debt: The Role of Expectations. *American Economic Review* 78(4): 647-661

CAMARASA, J. (2002). Días de furia. Historia oculta de la Argentina desde la caída de De la Rúa hasta la asunción de Duhalde. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

CAMPOS, Camila, JAIMOVICH Dany y PANIZZA Ugo. 2006. The Unexplained Part of Public Debt. *Emerging Markets Review*, 7: 228-243.

CANITROT, Adolfo (1980) “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa del gobierno argentino desde 1976”. *Desarrollo Económico* 19, no.76, (Ene.-Mar. 1980): 453-475.

CANITROT, Adolfo (1990) *Macroeconomía de la inestabilidad: Argentina en los 80*. Buenos Aires, Argentina. *Boletín Informativo Techint* n. 272

CANTAMUTTO, F. y WAINER A. (2013). *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

CASTELLANI, A. (2002): «Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea», en AA.VV.: *Más allá del pensamiento único*, Clacso/Unesco.

CASTELLANI, A. (2009) *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

CASTELLANI, A. y M. SCHORR (2004). «Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico», *Cuadernos del Cendes*, n° 57, Caracas.

CASTELLANI, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Prometeo.

CASTELLANI, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Prometeo.

CASTELLANI, Ana y DULITZKY, Alejandro (2015). “La ‘puerta giratoria’: circulación público-privada de la elite económica argentina de los años noventa” ponencia presentada en las X Jornadas de Estudios Sociales de la Economía. Buenos Aires, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, 9 al 13 de noviembre.

CATTOGIO, Soledad (2010) *La última dictadura militar argentina (1976-1983): la ingeniería del terrorismo de Estado*. Online Encyclopedia of Mass Violence.

CENDA. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca, 2010.

CETRÁNGOLO, O. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5133-sistema-previsional-argentino-crisis-reforma-crisis-la-reforma>

CHENA, P. I., PANIGO, D. T., & ZORBA, G. (2021). Beyond Goodwin: Financialization as a structural change to explain the new Argentinian crisis. *Cuadernos de Economía*, 39(80), 523-540

CIA (2002). "The Cartagena Group: Politicizing the Debt in Latin American Debt". Disponible en: [https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC\\_0000764260.pdf](https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000764260.pdf)

CLAESSENS, Stijn (1990). "The Debt Laffer Curve: Some Estimates" *World Development* 18, pp. 1671-1677.

CLAESSENS, Stijn y DIWAN Ishac (1990). "Investment Incentives: New Money, Debt Relief, and the Critical Role of Conditionality in the Debt Crisis", *World Bank Economic Review* 4, pp. 21-41.

CLAUS, Agustín y BUCCIARELLI, María Eugenia (2020). *El financiamiento educativo en la Argentina: el desafío de la equidad federal*. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

CLAUS, Agustín y SANCHEZ, Belen (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

COHEN, Daniel, (1993), "Low Investment and Large LDC Debt in the 1980s," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 3 (June), pp. 437-49.

COHEN, Daniel. (1995) "Large External Debt and Slow Domestic Growth", *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol.19, 1141-1163.

COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO ARGENTINO (1978). *La política educativa de la junta militar en Argentina*". Cuadernos Políticos, número 17, México, D.F., editorial Era, julio-septiembre de 1978, pp.102-113

CRUCES, Juan J. y TREBESCH Christoph. 2013. "Sovereign Defaults: The Price of Haircuts." *American Economic Journal: Macroeconomics* 5 (3): 85-117.

CRUCES, Juan Jose y SAMPLES, Tim. 2016. "Settling Sovereign Debt's 'Trial of the Century'". *Emory International Law Review* 31 (5).

DAMILL, M. (2000), "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad", *Boletín Informativo Techint*, N° 303, julio-septiembre.

DAMILL, M. y R. FRENKEL, "La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", en Gervasoni, C. y E. Peruzzotti (eds), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, 2015.

DAMILL, Mario y FRENKEL, Roberto (1993) *Restauración democrática y política económica: Argentina (1984-1993)*. En Morales, J.A. y Mac Mahon, G. *La economía política de la transición democrática*. Chile, Andros, 1993.

DAMILL, Mario, y FRENKEL, Roberto. (1993) "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991.

DAMILL, Mario. FRENKEL, Roberto. y RAPETTI, Martín. (2005). La Deuda Argentina: Historia, Default y Reestructuración. Buenos Aires. CEDES.

DE LUCA, ROMINA (2013) "La educación argentina en épocas de la última dictadura militar".

DELICH, Francisco, "Desmovilización social, reestructuración obrera y cambio sindical", en Peter Waldmann y Ernesto Garzón Valdés, El Poder militar en la Argentina, 1976-1981. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1983,

DÍAZ ALEJANDRO C. (1984). "Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash". Kellogg Institute, Working Paper #24.

EATON, Jonathan (1993). "Sovereign Debt: A Primer", World Bank Economic Review 7, pp. 137-172.

EATON, Jonathan. y GERSOVITZ, M., (1981). "Debt with potential repudiation: theoretical and empirical analysis," Review of Economic Studies 48(2), 289-309.

economía política. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Batalla de Ideas. pp. 51-81. En Memoria Académica. Disponible en:<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4405/pm.4405.pdf>

EICHENGREEN, Barry (2003). "Restructuring Sovereign Debt", Journal of Economic Perspectives 17 (Fall), 75-98.

EICHENGREEN, Barry. (2008). Globalizing Capital. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

FANELLI, J. M. (1992), "El Plan Brady, la estabilidad y el crecimiento", Revista del Instituto Argentino de Mercado de Capitales, N° 21, enero-abril.

FANELLI, Jose. M. y FRENKEL, Roberto (1987), "El plan Austral un año y medio después", el Trimestre Económico nro. especial. Mexico DF.

FÉLIZ, M (2005). La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social : La economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina durante los años noventa. EN: Alvarez Leguizamón, Sonia, comp.. Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. Buenos Aires : CLACSO. pp. 275-322. (Colección CLACSO-CROP). En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.566/pm.566.pdf>

FÉLIZ, M. (2021). ¿Puede la deuda ser sustentable si la vida no lo es? . Derechos En Acción, 18(18), 485. <https://doi.org/10.24215/25251678e485>

FERNÁNDEZ, A. L. y GONZÁLEZ, M. (2015). "Las continuas mejoras en la distribución del ingreso en argentina entre 2003 y 2015". Ciudadanías Nro. 3. Buenos Aires, 2015.

FERRER, Aldo (2002) "Como se fabricó la deuda externa argentina" en I. Minian (comp.), Transnacionalización y periferia semiindustrializada, México, 198~ Galasso, Norberto, Historia de la deuda externa argentina: Colihue, Buenos Aires, 2002

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2003). Sustainability Assessment- Review of Application and Methodological Refinements. Mimeo, IMF.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2004). «Report on the evaluation of the role of IMF in Argentina, 1991-2001». Washington, FMI FMI (2006). «Vanishing contagion?». Washington, FMI.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2006). Applying the Debt Sustainability Framework for Low Income Countries Post Debt Relief. Mimeo, IMF.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2007). Staff Guidance Note n the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low Income Countries. Mimeo, IMF.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009). Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Sexta edición (MBP6). Washington, D.C. Departamento de Tecnología y Servicios Generales del FMI.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014). Strengthening the Contractual Framework to Address Collective Action Problems in Sovereign Debt Restructuring, Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/090214.pdf>.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2004). Debt Sustainability in Low Income Countries - Proposal for an Operational Framework and Policy Implications. Mimeo, IMF.

GALASSO, Norberto. (2003) “De la Banca Baring al FMI (Historia de la Deuda Externa Argentina)”, Buenos Aires: Ediciones Colihue, 2003.

HALEY, J. A. (2014). “Sovereign Debt Restructuring: Old Debates, New Challenges”. En CIGI Papers, núm. 64. Disponible en: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi\\_paper\\_32\\_1.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_32_1.pdf)

HAUSMANN, Ricardo y PANIZZA, Ugo. (2003). On the Determinants of Original Sin: An Empirical Investigation. Journal of International Money and Finance 22(7): 957-990. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/304&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/304&referer=/english/&Lang=S).

HEREDIA, Mariana (2003). “Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y del capital”, Revista Mexicana de Sociología N° 1, año 65.

JAIMOVICH, Dany y PANIZZA, Ugo (2006). Public Debt around the World. IDB, Research Department Working Paper #561.

JORGENSON, Erika, y SACHS Jeffrey, (1989), “Default and Renegotiation of Latin American Foreign Bonds in the Interwar Period” in The International Debt Crisis in Historical Perspective, ed. by Barry Eichengreen and Peter H. Lindert, pp. 48–83 (Cambridge: MIT Press).

KENTIKELLENIS, Alexander E., Stubbs Thomas y King Lawrence P.(2016), “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, Review of International Political Economy (2016), pág. 19.

KINDLEBERGER, Charles (1978). Manias, Panics and Crashes. New York, Basic Books

- KRUEGER, A. (2002). «Crisis prevention and resolution: lessons from Argentina». Washington, Nber.
- KRUEGER, Anne (1987). “Origins of the Developing-Countries Debt Crisis, 1970 to 1982”, *Journal of Development Economics* 27, pp. 165-187.
- KRUEGER, Anne (2001) A New Approach to Sovereign Debt Restructuring. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp122001>
- KRUGMAN, Paul (1988). “Financing vs. Forgiving a Debt Overhang”, *Journal of Development Economics* 29, pp. 253-268.
- KRUGMAN, Paul. (1985) "International Debt Strategies in an Uncertain World", In Smith and Cuddington (eds), *International Debt and the Developing Countries*, Washington, D.C: World Bank.
- KRUGMAN, Paul. Financing vs. forgiving a debt overhang. *Journal of development Economics*, 29(3) (1988): 253-268.
- KULFAS, Matías. (2001), “El rol del endeudamiento externo en la acumulación de capital durante la Convertibilidad”, *Revista Época*, N° 3, noviembre.
- KULFAS, Matías. y SCHORR, Martín. (2005) “La Deuda Externa Argentina: Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración”
- LA RUFFA, G. (2019) (Coord.) *Evolución y financiamiento de la previsión social en argentina*. ASAP, Buenos Aires,
- LINDENBOIM, J., J. GRAÑA y D. KENNEDY (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina, ayer y hoy”, documentos de Trabajo del CEPED N° 4, IIE-FCE- UBA, 2005.
- LINDERT, Peter H., y MORTON Peter J, 1989, “How Sovereign Debt has Worked,” in *Developing Country Debt and Economic Performance*, ed. by Jeffrey Sachs (Chicago: University of Chicago Press), pp. 39–106.
- MANZANELLI P., BARRERA, M., WAINER A. y BONA L. (2015). *Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. desde la última dictadura militar hasta la actualidad*. CEFID-AR. Documento de Trabajo nro 15. Buenos Aires.
- MERKLEN, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- MILLER, John W. (2001). “Solving the Latin American Sovereign Debt Crisis”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 22, pp. 677-708.
- MINSKY, Hyman P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press.
- NACIONES UNIDAS (1987) Commission on Human Rights, Note verbale dated 5 December 1986 from the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights ("Limburg Principles"), 8 January 1987, E/CN.4/1987/17

NACIONES UNIDAS (2014). GA resolution 68/304: Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes.

NACIONES UNIDAS (2017). Realizing Human Rights through government budgets. United Nations. Geneva.

NOORUDIN, Irfan y SIMMONS, Joel. (2006). "The Politics of Hard Choices: IMF Programs and Government Spending". International Organization Vol. 60, No. 4 (Autumn, 2006), pp. 1001-1033 (33 pages)

NOTCHEFF, Hugo (1994). "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", en Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo: El desarrollo ausente. Buenos Aires, FLACSO.

NOTCHEFF, Hugo (1996) "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", en Revista de la CEPAL N° 59, pp. 113-127.

OCHOA, Marcos y ALBORNOZ, Maximiliano (2019). Argentina y el Club de París: Historia y Reestructuraciones 1956-2019. FCECE

OLMOS, Alejandro (1989) Todo lo que usted quiso saber sobre la Deuda Externa y siempre se lo ocultaron. Buenos Aires. Ed. Peña Lillo

OLMOS, Alejandro (2005). "La deuda odiosa", Buenos Aires: Peña Lillo, Ediciones Continente, 2005.

OLMOS, Alejandro. (2006) "Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron. Quiénes y cómo la contrajeron", Buenos Aires: Peña Lillo, Continente, 2006.

ORTIZ, Isabel, CAPALDO, Jeronim y KARUNANETHY, K., (2015) "The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries", Extension of Social Security Working Paper, núm. 53 (OIT, Universidad de Columbia y Centro del Sur, 2015),

ORTIZ, Ricardo y SCHORR, Martín (2006). "Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación", en Pucciarelli, Alfredo (comp.): El poder de la democracia o la democracia del poder. Economía y política durante el gobierno de Alfonsín. Buenos Aires, Siglo XXI.

PIVA, A. (2007). «Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)», Realidad Económica n° 225.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1973). "Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual", en Braun, Oscar (comp.): El capitalismo argentino en crisis. Buenos Aires, Siglo XXI.

POZZI, Pablo (1988). Oposición obrera a la dictadura (1976-1982). Buenos Aires, Contrapunto, 1988.

PUCCIARELLI, A. y CASTELLANI A. (2014). «Los años de la Alianza: transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica» en Alfredo Pucciarelli, coord., Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal. Buenos Aires, Siglo Veintiuno

PUCCIARELLI, Aldo (2004) (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004;

RAFFER, Kunibert (2002) *The IMF's SDRM-Another Form of Simply Disastrous Rescheduling Management*, in Chris Jochnick and Fraser A. Preston, eds, *Sovereign Debt at the Crossroads*.

RAFFER, Kunibert, (2002). *The final demise of unfair debtor discrimination Comments on Ms. Krueger's Speeches*, Vienna, 2002.

RAFFER, Kunibert, (2005) *Internationalizing US Municipal Insolvency: A Fair, Equitable, and Efficient Way to Overcome a Debt Overhang*, *Chicago Journal of International Law*. Vol. 6, n.1 (Summer 2005), pp.361-380

RAFFER, Kunibert, (2006) "The IMF's SDRM - Simply Disastrous Rescheduling Management?", in: Chris Jochnick & Fraser A. Preston (eds) *Sovereign Debt at the Crossroads - Challenges and Proposals for Resolving the Third World Debt Crisis*, Oxford University Press: Oxford etc 2006, pp.246-267.

SACHS, J. (1989)- "The Debt Overhang of Developing Countries", in J. de Macedo and R. Findlay (eds), *Debt, Growth and Stabilization Essays in Memory of Carlos Dias Alejandro*, Oxford: Blackwell. Sachs, J. (ed) (1989b) - *Developing Country Debt and Macroeconomic Performance*,

SACHS, J. D. y HUIZINGA, H. P. (1987). "United States Commercial Banks and the Developing Country Debt Crisis", *Brooking Papers on Economic Activity* 2, pp. 555-606.

SCHORR, Martín (2013) *El poder económico industrial como promotor y beneficiario del proyecto refundacional de la Argentina (1976-1983)* Bohoslavsky, Juan Pablo, y Verbitsky, Horacio Ed. "Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

SCHORR, Martín y ORTÍZ, Ricardo (2006). "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida'" en Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. El poder de la democracia o la democracia del poder*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2006.

SCHVARZER, Jorge (1987) *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires: Hyspamérica, 1987

SCHVARZER, Jorge (1998) "Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000", AZ, Buenos Aires, 1998

SEPULVEDA, M. (2003). "The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights," *Intersentia*.

TEDESCO, Juan Carlos y TENTI FANFANI, Emilio (2001); "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades". En: *Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio Comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires 2001.

TRAJTEMBERG, D., "Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003- 2010", documento presentado en el III Congreso Anual de AEDA. Buenos Aires, 2011.

TREBESCH, C.; DAS, U. S., PAPAIOANNOU, M. G. (2012). "Sovereign debt restructurings 1950-2010: literature survey, data, and stylized facts". International Monetary Fund.  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190>

WAINER, A. (2017) ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente. Cuadernos del CENDES. Año 34. Nro. 95, Caracas.

WAINER, A. y M. SCHORR, (2014) La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa, en Realidad Económica N° 286, IADE, 2014.

WAINER, A.; BELLONI, P (2017). ¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo. EN: M. Schorr (Coord.). Entre la década ganada y la década perdida: La Argentina kirchnerista. Estudios de

WANSCHELBAUM, Cinthia. (2013) La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989). Revista Ciencia, Docencia y TecnologíaEd. UNER. Disponible en:  
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35080>

ZICARI, J. (2014) Requiem del uno al uno: tres corridas bancarias y la instauración del corralito en el final de la convertibilidad. Realidad económica 281 1° de enero/15 de febrero de 2014.

ZICARI, J. (2017) Miradas sobre el vendaval: Una evaluación crítica de las interpretaciones económicas

ZICARI, J. (2018) Camino al colapso: Cómo los argentinos llegamos al 2001 · Zícari, Julian Norberto (Ediciones El Continente, 2018).