



Endeudamiento público y presupuesto nacional: una mirada de la deuda pública argentina desde la deuda social (2000-2015)

Alejandro Olmos¹
Florencia Melo²

Resumen

Este artículo muestra los resultados preliminares de una investigación desarrollada durante el año 2015 y 2016 en la Universidad Católica Argentina sobre los posibles vínculos entre el endeudamiento público argentino y la gran deuda social que mantiene el Estado con su población, entendida esta última como el déficit de las políticas sociales para la integración social de la población. Describimos la evolución de los gastos públicos totales destinados a las áreas más representativas de la integración social: educación, ciencia, tecnología y salud, durante el período 2005- 2015; y también, la evolución de los gastos destinados al pago de intereses de la deuda pública (externa e interna) y pagos de capital, aprobados por el Congreso de la Nación Argentina, para cada año del período seleccionado. Este abordaje de la problemática del endeudamiento incluye también un análisis histórico y jurídico de las características principales del sistema de endeudamiento argentino para evaluar su legalidad y legitimidad, por un lado, y por el otro un análisis de las variables de la dimensión “deuda pública” y “deuda social” surgidas de los presupuestos propuestos por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso de la Nación Argentina, durante el período 2005-2015.

Palabras claves: Deuda Pública, Presupuesto Nacional, Deuda Social, Endeudamiento argentino.

Endividamento público e orçamento nacional: uma mirada da dívida pública argentina a partir da dívida social (2000-2015)

Resumo

Este artigo mostra os resultados preliminares de uma pesquisa realizada em 2015 e 2016 na Universidade Católica Argentina sobre os possíveis vínculos entre a dívida pública argentina e a grande dívida social que o Estado mantém com sua população, esta última é entendida como o déficit de políticas sociais para a integração social da população. Descrevemos a evolução das despesas públicas totais para as áreas mais representativas da integração social: educação, ciência, tecnologia e saúde durante o período 2005-2015; e também a evolução das despesas destinadas ao pagamento de juros da dívida pública (externa e interna) e pagamentos de capital, aprovados pelo Congresso da Nação Argentina, para cada ano do período selecionado. Essa abordagem do problema do endividamento também inclui uma análise histórica e jurídica das principais características do sistema da dívida argentina para avaliar sua

¹ Historiador argentino, con reconocidos trabajos sobre la deuda externa. Participó de la auditoria de la deduda de Ecuador.

² Es profesora de Metodologia de la Investigacion en la Universidad Catolica Argentina y en la Universidad Autonoma de Entre Rios.

legalidade e legitimidade, por um lado e, por outro lado, uma análise das variáveis da "dívida pública" e "dívida social" decorrente dos orçamentos propostos pelo poder executivo e aprovados pelo Congresso da Nação Argentina durante o período 2005-2015.

Palavras-chave: Dívida Pública, Orçamento Nacional, Dívida Social, Endividamento Argentino.

Public Indebtedness and National Budget: A Look at Argentina's Public Debt from the Social Debt (2000-2015)

Summary

This article shows the preliminary results of a research carried out during 2015 and 2016 at the Universidad Católica Argentina on the possible links between Argentine public debt and the large social debt that the State maintains with its population, the latter understood as the deficit of social policies for the social integration of the population. We describe the evolution of total public expenditures for the most representative areas of social integration: education, science, technology and health during the period 2005-2015; and also the evolution of the expenses destined to the payment of interests of the public debt (external and internal) and payments of capital, approved by the Congress of the Argentine Nation, for each year of the selected period. This approach to the problem of indebtedness also includes a historical and legal analysis of the main features of the Argentine debt system to assess its legality and legitimacy, on the one hand, and on the other, an analysis of the variables of the "public debt" and "social debt" arising from the budgets proposed by the executive power and approved by the Congress of the Argentine Nation during the period 2005-2015.

Keywords: Public Debt, National Budget, Social Debt, Argentine Indebtedness.

1. Introducción

Durante el año 2015, dentro del Programa de Acreditación de Proyectos de Investigación de la Universidad Católica Argentina, comienza a desarrollarse una propuesta de vinculación entre la deuda pública argentina y la deuda social asociada a las desigualdades sociales persistentes.

La consolidación del endeudamiento público en Argentina, constituye un elemento significativo para entender los cambios producidos en la estructura productiva y social del país. Luego de la primera transición democrática, post dictadura cívico- militar (1976-1983), el Plan Brady reemplazó la deuda contraída con bancos extranjeros, permitiendo, por un lado, "blanquear" una deuda contraída por el régimen anterior, de la que no se tenían registros contables. (1 págs. 149-167), y por el otro, tener el visto bueno de los organismos multilaterales de crédito, para seguir tomando deuda con bancos extranjeros.

Junto con el incremento de las obligaciones externas se produjo simultáneamente un

aumento de las desigualdades sociales, que se mantiene hasta la segunda década del siglo XXI. El barómetro de la deuda social realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA refleja que, a pesar de que las políticas sociales de los últimos años fueron positivas y que el crecimiento económico de inicios del S. XXI contribuyó a disminuir los índices de pobreza, las desigualdades persisten, reflejando grandes problemas en cuanto a la seguridad alimentaria, la salud, la educación y las condiciones socio-ambientales, permaneciendo una importante franja de la población con las necesidades básicas insatisfechas. (2)

La disminución de la brecha social iniciada a partir de las políticas sociales desde 2003 se frenó y volvieron a aumentar los índices de la deuda social. (3)

De esta situación problemática de la historia social, política y económica elaboramos una propuesta de investigación, cuyo objetivo principal es identificar y describir la relación que existe entre los gastos destinados a la deuda pública y los gastos destinados a la política social.

Específicamente intentamos establecer las consecuencias del proceso de endeudamiento, primeramente, mostrando el entramado ilegítimo e ilegal de su gestación y re-estructuración, y luego analizamos su impacto en la distribución de los gastos previstos en los presupuestos anuales de la administración central de la Nación.

La estrategia metodológica seleccionada es el análisis de fuentes documentales oficiales tales como las causas penales que investigan la deuda pública, los planes de financiamiento e informes sobre endeudamiento de todo el período correspondiente, mientras que la dimensión social del endeudamiento se aborda desde el análisis descriptivo de los presupuestos nacionales, en relación a los gastos en servicios sociales (educación, salud, ciencia, tecnología, y otros), servicios y stock y composición de la deuda pública y nuevas deudas considerando los años que van desde el 2005 hasta el 2015. (4)

2. La Deuda Pública: Acumulación y desposesión de recursos

En solo diez años, de 1975 hasta 1985, la deuda externa total de América Latina se duplicó, y a pesar de haberse pagado intereses por un 57% de la misma durante el período señalado, la deuda siguió creciendo. (5)

El excesivo stock de deuda durante los ochenta, se explica por las medidas destinadas a reducir la inflación en Estados Unidos. En 1980 el Federal Reserve Bank dispuso sucesivos aumentos de las tasas de interés, las que se elevaron del 6% al 22%, según advierte Salvador María Lozada (6). El shock de la deuda, o shock Volcker (en relación al presidente de la

Reserva Federal, quien decidió elevar los tipos de interés), significó una fuerte descarga de electroshock, en palabras de Naomi Klein (7 págs. 216-227), para los países endeudados, que se verían obligados a contratar nuevos préstamos para hacer frente a los vencimientos. Al aplicar los acreedores esas tasas a los contratos de crédito, la deuda externa de América Latina se elevó de 60 mil millones de dólares, a mediados de los setenta, a 204 mil millones en 1980. (6)

En Argentina, la deuda heredada del gobierno de la Junta Militar que en 1983 era de 45 mil millones de dólares, paso a ser de 65 mil millones de dólares en 1989, y crecería durante la década de los 90, hasta llegar a los 145.000 millones de dólares. (7 pág. 216)

En América Latina, luego de la crisis de la deuda tras el *Default* en México en 1982, surgieron distintas propuestas de solución a esta deuda que aumentaba aceleradamente y resultaba impagable: el producto per cápita en los ochentas era mucho menor al de la década de los setenta, pero con una deuda 3 veces mayor. (8)

Primero se intentó un reacomodamiento de los programas de pago a través del frustrado Plan Baker (1985), que proponía el otorgamiento de nuevos créditos destinados a pagar los vencimientos de deudas anteriores con la condición de que los deudores realizaran una transformación estructural para liberalizar sus economías. Con un diseño más perfeccionado, el plan Brady en 1992 propuso reducir la deuda externa con la banca privada a través de nuevos bonos a plazos de 20 y 30 años, y se establecieron nuevas condiciones con el Club de París (club de Estados acreedores) fijándose nuevos calendarios de pagos, de acuerdo con las exportaciones y el crecimiento del PBI de cada nación deudora, sumado a la condición *sine qua non* de implementar planes estructurales ajuste y llevar adelante las privatizaciones de empresas públicas. (8) (9)

Sin embargo, las metas de crecimiento no se cumplieron, ni sirvieron los instrumentos del plan para enfrentar la crisis de la deuda, aunque la liberalización de las economías y los ajustes estructurales se llevaron adelante irremediablemente, con los costos sociales que ellos significaron, lo que ha sido demostrado abundantemente, en todos aquellos estudios sobre el endeudamiento producidos en los últimos años, y de los que da cuenta la bibliografía. Durante los años de nuevo endeudamiento compulsivo y ajuste estructural en la región, las desigualdades sociales aumentaron significativamente. Señalan Portes y Hoffman que (...) “en 1998 el índice Gini de desigualdad había ido en aumento, el 5% superior de la población recibía ingresos dos veces mayores que el grupo comparable en los países de la OCDE, mientras que el 30% inferior sobrevivía con el 7,5% del ingreso total” (...) (10 pág. 28)

Todo el sistema de pagos, intereses, deuda acumulada y nuevas deudas se produjo en un

contexto jurídico particular:

- La Causa 14.467, donde se investigó todo el proceso de endeudamiento de la dictadura militar, que tramitó en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 2, y que culminó con la sentencia dictada el 13 de julio de 2000, por medio de la cual se pudo determinar la ilegalidad de gran parte de las operaciones externas.
- La Causa 9147/98 en pleno trámite en la Argentina, y las que se acumularon con posterioridad

En la Causa N° 9147 y sus acumuladas se investiga: el endeudamiento externo desde 1983 al último canje de deuda del año 2005. En una causa aparte se investigó el Mega-canje de títulos efectuado en el año 2001, donde se determinó un incremento de la deuda del orden de los 55.000 millones de dólares.

Debido a tales investigaciones judiciales, se pudo comprobar que todas las refinanciaciones y reestructuraciones de la deuda, incluida la del año 2005, se realizaron en violación a las normas legales del país, y aún a los principios generales del derecho que son fuente del derecho internacional público (11 págs. 11-22) . A ello se suma la existencia de otra causa en la justicia federal donde se investiga el último canje de deuda efectuada en el año 2010, habiéndose imputado penalmente al Ministro de Economía Amado Boudou.

3. El origen ilegal e ilegítimo del endeudamiento argentino

Cabe efectuar un resumen de las actuaciones judiciales, nada más que hasta el año 1992, para tener una idea de la ilegalidad de las operaciones de endeudamiento. (12)

El día 4 de abril de 1982, se formuló una denuncia penal contra José Alfredo Martínez de Hoz, ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal No. 2, por los delitos previstos y penados por los arts. 173, inc. 7 y 248 del Código Penal. Esta causa lleva el N° 14.467. Fundó esta denuncia en el hecho de que el plan económico concebido y ejecutado por el ministro de Economía de la Nación, en el período 1976-1981, se realizó con miras a producir un desmesurado e irregular endeudamiento externo; que el ingreso de divisas se produjo con el objeto de negociar con las tasas de interés, produciendo quiebras y cierres de empresas, y enormes dificultades en la capacidad exportadora, de producción y crecimiento del país.

A la referida investigación, se acumuló, a esa causa, otra que lleva el No. 14.586, originada a raíz de un informe pericial suscripto por los peritos, Dres. Sabatino Forino y Alberto Tandurella, en el que se había determinado: que con fondos del Tesoro Nacional, se

cancelaron obligaciones externas de varias empresas privadas en distintas monedas; que ni el Banco de la Nación Argentina ni el Banco Nacional de Desarrollo, como entidades financieras que tomaron a su cargo los aspectos operativos, iniciaron actuaciones para el recupero de las sumas pagadas por el Estado ni se acogieron al beneficio de la excusión; que la Dirección General de Asuntos Jurídicos no inició las acciones judiciales correspondientes para obtener el recupero de las sumas que afrontara el Estado, respecto a empresas como Acindar S. A., Autopistas Urbanas S. A., Covimet S. A., Parques Interama S. A., Aluar S. A., Papel Prensa S. A., Induclor S. A., entre otras; y que existieron avales otorgados en contratos en los que se debían establecer garantías reales sin haberse efectuado los correspondientes estudios técnicos y financieros, y sin haberse extremado los debidos recaudos antes del otorgamiento del aval.

Además de una importante cantidad de testimonios prestados por funcionarios públicos de la dictadura y la declaración indagatoria tomada al ministro de economía Martínez de Hoz, único procesado en ella, se realizaron varias pericias donde se analizaron exhaustivamente las particularidades del endeudamiento.

En el informe final quedó definitivamente establecido que:

1 - El acrecentamiento de la deuda externa del país pública y privada, entre los años 1976 y 1982, fue excesivo y perjudicial. Carece de justificación económica, financiera y administrativa.

2 - Existe responsabilidad del ministro Martínez de Hoz y de sus sucesores hasta el 31 de diciembre de 1982, por las operaciones que determinaron el endeudamiento público y por haber promovido el endeudamiento del sector privado. Fueron partícipes de esa responsabilidad, el ex presidente del Banco Central Dr. Adolfo Diz y sus sucesores.

3 - Las consecuencias actuales y futuras del crecimiento de la deuda externa del país son extremadamente perniciosas, los servicios de la deuda no podrán pagarse y las responsabilidades, aunque puedan hacerse ahora efectivas, han dañado el prestigio del país, su vida política, institucional, el orden jurídico, el sistema y la estructura económica, la paz social y la tradición histórica de la República. La transgresión al artículo 67 incisos 3 y 6 de la Constitución Nacional importa suma gravedad.

Finalmente, y después de dieciocho años de morosos trámites y la incorporación de miles de documentos, el juez Jorge Ballester, titular del Juzgado Criminal y Correccional

Federal No. 2, dictó un pronunciamiento poniendo fin a la causa, en el que sostuvo, en su parte final, lo siguiente:

Ha quedado evidenciado en el trasuntar de la causa la manifiesta arbitrariedad con la que se conducían los máximos responsables políticos y económicos de la Nación en aquellos períodos analizados. Así también se comportaron directivos y gerentes de determinadas empresas y organismos públicos y privados; no se tuvo reparos en incumplir la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; se facilitó y promulgó la modificación de instrumentos legales a fin de prorrogar a favor de jueces extranjeros la jurisdicción de los tribunales nacionales; inexistentes resultaban los registros contables de la deuda externa; las empresas públicas, con el objeto de sostener una política económica, eran obligadas a endeudarse para obtener divisas que quedaban en el Banco Central, para luego ser volcadas al mercado de cambios; se ha advertido también la falta de control sobre la deuda contraída con avales del Estado.

Todo ello se advirtió en no menos de cuatrocientas setenta y siete oportunidades, número mínimo de hechos que surge de sumar cuatrocientos veintitrés préstamos externos concertados por YPF, treinta y cuatro operaciones concertadas en forma irregular al inicio de la gestión y veinte operaciones avaladas por el Tesoro Nacional que no fueron satisfechas a su vencimiento.

A ellos deben agregarse los préstamos tomados a través del resto de las empresas del Estado y sus organismos, así como el endeudamiento del sector privado que se hizo público a través del régimen de seguro de cambio.

Empresas de significativa importancia y bancos privados endeudados con el exterior, socializando costos, comprometieron todavía más los fondos públicos con el servicio de la deuda externa a través de la instrumentación del régimen de seguro de cambio.

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 y el sacrificio correspondiente al presupuesto nacional desde el año 1976 no podían pasar desapercibidos a las autoridades del Fondo Monetario Internacional que supervisaban las negociaciones económicas.

Así pues, deseo recalcar la importancia que pudieran llegar tener cada una de las actuaciones que se sustanciaron en el desarrollo de este sumario, las que sin lugar a dudas, resultarán piedra fundamental del análisis que se efectúe para verificar la legitimidad de cada uno de los créditos que originaron la deuda externa argentina.

Es por estas razones que remitiré copia de la presente resolución al Honorable Congreso de la Nación, para que a través de las comisiones respectivas, adopte las medidas que estime conducentes para la mejor solución en la negociación de la deuda externa de la Nación que, reitero, ha resultado groseramente incrementada a partir del año 1976 mediante la instrumentación de una política económica vulgar y agravante que puso de rodillas al país a través de los diversos métodos utilizados, que ya fueran explicados a lo largo de esta resolución, y que tendían entre otras cosas, a beneficiar y sostener empresas y negocios privados —nacionales y extranjeros— en desmedro de sociedades y empresas del Estado que, a través de una política dirigida, se fueron empobreciendo día a día, todo lo cual, inclusive se vio reflejado en los valores obtenidos al momento de iniciarse la privatización de las mismas.

En efecto, debe recordarse que el país fue puesto desde el año 1976 bajo la voluntad de acreedores externos y en aquellas negociaciones participaron

activamente funcionarios del Fondo Monetario Internacional. (13)

Por resolución de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, y por razones de conexidad, a la causa 14.467 se acumuló una nueva denuncia, en el año 1993, ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 8 a cargo del Dr. Jorge Urso. El Juzgado Federal N° 2, por razones prácticas de economía procesal y dado el alto grado de avance la causa principal, decidió formar otra por separado, la que actualmente lleva el N° 17.718. A esa nueva causa se le anexó otra más, tramitada en el año 1991 ante el Juzgado en lo Penal Económico a cargo del Dr. Miguel García Reynoso, donde se investigaban infracciones a la ley penal cambiaria; este juez se excusó de seguir interviniendo por entender que había conexidad con la que se llevaba adelante en la justicia federal.

Hasta ahora, la investigación pudo determinar:

- 1 - La existencia de más de 21.000 sumarios por infracción a la ley penal cambiaria, que involucran a una enorme cantidad de empresas y a bancos privados.
- 2 - Que el Banco Central no cumplió con las obligaciones que la ley le asigna y archivó los sumarios sin realizar ninguna investigación, ni efectuar ninguna denuncia a la justicia.
- 3 - Que los responsables directos del archivo de los sumarios fueron el Dr. Juan Vital Sourrouille, que fuera ministro de Economía durante el gobierno de Alfonsín, y el secretario de Hacienda, Dr. Mario Brodherson, quienes con su firma el 29 de agosto de 1985 propiciaron dejar sin efecto: "toda acción penal cambiaria por infracciones cometidas en relación con los conceptos que se normalicen, que hubiesen constituido en la disposición o utilización indebida de divisas obtenidas en el mercado de cambios o en la omisión de operaciones, así como en las transferencias de divisas al exterior realizadas sin intervención de entidad autorizada al efecto". Por medio de esta resolución, se premiaba a lo que ellos mismos calificaban como un "incremento desmesurado de la actividad especulativa, fuga de capitales al exterior y desarrollo de una economía subterránea de gran magnitud dedicada a la especulación financiera en desmedro de la inversión productiva".
- 4 - Que todos los créditos solicitados por el gobierno argentino al FMI, al Banco Mundial y a bancos privados del exterior fueron al solo efecto de refinanciar la deuda cuya ilicitud fuera declarada en la otra causa.

5 - El Plan Financiero argentino del año 1992, por el cual se instrumentó la conversión de la deuda en bonos, fue confeccionado por uno de nuestros acreedores, J. P. Morgan, y no por el Ministerio de Economía, a cargo en ese entonces de Domingo Cavallo.

6 - La deuda pública de la Nación y la deuda privada fueron administradas durante algunos años por un Comité de bancos extranjeros liderados por el City Bank e integrado por el Bank of America, The Bank of Tokyo, The Chase Manhattan Bank, Chemical Banking Corporation, Credit Lyonnais, Credit Suisse, Dresdner Bank, Lloyds Bank, Marine Midland Bank, Morgan Guaranty Trust, The Royal Bank of Canada, The Sanwa Bank, los cuales establecieron los importes exactos de la deuda privada y la forma en que ésta sería pagada, todo ello con la anuencia del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

7 - Que a los efectos indicados en los puntos 5 y 6 se firmaron contratos específicos, cuyo costo se mantuvo siempre en secreto, no conociéndose las cifras de honorarios que se pagaron.

8 - Que, a los efectos de efectuar los trabajos de consultoría para la conciliación de las deudas, se contrató también a una firma extranjera: Price Waterhouse, en desmedro de los órganos del Estado.

9 - Que la investigación llevada cabo por los auditores del Banco Central, a instancias del ministro Grinspun en 1984, y que efectivizara el presidente del Banco Central durante su gestión, Enrique García Vázquez, fue desestimada por las autoridades designadas a partir de 1985: José Luis Machinea y Daniel Marx.

A partir de este resumen y a través de la individualización de algunos documentos es posible reconstruir algunos aspectos sobre cómo se instrumentó el Plan Financiero 1992 y el canje de la deuda por bonos Brady, y su contante re-estructuración hasta la actualidad.

De los documentos consultados surge que toda la operatoria realizada para la conversión de la deuda pública en bonos Brady fue realizada por los bancos acreedores entre los años 1992 y 1993, aceptada y consentida por el Poder Ejecutivo Nacional, lo que permitió no sólo la transformación de una deuda ilegítima en otra con apariencia de legalidad, sino que también llevó a que el país quedara en un total estado de indefensión, al haberse abdicado, en los documentos que se firmaron, de todas las prerrogativas inherentes a su condición de Estado soberano, para someterlo en su totalidad a las exigencias de los acreedores, todo lo cual se hizo en abierta violación a lo prescripto por el artículo 67, incisos 3 y 6 de la Constitución Nacional (hoy art. 75, inc. 3 y 7).

En efecto, sin autorización del Congreso de la Nación, el ministro de Economía Domingo F. Cavallo llevó a cabo conversaciones en Nueva York con un comité de bancos acreedores, liderados por el City Bank, para ver de qué manera se instrumentaba el futuro acogimiento de la Argentina al Plan Brady, y las materializó por medio de un contrato de reembolso de gastos firmado el 1º de enero de 1992, cuyos detalles nunca se dieron a conocer. De esas conversaciones surgió la idea de la elaboración de un Plan Financiero, mediante el cual iba a ser posible articular los mecanismos necesarios para el canje de la deuda pública. Debe recordarse que, en ese entonces, la iniciativa del secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, suponía ficticiamente una disminución en el monto de la deuda y su canje por bonos a largo plazo, con la garantía de títulos del Banco de la Reserva Federal.

Fue así que el ministro Cavallo firmó un contrato con Morgan Guaranty Trust a los efectos de que le prepararan el Plan Financiero 1992, el que fue entregado a las autoridades económicas en junio de ese año en su original en idioma inglés. En aquel mes de junio las autoridades económicas firmaron la carta de cierre enviada por el Citibank el 2 de junio, por medio de la cual se convenían las comisiones y los gastos operativos de instrumentación del referido plan.

El 4 de diciembre de 1992 el presidente Carlos Menem firmó el decreto 2321, por medio del cual autorizó al ministro de Economía a acordar con los bancos acreedores los términos del canje de parte de la deuda, que a esa fecha era de 23.000 millones de dólares en concepto de capital y 8.000 millones de dólares de intereses que se adeudaban.

El 6 de diciembre del referido año el ministro de Economía y el presidente del Banco Central suscribieron los contratos necesarios para proceder al arreglo con los bancos acreedores en el marco del Plan Financiero preparado por Morgan.

Suscriptos los instrumentos necesarios para el canje, el 11 de marzo de 1993 Menem firmó el decreto N° 407, aprobando el texto de los contratos con todas sus documentaciones conexas, indicándose en él que todas las operaciones instrumentadas habían sido concertadas y aprobadas por el Ministerio de Economía de la Nación y en lo pertinente por el Banco Central de la República Argentina.

La total indefensión en la que fue puesto el Estado mediante la suscripción de esos contratos surge de sus propias cláusulas, donde el Estado no hizo otra cosa que contraer obligaciones a cumplir, renunciando a todos sus derechos como entidad soberana. A cambio de ese sometimiento, los bancos acreedores fueron relevados de cualquier obligación contractual y hasta se los eximió de toda responsabilidad, por negligencia, incumplimiento o mala conducta.

Fue así que, desde 1992 hasta por lo menos 1995, todo el control y la administración de la deuda externa de la Nación estuvo en manos de un comité de bancos extranjeros que determinó: los montos de las obligaciones que debía pagar el Estado, el cálculo de los intereses, los gastos, comisiones y toda otra erogación operativa que fuera necesaria para el mejor cumplimiento de la tarea que realizaba; gastos cuyo monto no aparece registrado en la contabilidad pública, pero que indudablemente fueron de gran significación, dado el monto que se estaba reestructurando (31.000 millones de dólares) y el resto que había que registrar debidamente. Además, en razón de que el Ministerio de Economía y el Banco Central, no tenían registrada la deuda, ni los documentos que justificaran las obligaciones contraídas, se abstuvieron a las informaciones de los bancos acreedores.

Resulta un hecho inédito en la historia de la Argentina —y quizás con ningún antecedente parecido de que algo semejante haya ocurrido en naciones soberanas— que un consorcio de bancos extranjeros haya administrado la deuda del Estado y determinado los montos de ésta, ya que, supuestamente, los organismos gubernamentales encargados de su control y administración no tenían la menor idea sobre las cifras que eran reclamadas. Por otra parte, al no ejercerse control alguno sobre el monto de las obligaciones que fijaron los bancos, los cuales se manejaron con total libertad, no puede saberse si la deuda exigible respondía a préstamos reales, o se “fabricaron” deudas para continuar con la conocida operatoria de control económico ejercida hasta ese momento.

También es oportuno mencionar, en relación con la intervención del Citibank, que esta institución financiera era acreedora de la Argentina, y luego participó activamente en los procesos privatizadores, comprando empresas públicas con títulos depreciados, que fueron reconocidos a su valor original. (14)

Luego de la implementación del Plan Brady y la privatización consecuente de las empresas públicas, el Estado pasó a tener un superávit primario, que no se reflejaba en las cuentas de la administración debido a las importantes erogaciones que significaban los servicios de la deuda. Es decir que ese superávit desaparecía, convirtiéndose en déficit, al contabilizarse las enormes sumas que debían pagarse al exterior, de manera que, a los efectos de cubrir ese enorme déficit, se contraían nuevas obligaciones, emitiéndose nuevos bonos, que se fueron sumando en una espiral imparable, llevando el monto de dichas obligaciones a la suma de 150.000 millones de dólares al final de la década del noventa.

Esa emisión de bonos para cubrir el déficit es el caballito de batalla de ciertos economistas, que reiteradamente afirmaron que la deuda externa es consecuencia de esos importantes déficits de presupuesto (15), ocasionados por el exceso de gasto público, lo que

no es sino una falacia. La realidad comprobable es que el déficit se producía por el pago de los servicios de la deuda, y a los efectos de compensarlo, se emitía nueva deuda. En resumen: más deuda para pagar la deuda, realizándose ese financiamiento del déficit en clara violación a la ley 24.156 que establece que el crédito público no puede afectarse a gastos operativos. (16)

A todo el proceso de endeudamiento público debe sumarse el endeudamiento privado, que fue asumido por el Estado en 1982, y que una investigación muy limitada demostró la existencia de distintas ilegalidades como por ejemplo: Infracciones a la ley penal cambiaria, auto-préstamos, confusión entre deudor y acreedor, sumas no ingresadas al país y anomalías en la concertación de seguros de cambio, aportes de capital encubiertos bajo la forma de préstamos financieros y subfacturaciones, deudas ficticias que no respondían a la realidad.

Esa importante, investigación, fue archivada y el cuerpo de inspectores desarticulado por orden de las autoridades del Banco Central encabezadas por José Luis Machinea y Daniel Marx, sin dar oportunidad a la intervención de la justicia. Los resultados de la investigación fueron tan comprometedores para esas “grandes empresas” que se decidió no seguir adelante con las auditorías. Esta mención a la deuda privada no es ociosa, ya que esa deuda, significó la mitad de la deuda externa, es decir la suma de 22.500 millones de dólares, la que, a través de sucesivas transformaciones, es parte de la deuda que se pagó puntualmente y fue materia de los canjes del 2005 y del 2010.

4. La deuda pública vs la deuda social

Los Estados cuentan con dos maneras de financiar sus gastos e inversiones: impuestos y/o endeudamiento. Acordamos con Thomas Piketty (17) cuando expresa que la primera alternativa resulta más eficaz y es más equitativa, ya que el acceso al crédito presupone reembolsos que benefician a los acreedores (mayoritariamente privados) por sobre los Estados Soberanos. Hasta en los países más ricos del mundo el problema del endeudamiento público es acuciante y esto revela la relación entre la deuda pública y la distribución de la riqueza entre actores públicos y privados en el mundo... “El mundo rico es rico, son sus gobiernos los que son pobres”. Y la paradoja radica que es en los países más ricos de donde surgen los acreedores privados más importantes, mientras las deudas públicas de esos países representan más del 70 % de su PBI. (17 págs. 605-613)

La deuda pública de un país está compuesta por las obligaciones financieras del sector público contraídas con organismos nacionales o internacionales, con instituciones o

particulares y se materializa con la emisión de títulos de valores en mercados locales e internacionales, por tanto, incluye todas las obligaciones monetarias contraídas por personas del derecho internacional público con personas jurídicas domiciliadas en el extranjero, sean estas de derecho público o privado.

Siguiendo a Zalduendo (18), quien realiza un exhaustivo análisis conceptual de la categoría deuda externa pública desde el punto de vista jurídico y diplomático, concebimos que solamente existe relación jurídica (de derechos y obligaciones) si las partes contratantes son personas de derecho internacional, lo que requiere que estas cuenten con capacidad suficiente para obligarse, que el contrato tenga un objetivo lícito, y que este sea materialmente posible.

El concepto de deuda externa pública se clasifica, según Zalduendo (18), en: Deuda externa pública de una persona de derecho internacional con: Personas extranjeras de derecho público internacional: a) Por tratados o por consecuencia de ellos. b) Obligaciones sin convención, es decir, deudas que se originan por gestión de negocios. Con personas extranjeras de derecho privado: a) empréstitos públicos colocados en mercados externos mediante la emisión de títulos y bonos. b) préstamos bancarios sindicados de prestamistas asociados. c) préstamos comerciales o de proveedores.

El Banco Mundial (19) define a la deuda externa pública como: la obligación de un deudor público, incluido el gobierno nacional, una subdivisión política, una agencia de cualquiera de ellos, y cuerpos públicos autónomos. A su vez, el organismo la clasifica en Deuda externa privada con garantía pública y Deuda externa pública Las operaciones de las cuales se deriva la deuda externa son diversas, por ejemplo los préstamos del Banco Mundial, considerados como acuerdos internacionales regidos por las reglas de dicha institución y por el derecho internacional relativo a los tratados, los préstamos de sociedades privadas, los préstamos de organismos oficiales extranjeros a organismos oficiales de un estado regidos por el derecho internacional y los préstamos de la banca privada regidos por el derecho internacional privado.

La deuda interna es aquella que contrae el Poder Ejecutivo con entidades del sector Público, como el Banco de la Nación Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Banco Central entre las más importantes. Si bien resulta ser una deuda más manejable, no por ello sus obligaciones dejan de ser exigibles.

El estudio de los montos, causas y consecuencias de la deuda pública atendiendo sólo a su dimensión económica, financiera o jurídica de manera aislada sería limitado.

Cuando hablamos de la deuda pública, la generalidad nos remite a explicaciones desde

la perspectiva económica, muchas veces tecnicista, pero es posible llevar a cabo un estudio que considere la relación de las dimensiones ya abordadas con la dimensión social.

Existen ejemplos en el mundo que revelan como el endeudamiento público impacta negativamente sobre los gastos sociales prioritarios para el bienestar de la población, para dar algunos ejemplos significativos que hacen a nuestro trabajo:

En el S. XIX el Reino Unido comienza una etapa de prolongada austeridad para cancelar su deuda pública originada por las guerras napoleónicas, en aquel período (1815-1914) se destinaron más recursos al pago de la deuda que a los gastos totales en educación. “Sin dudas es una opción a favor de los tenedores de deuda, pero es poco probable que esa opción favoreciera el interés general del país.” Esto permite considerar que el retraso educativo británico contribuyó al declive del Reino Unido entrado ya el S. XX (17 pág. 611)

En el Salvador del S. XXI la prioridad es el pago de las obligaciones financieras internacionales, el investigador Salvador Arias Peñate (20) dimensiona el impacto del servicio de la deuda pública en relación a los gastos en servicios públicos. El presupuesto nacional salvadoreño aprobado para el año 2011 preveía una asignación al pago de los servicios de deuda de un 45% del total del presupuesto, tres veces más que lo destinado al Ministerio de educación, cuando en ese país no está cubierta la educación básica para su población y mantiene altos niveles de analfabetismo. (20)

En Ecuador, en 1991, se destinaba el 30% del presupuesto nacional a cubrir los servicios de la deuda, mientras que los gastos para la política social (salud, educación) representaba un 28%. En 1999, luego de la suscripción del plan Brady en 1993, la distribución paso a un 40% del presupuesto destinado al servicio de la deuda y un 20 % para la política social. (21).

En la Argentina, de acuerdo a nuestra indagación, el análisis de los distintos presupuestos desde la década del 90 en adelante para no ir más atrás muestra con claridad que el pago de las obligaciones externas, fue mucho mayor a lo que se destinaba a salud, educación, políticas habitacionales. En el presupuesto total del Estado en el 2011, se destinaron 36.000 millones de dólares para el pago de la deuda, 5 veces más que lo destinado a educación, y 11 veces más que el presupuesto destinado a salud. En el año 2015, y teniendo en cuenta que se trata de cifras provisionarias, se destinaron 11.000 millones de dólares al pago de la deuda, 2.665.2 millones para salud, 6.548 millones para educación, y 7.456.7 para la totalidad de los gastos sociales (planes sociales, subsidios, planes de vivienda, etc). (22) Es decir que el pago de las obligaciones externas fue muy superior a los gastos destinados al desarrollo y a las políticas sociales. En Colombia en el presupuesto para el año 2016, se han

destinado 48.6 billones de pesos para el pago de la deuda y 33,25 billones para salud, educación, agua potable y gastos sociales. (23)

Podríamos continuar con los gastos de otros países endeudados y la relación siempre es la misma, los gastos de la deuda, siempre son superiores a otros rubros prioritarios para el desarrollo de una Nación, llegando al extremo que en Brasil, los gastos para el pago de la deuda, han excedido el 43% del presupuesto. Tan evidente resulta que el pago de los servicios de la deuda va en detrimento de los gastos sociales y en consecuencia del empobrecimiento de la población que hasta el Fondo Monetario Internacional, en un estudio que realizara para establecer tales relaciones, sostuvo: “La Iniciativa PPME, el primer esfuerzo coordinado de la comunidad financiera internacional encaminado a reducir la deuda externa de los países más pobres del mundo, se basa en la teoría de que la onerosa carga de la deuda de estos países sofoca su crecimiento económico dejándolos prácticamente sin ninguna posibilidad de salir de la pobreza. Sin embargo, la mayoría de los estudios empíricos realizados hasta la fecha acerca de los efectos de la deuda sobre el crecimiento aglutinan los países en un grupo diverso que incluye tanto a países de mercado emergente como de bajo ingreso; son escasos los estudios que analizan las repercusiones de la deuda... ()” (24),... agregando que... “Asimismo, un aumento de los pagos del servicio de la deuda puede cohibir el crecimiento al restringir los recursos públicos disponibles para la inversión en infraestructura y capital humano. De hecho, organismos no gubernamentales como Oxfam International consideran que el elevado servicio de la deuda externa es un obstáculo clave para satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo...” () (24)

Los años de endeudamiento externo agresivo en Argentina, acompañado por el gran déficit comercial y el sostenimiento de políticas de ajuste, dio lugar a una recesión que llevó a inimaginables índices de desempleo, pobreza e indigencia. El cambio en la estructura productiva del país, iniciado en los años setenta y profundizado en los noventa, tuvo sus efectos más nocivos sobre la estructuración social de la Argentina: durante los noventa. Todas las políticas sociales se vieron negativamente afectadas y la desocupación abierta pasó del 6% en 1991 al 14,7% en 2000, la creación de empleo asalariado fue nula; se saturó el sector del “cuenta- propismo” informal y casi todo el empleo creado fue precario. (25)

El barómetro del ODSA publicado en julio de 2015, revela que en Argentina al menos 1 de cada 10 hogares presenta déficit en algunos de los indicadores de pobreza estructural, relativos a la seguridad alimentaria y al acceso a recursos estructurales de bienestar. A ello se suma un sostenido incremento de la pobreza que ha llegado casi al 29%, y también la indigencia hasta el 6%. Si bien es cierto que entre 2003 y 2014, hubo un incremento de los

programas sociales y que la Asignación Universal por Hijo (AUH) implicó un paliativo en la falta de recursos de los sectores más necesitados, mostrando un sensible aumento en el gasto social, por ello no determinó un cambio estructural significativo asociado a la superación de la mera estrategia por la subsistencia de los hogares. Esta situación refleja por un lado como opera el sistema de endeudamiento causando situaciones concretas de injusticia en la distribución del gasto. Al respecto debe tenerse en cuenta que el pago de las obligaciones externas, opera decisivamente para acotar los gastos en salud, educación, planes de desarrollo, ya que siempre se prioriza ese pago, sobre esos otros rubros que son significativos para tener una mejor calidad de vida. Esto lo ha podido señalar con rigurosidad la Pontificia Comisión Iustitia Et Pax de la Santa Sede en su documento “Una consideración Etica de la Deuda Internacional.”(1986) Y también lo ha señalado el Papa Francisco en la Encíclica Laudato (26) , pero más allá de tales pronunciamientos, el análisis de los presupuestos de los países que hemos citado, muestra con toda evidencia, que no ha sido posible aumentar los gastos que son fundamentales para el desarrollo y las políticas sociales, debido a la exigencia de pagar los servicios de la deuda, que continúan siendo una pesada carga, y que debido al mecanismo de acumulación de intereses al capital, determina que a pesar de los pagos que se hacen, siempre insuficientes, porque muchas veces se deben refinanciar parte de las obligaciones, la carga de la deuda siga aumentando. Y el ejemplo más claro es que cuando la dictadura militar usurpó el poder en el año 1976, la deuda externa era de 8.000 millones de dólares y desde esa fecha al año 2000, se pagaron 200.000 millones de la misma moneda, y actualmente la deuda pública, es de 251.000 millones de dólares al 30 de septiembre de 2015, según la información del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Mientras la gran deuda social pendiente (entendida como el déficit en las condiciones de desarrollo humano e integración social de la población argentina) persiste, se destina gran cantidad de recursos para el pago de los intereses una deuda financiera, que tal como lo señalaran los peritos en las causas anteriormente citadas, no tienen fundamentación, jurídica, administrativa ni contable. Por el otro, refleja también la ilegalidad e ilegitimidad de la misma de acuerdo con las constancias judiciales que hemos verificado.

El impacto social y político que tienen las relaciones jurídicas que se dan entorno a los contratos de endeudamiento nos remite a la categoría “acumulación por desposesión”, para indicar la desposesión de activos a través de la acción de las instituciones del capital financiero, posibilitando así que las economías resulten sitiadas y sus activos recuperados por el capital financiero, viabilizando así la acumulación por desposesión-usualmente mediante programas de ajuste estructural. (27)

Los contratos firmados carentes de legitimidad y licitud, dan cuenta de la caracterización de la deuda argentina como “odiosa”. Alexander Sack en 1928 utilizó el término *dette odieuses*, para referirse a aquellas deudas contraídas, por una autoridad del Estado, que no fueran empleadas en beneficio de la Nación, existiendo un acto hostil por parte de los acreedores, quienes prestan fondos sabiendo el origen ilegítimo del régimen con el que contratan, sin considerar el destino de tales capitales. Antes de él importantes juristas como Jézé en 1892 y Nitti en 1903 (28), habían caracterizado la ilegitimidad de estas deudas y la posibilidad de su repudio. Este tipo de deudas tienen consecuencias jurídicas directas, restringiendo la soberanía del Estado, contraviniendo normas del *ius cogens* (normas imperativas) y principios generales del derecho; consecuencias políticas referentes al margen de autonomía de los países deudores, y económicas generando dependencia de las economías nacionales respecto de los vaivenes financieros internacionales. (28)

5. Algunos resultados preliminares del análisis de la deuda pública y los gastos sociales:

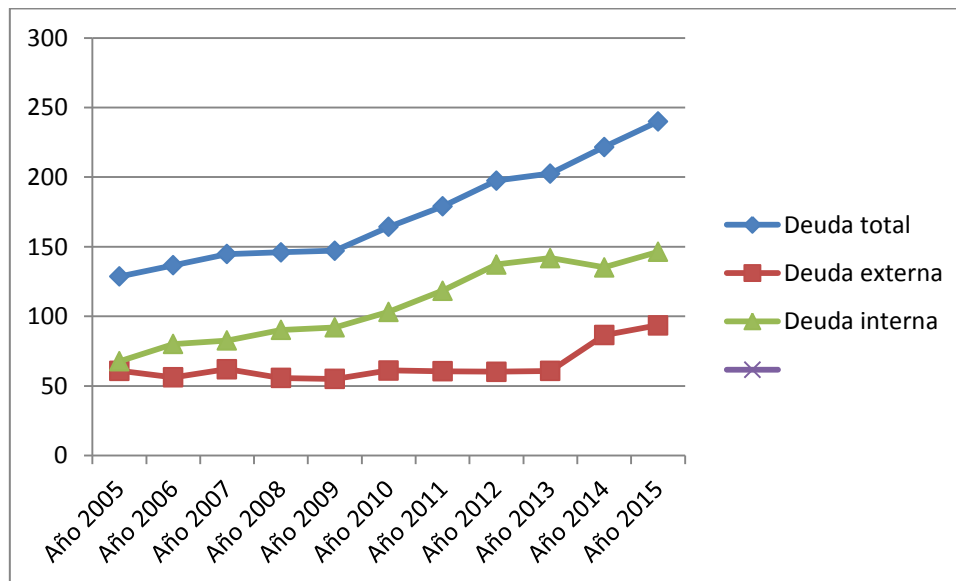
En diciembre del 2005 se anunció el pago al FMI de 9.500 MD con las reservas del Banco Central, lo que representaba menos del 9% del total de la deuda externa pública, disminuyendo un 35% las reservas. Si bien se sostenía un discurso de “Cancelación Total” de deuda externa, el saldo total de la deuda no disminuyó con esta cancelación al Fondo Monetario Internacional. (29) (Ministerio de Economía y Producción, 2005) Por un lado, aunque se canceló la deuda con el organismo, se efectuó un nuevo canje de la deuda, que alcanzó el 92% de la deuda en default, con su ampliación en el año 2010, que, si bien en principio disminuyó el capital nominal de la misma, volvió a aumentar debido a cupones de intereses acumulativos, y otros reajustes pactados. Por el otro, los gastos sociales, en términos comparativos con las sumas que se manejan en torno a la deuda pública, parecen insignificantes. Cabe mencionar al respecto que la deuda contraída con el FMI, había sido íntegramente fugada al exterior, con conocimiento de las autoridades de ese organismo, tal como lo determinó una Comisión de Evaluación Independiente del mismo, en el año 2003, debiendo tenerse en cuenta, que las reglamentaciones del Fondo le prohíben efectuar ese tipo de préstamos, al tener conocimiento de que los mismos son transferidos al exterior.

En el 2010, mediante un Decreto del Poder Ejecutivo se creó el Fondo del Desendeudamiento para pagar la Deuda Externa Argentina, con una capitalización inicial de 6600 MD proveniente del Banco Central. También se impulsó un proyecto de reforma de la carta orgánica del Banco Central, para poder así, intervenir en los créditos para la producción,

en la economía y realizar adelantos de recursos al Tesoro Nacional por parte del Banco Central. (30)

Para esa fecha, el Banco Mundial tenía el 10,4% de la deuda a través de préstamos directos, el 52,2% correspondía a deuda intra-estado: Banco Central, ANSES, y Banco de la Nación Argentina, entre otros, y el 33,4% restante en manos del sector privado.

Gráfico 1: Evolución y composición de la Deuda Pública argentina entre 2005 y 2015.



Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015)

En el año 2012, el Juez Thomas Griessa, de los tribunales de Nueva York, condenó a la Argentina al pago de sumas adeudadas a bonistas que no habían entrado en el canje. La causa se había iniciado en noviembre de 2003, y luego de diversas alternativas procesales, se llegó a esa sentencia, que fue apelada, hasta que finalmente la Corte Suprema de los Estados Unidos dejó firme el pronunciamiento que hasta la fecha no ha sido acatado por la Argentina. Recientemente se han sumado a esa acción otros bonistas para hacer extensivo los efectos del mismo hasta la suma de 7000 millones de dólares. La decisión de Griessa, obstaculizó la intención de las autoridades de volver al crédito internacional, y solo se ha podido contar con algunos préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, para cuestiones muy puntuales como la AUH y otros. También se han realizado operaciones con el gobierno de la República Popular China a través de swaps, que en este momento forman parte de las reservas del Banco Central y llegan a los 7000 millones de dólares

En 2012, según cifras oficiales, (31) la deuda pública, compuesta por la deuda tanto interna como externa, ascendía a 197.500 MD. El Ministerio de Economía no tuvo en cuenta

los 11 mil quinientos de dólares adeudados a los fondos buitres que no entraron en el canje, ni los intereses a pagar por toda la deuda que era de 71.700 millones de dólares, ni tampoco la deuda de las provincias, los municipios, empresas del Estado, entre otros.

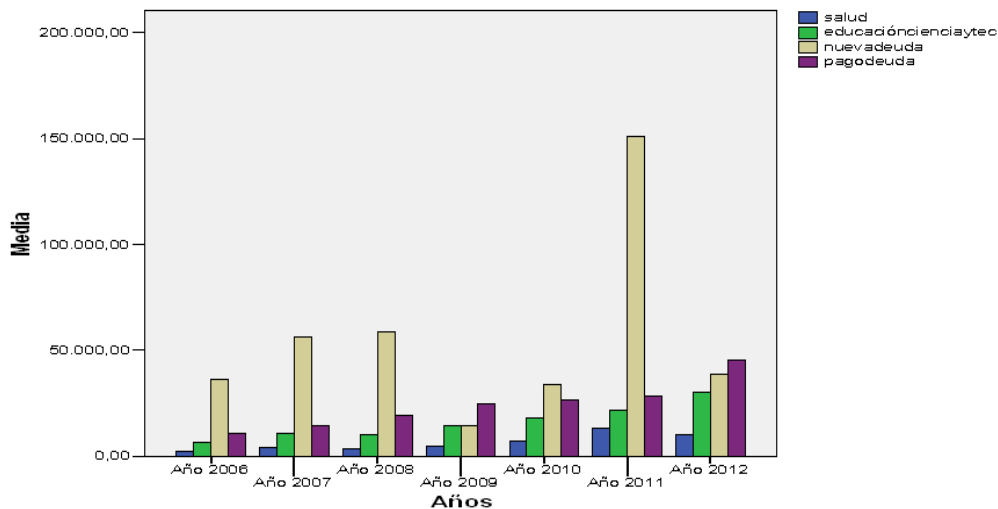
En los años 2008 – 2009 Argentina no contrajo nueva deuda, se mantuvo constante por dos años el Stock de Deuda, luego la misma comenzó a aumentar. A su vez, deuda interna es la variable que más crecimiento tuvo, siendo el año 2005 un punto de encuentro entre ambas variables. Es decir, que fue un año en el que se produjo una baja en el stock de la deuda externa debido al “Megacanje”, y ese es el año en el que comienza a crecer la deuda interna del Estado.

Cabe destacar que el Ministerio de Economía de la Nación, cuando hace mención de la deuda del Estado, en sus informes oficiales, no incluye los intereses a pagar por dicha deuda, los cuales serán hasta el año 2045. Los intereses, según cifras oficiales, son de 72.300 MD; los intereses vencidos al 2014 fueron de 11.600 MD y de 10.200 MD a vencidos en 2015.

Durante el recorrido sobre el endeudamiento observamos como Argentina ha realizado pagos, casi constantes y con tendencia ascendente de los Servicios de la deuda (intereses y parte de capital), originada durante la última dictadura cívico militar en los setenta y expandida durante el experimento neoliberal de los noventa, y partir de allí, es que nunca ha dejado de crecer.

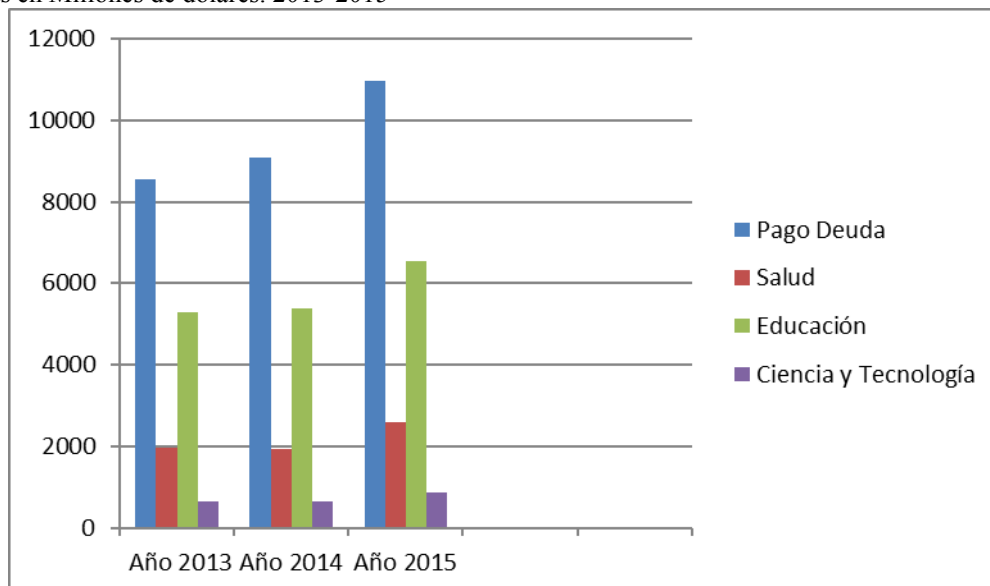
Para dar cuenta de los impactos sociales que produce el cargo de las deudas soberanas identificamos relaciones significativas o asociaciones de interdependencia (coeficiente de Spearman) entre los gastos anuales destinados al pago de la deuda pública (intereses, servicios, parte de capital) y los gastos nacionales destinados a servicios sociales en educación, salud y ciencia y tecnología, por un lado; y por el otro correlaciones significativas entre las medias de pagos de deuda pública y nuevos créditos (coeficiente de Spearman) que se tomaron durante todo el período bajo estudio, según se desprende de la categoría Financiamiento de los presupuestos anuales de la Administración Central.

Gráfico 2: Distribución de Gastos en Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, Deuda Pública y Nuevas deudas contraídas en Millones de Dólares. 2006-2012



Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013)

Gráfico 3: Distribución de Gastos en Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, Deuda Pública y Nuevas deudas contraídas en Millones de dólares. 2013-2015



Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015)

Como se advierte en los gráficos 2 y 3, los montos destinados a las obligaciones externas, si se los compara con los destinados a salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, se podrán advertir las grandes diferencias. Por otra parte, hay que tener en cuenta,

que aquí se está pagando una deuda sustancialmente ilegal, como está absolutamente probado en las cuatro causas que se sustancian en la Justicia Federal. Siempre se ha privilegiado el pago de las obligaciones externas, respecto de otras mucho más prioritarias.

A la distribución de las mencionadas variables se suma la evolución de los nuevos créditos que se obtienen anualmente de organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y por convenios bilaterales. Estos nuevos créditos figuran en la cuenta de financiamiento de la Administración Nacional Central de los presupuestos que anualmente aprueba el Congreso de La Nación. Los montos declarados oficialmente en cada presupuesto varían respecto de lo realmente aprobado en el Parlamento los años anteriores. En esta evolución encontramos una diferencia superior a los 5 mil millones de pesos (unos 2.000MD) para los años 2007 y 2008; y un máximo de más de 28 mil millones de pesos (6.900 MD) para el año 2011, año para el cual no se aprobó la Ley de Presupuesto decretándose un presupuesto consolidado a modo de prórroga del presupuesto 2010, del cual no se pudieron obtener datos unificados. Para los años 2014 y 2015 no encontramos diferencias debido a la falta de información oficial declarada al respecto.

Cuadro 1: Nuevos créditos aprobados por congreso y declarados oficialmente en pesos argentinos

AÑO	CREDITO EXTERNO APROBADO POR CONGRESO	CREDITO EXTERNO DECLARADO	DIFERENCIA
2005	4883,60	4883,60	0
2006	3625,90	6139,00	-2513,1
2007	3.892,80	9747,70	-5854,9
2008	5883	11025,40	-5142,4
2009	14155	10183,20	3971,8
2010	34011	34010,70	0,3
2011	15100	43616,70	-28516,7
2012	38617	39510,00	-893
2013	46903	48251,20	-1348,2
2014	57884,8	57884,80	0
2015	18100,2	18100,20	0

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2004-2015)

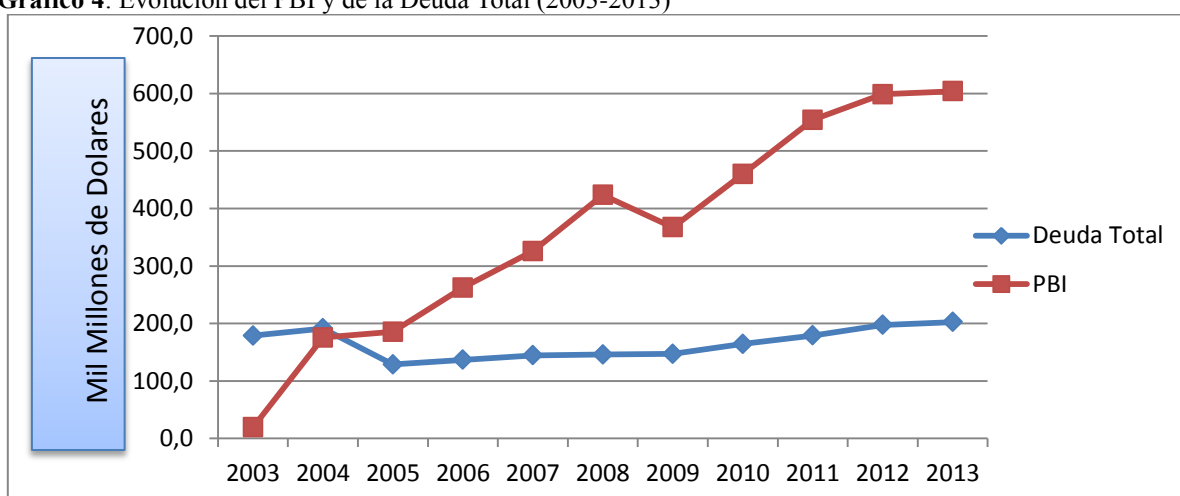
Otro elemento encontrado y que es necesario destacar reside en la diferencia entre los pagos que se aprueban anualmente para hacer frente a los servicios de la deuda pública (intereses y comisiones) y los que realmente se realizan o se declaran al año siguiente de cada presupuesto. Las diferencias registradas se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Gastos anuales de Deuda Pública aprobados y declarados oficialmente en pesos

Año	Gasto por Deuda Pública Aprobado	Gasto de Deuda Pública Declarado	Diferencia
2005	9918,40	11047,00	-1.128,60
2006	10645,90	12708,90	-2.063,00
2007	14133,70	16792,30	-2.658,60
2008	19209,00	21048,00	-1.839,00
2009	24512,00	24608,20	-96,20
2010	26576,00	26576,00	0,00
2011	37898,90	36382,40	1.516,50
2012	45010,00	45122,20	-112,20
2013	55495,00	44695,10	10.799,90
2014	77212,00	77212,00	0,00
2015	96272,00	96272,00	0,00

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2004-2015)

La transferencia de recursos públicos a favor del sistema financiero internacional se puede ver también plasmada en la relación entre PBI y Deuda Pública. Aunque la relación entre endeudamiento público y PBI mejoró considerablemente entre los años 2005 a 2013, advertimos que esto no significa necesariamente un desendeudamiento, ni tampoco advertimos una transferencia de recursos significativa hacia la población más vulnerable, si no que las curvas de evolución revelan el aumento constante del endeudamiento, mientras las desigualdades estructurales persisten.

Gráfico 4: Evolución del PBI y de la Deuda Total (2003-2013)

Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014)

El PBI de Argentina ha crecido considerablemente en todos estos años, sin embargo,

no se han resuelto de manera significativa los problemas relativos a las necesidades básicas de su población.

De hecho, el Estado aún se enfrenta con la problemática de la desigual distribución de la riqueza, siendo perjudicados a una considerable cantidad de argentinos que no puedan acceder al derecho básico de la salud, la vivienda digna y la educación de calidad.

6. Conclusiones y perspectivas para los próximos años:

La desigual distribución y bajos niveles de inversión en las áreas de educación, salud, ciencia y tecnología, en comparación con los gastos destinados a hacer frente a los vencimientos de la deuda, condicionaron el desarrollo económico y social del país. Ese proceso de endeudamiento y de pago de obligaciones cada vez más cuantiosas tiene relación con el aumento de la pobreza y la marginalidad, ya que durante años las transferencias de recursos a los acreedores externos han sido enormes. En los últimos cinco años la media de pagos de las obligaciones ha sido del orden de los 11.000 millones de dólares.

Si bien durante el 2009 no se generó nueva deuda, el stock de deuda pública comenzó a aumentar luego de ese año, ya que el gobierno comenzó a realizar nuevas emisiones de bonos y a tomar recursos de entidades públicas, generando así, más endeudamiento público.

Esta situación nos lleva a caracterizar a la deuda como un círculo vicioso, dentro de un sistema de control financiero, ya que se toman nuevas deudas para pagar deudas anteriores. A su vez, se perfeccionan los sistemas financieros de modo que los intereses aumenten a diario, haciendo que se deba invertir más en el pago de los mismos, sin lograr nunca el pago real del capital de la deuda pública.

La dependencia financiera no permite invertir recursos suficientes a las áreas de educación, salud, ciencia y tecnología para atender a la deuda social, lo que se ve imposibilitado por una transferencia de recursos que se mantiene constante.

Para caracterizar el endeudamiento del período seleccionado, luego de revisar las cifras oficiales observamos que en este momento la diferencia fundamental con períodos anteriores estriba, en que se ha cancelado deuda externa, creando una descomunal deuda interna que no se puede pagar y se refinancia permanentemente. Se ha intentado prescindir de nuevo endeudamiento por la imposibilidad de acceder a los mercados, pero esa situación se está revirtiendo, debido a que el deterioro de las finanzas públicas, obliga al gobierno a buscar nuevas fuentes de financiamiento. A su vez, se genera una gran deuda social al interior del país ya que extrae recursos de instituciones públicas para cumplir con las obligaciones

internacionales que le genera su dependencia al sistema financiero internacional.

Demostramos cómo el stock de nueva deuda, a excepción de 2009, creció permanentemente, mientras que, el área de ciencia y tecnología compartió por varios años la misma inversión que recibía el ministerio de Educación de la Nación y que recién a fines de 2007 se independizó, pero, aun así, no recibió recursos considerables.

El área de salud es una de las que menos inversión recibe por parte de la Administración Estado, a pesar de la existencia de zonas geográficas de alta vulnerabilidad de salubridad, donde se debería prestar una mayor atención, pero es evidente la falta de recursos. De acuerdo con las cifras oficiales, se han efectuado pago de las obligaciones externas desde 1982 hasta el 2015 por 400.000 millones de dólares, y según cifras expuestas por la Presidenta Cristina Kirchner, desde el 2003 hasta este año, se llevan pagados 191.000 millones de dólares. Esas cuantiosas sumas debieron ser erogadas en detrimento del más que necesario gasto social, y es una de las principales razones por las cuales los índices de pobreza e indigencia no solo son altos, sino que comenzaron a crecer nuevamente en los últimos años.

Existe una cuestión final que está relacionada con el origen de la deuda lo que hace aún más cuestionable el pago del capital y los servicios de la misma. Para el derecho civil argentino y el derecho administrativo los actos ilegales, son nulos de nulidad absoluta y no generan consecuencias lícitas. Tal criterio que es propio del derecho romano-germánico, también resulta aplicable a países que han auditado sus deudas como el Ecuador, donde quedó demostrado con claridad el fraude de la misma. No obstante, tales principios del orden jurídico, los gobiernos refinanciaron las obligaciones, y se comprometieron a seguir pagando, aun cuando ello significara, asumir costos sociales significativos, que cada día las estadísticas muestran de manera categórica.

Con el advenimiento del nuevo gobierno en 2016, el Presidente Macri envió un proyecto al Congreso para pagar a los acreedores que no aceptaron el canje de deuda del año 2005 y 2010, conocidos como “fondos buitres”, el que fue aprobado mayoritariamente en ambas Cámaras, y a partir de allí comenzó un proceso de endeudamiento, que ha llevado a que al 30 de septiembre del año 2016 la deuda pública total sea de 264.600 millones de dólares, alcanzando la deuda externa a 192.500 millones. Estas obligaciones corresponden al Estado Central, sin contar la deuda de provincias, municipios, Banco Central y otros organismos. (32) Solo el año 2016 se emitió deuda por 48.500 millones de dólares, de los cuales 10.000 fueron utilizados para el pago a los “buitres”

En el caso del Banco Central, la deuda cuasi fiscal llegó en diciembre del 2015 al equivalente a 25.000 millones de dólares. El actual gobierno aumentó esa cifra, y para abril

del 2017 el stock de deuda supera los 47.200 millones de dólares. Es decir que esta deuda en solo un año creció en el equivalente a 22.200 millones, con tasas de interés que comenzaron en el 38,5% y fueron disminuyendo gradualmente, estando en estos momentos en el 27%. Esta deuda producto de la emisión de letras de corto plazo, ha significado que el año pasado se pagaran intereses por más de 120.000 millones de pesos, lo que da una idea aproximada de cuál es el rumbo de este endeudamiento que continúa creciendo mes a mes.

Si consideramos las emisiones de bonos y letras, en dólares y francos suizos es posible que haya llegado a fines de abril de 2017 a 290.000 millones de dólares. Solo en tres meses (febrero, marzo y abril de 2017) se emitieron bonos por 20.000 millones de dólares. (33) (34) Todo esto que planteamos pone en evidencia que ha comenzado un nuevo proceso de endeudamiento, con las consecuencias que la Argentina conoce, por experiencias que ocurrieron en 1992 con el llamado Plan Brady, y el “megacanje” de títulos operado en el año 2001, lo que significó un incremento de intereses del orden de los 55.000 millones de dólares, conforme lo estableciera la pericia efectuada por orden del Juzgado Federal N° 2.

Si retrocedemos en el tiempo, podremos observar que esto ocurrió siempre con las finanzas públicas: el Estado al no poder cumplir con sus obligaciones financieras internacionales, vuelve a reestructurar su Deuda Pública, y esto implica nuevos incrementos, nuevos condicionamientos económicos y financieros, y claros procesos de desinversión pública, ya que el pago a los acreedores se constituye en un objetivo prioritario en las distintas leyes de presupuesto revisadas.

Dentro de las actuales pautas presupuestarias, el endeudamiento tiende a seguir creciendo, sin que esto signifique como contrapartida, que tales fondos se destinen a la inversión en proyectos productivos, que permitan la capacidad de repago de la deuda y generen beneficios derivados del capital invertido. En estos momentos, mientras transcurre el año 2017 en Argentina, la emisión de bonos externos y de letras del Tesoro, son utilizados para cubrir el déficit del Estado y el pago de gasto corriente, y esto ha sido explicitado con toda claridad en el informe presentado al Senado de la Nación por el Jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña, quien intentó disminuir los riesgos del crecimiento de la deuda, al sostener que la planificación efectuada, permitía seguir adelante con esta política, ya que los mercados financieros, estaban especialmente interesados en los bonos que emitía el país por la seguridad de cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Tal como se viene desarrollando la emisión deuda externa, es muy posible, que ante la imposibilidad de cumplir con los pagos proyectados, sea necesario volver a un nuevo proceso de refinanciación, con las consecuencias que conocemos desde hace años, el tener una deuda,

que no solo es externa, sino eterna, que no cumple con la función eminente que debería ser el crédito público destinado a inversiones reales, yéndose nuevamente a otro momento de crisis que habrá que enfrentar, con los consiguientes perjuicios que esto ocasione a toda la sociedad argentina. Mientras tanto se privilegia el pago de las obligaciones externas, en detrimento de la inversión en gasto social, que si bien es elevado, no alcanza a cubrir las necesidades de una población cuya pobreza ha aumentado llegando cerca del 35% de la población por debajo de la línea de pobreza, y con índices de marginalidad crecientes que sería necesario revertir. (35)

Bibliografía

1. Olmos, Alejandro. **Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron. Quienes y cómo la contrajeron.** Sexta. Buenos Aires : Peña Lillo. Ediciones Continente., 2006. págs. 149-167.
2. Observatorio de la Deuda Social Argentina. **Un régimen consolidado de bien estar con desigualdades sociales persistentes (2010-2013).** Buenos Aires : UCA, 2014.
3. —. **Progresos sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes: ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Educa, 2015.
4. Borsotti, Carlos. **Temas de metodología de la investigación.** Madrid : Mino y Dávila, 2009.
5. Vitale, Luis. **Historia de la deuda externa latinoamericana y los entretelones del endeudamiento argentino.** Buenos Aires : Sudamericana Planeta, 1986.
6. Lozada, Salvador. **La deuda externa y el desguace del Estado Nacional.** Buenos Aires : Ediciones jurídicas Cuyo, 2001.
7. Klein, Naomi. **La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre.** [trad.] Isabel Fuentes García. Segunda reimpresión. Buenos Aires : Paidós, 2015.
8. García, Alan. Plan Brady: reducción para pagar lo mismo. **Cuadernos de Deuda Externa Latinoamericana.** Lima : Instituto para la Deuda Externa Latinoamericana, 1992, págs. 11-44.
9. Ugarteche, Oscar y Acosta, Alberto. **A favor de un tribunal internacional de arbitraje de Deuda Soberana.** Montevideo : D3E: Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad, 2003. Documentos de Discusión Global.
10. Portes, Alejandro y Kelly, Hoffman. **Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal.** Santiago de Chile : CEPAL, 2003.

11. Deuda externa y derechos humanos: aspectos de una condicionalidad silenciada.

Olmos Gaona, Alejandro y Melo, Florencia. 2012, Tiempo de Gestión, págs. 9-39.

12. Olmos, Alejandro. La causa penal sobre la deuda externa argentina: entre el fraude y la ilegitimidad. [aut. libro] Chris Jochnick, Patricio Pazmiño Frire y Juan Fernando Trán. **Un continente contra la deuda: perspectivas y enfoques para la acción.** Segunda. Quito : Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2000, págs. 217-238.

13. **Pronunciamiento Juez Ballesteros sobre la Deuda Pública 1976-1982.** 14467, s.l. : Federal n° 2, 2000.

14. Escudé, Carlos. **Festival de licuaciones. Causas y consecuencias de la pobreza en Argentina.** Buenos Aires : Lumiere, 2006.

15. Canavese, Alfredo y Rozenwurcel, Guillermo. Privatizaciones, crecimiento y distribución del ingreso. [aut. libro] Pablo Gerchunoff. **Las privatizaciones en la Argentina.** Buenos Aires : Instituto Torcuato Di Tella, 1992.

16. Rey Tjwaites, Mabel. **La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina.** Buenos Aires : Eudeba, 2003.

17. Piketty, Thomas. **El capital en el S. XXI.** [trad.] Eliane Cazenave-Tapie Isoard. Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2014.

18. Zaldueño, Eduardo. **La deuda externa.** Buenos Aires : Desalma, 1988.

19. Word Bank. **Developing contry debt.** Washington : s.n., 1987.

20. Arias Peñate, Salvador. **La trampa de la deuda: del sistema capitalista y la economía salvadoreña.** San Salvador : Talleres Gráficos UCA, 2012.

21. Palan Tamayo, Zonia. Los impactos sociales de la deuda externa. [aut. libro] Chris Jochnick, Patricio Pazmiño Freire y Juan Fernando Teran. **Un continente contra la deuda. Perspectivas y enfoques para la acción.** Quito : Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2000, págs. 101-116.

22. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas. **Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos.** 2014.

23. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. MinHacienda. [En línea] 2015. [Citado el: 12 de Enero de 2016.]
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/ProyectoP/GN/2016>.

24. Clements, Benedict, Bhattacharya, Rina y Quoc Nguyen, Toan. **¿Puede el alivio de la deuda estimular el crecimiento de los pises pobres?** New York : Fondo Monetario Internacional (FMI), 2005.

25. **Una sociedad empobrecida.** Torrado, Susana. 131, Buenos Aires : Edición Cono Sur, Mayo de 2010, Le Monde Diplomatique.

26. Francisco, Papa. **Evangelii Gaudium**. Vaticano : s.n., 2013.
27. **El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión**. Harvey, David. 2004, Socialist Register, págs. 99-129.
28. Olmos Gaona, Alejandro. **La Deuda Odiosa. El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política**. Buenos Aires : Peña Lillo. Ediciones Continente, 2005.
29. Ministerio de Economía y Producción. 2006. **Presupuesto. Resúmen**. Buenos Aires : Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto, 2005.
30. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. **Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional**. Buenos Aires : Presidencia de la Nación, 2010.
31. —. 2013. **Proyecto de Ley de Presupuesti General de Gastos y Cálculo de Recursos de la administración Nacional**. Buenos Aires : Presidencia de la Nación, 2012.
32. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Secretaría de Finanzas. **Datos deuda pública II Trimestre**. Buenos Aires : s.n., 2016.
33. Boletín Oficial de la República Argentina. **Decreto 231/17**. Buenos Aires : Ministerio de Finanzas, 2017.
34. Boletín Oficial de la República Argentina. **Decreto 29/17**. Buenos Aires : Ministerio de Finanzas, 2017.
35. Observatorio de la Deuda Social Argentina. **Desigualdad y pobreza por ingresos en Argentina Urbana 2010-2016**. Buenos Aires : Pontificia Universidad Católica Argentina, 2017.
36. Bustillo, Ines y Velloso, Helvia. **La montaña rusa del financiamiento externo. El acceso de America Latina y Caribe a los mercados internacionales de bonos desde la crisis de la deuda 1982-2012**. Santiago de Chile : CEPAL, 2012.
37. Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. **Autonomía y neutralidad en la globalización**. Buenos Aires : Capital Intelectual, 2010.
38. Hernandez Sampieri, Roberto, Fernandez Collado, Alberto y Baptista Lucio, Maria del Pilar. **Metodología de la investigación**. DF Mexico : Mc Graw Hill, 2010.
39. Comisión Pontificia de Justicia y Pax. **Al servicio de la comunidad humana. Una consideración ética de la deuda internacional**. Baticano : s.n., 1986.
40. Furlan, Angel. Consideraciones éticas desde la perspectiva luterana. [aut. libro] Angel Furlan, y otros. **Deuda externailegítima argentina: la estafa**. Córdoba : Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2008, págs. 13-18.

Fuentes Documentales

Archivo del Ministerio de Hacienda y Finanzas (Ex Ministerio de Economía)

Causa 9147, en trámite ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional federal N° 2

Archivos del Banco Central de la República Argentina