

Reseña

Cantamutto, Francisco J. (2023). Debates actuales sobre dinámica de deuda pública desde la Argentina. Coord. Francisco J. Cantamutto -1a ed.- Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns, 2023.

Debates actuales sobre dinámica de deuda pública desde la Argentina es una obra que aborda de manera integral el problema del endeudamiento argentino. Desde la ortodoxia económica, la deuda pública siempre fue tenida en cuenta como un problema meramente fiscal, en este libro la intención es desafiar esa postura reduccionista y comprender al fenómeno como un problema socio-político, acentuando su complejidad.

Se aborda la mirada macroeconómica, de cómo el proceso de convertibilidad, entre los años 1991-2001, modificó el modo de desarrollo y su consolidación y articulación del país con el resto del mundo, incorporando al debate el origen, la legalidad y la legitimidad de la toma de deuda. Como explica Cantamutto, se busca entender la lógica de la misma con las coaliciones sociales que la explican desde un análisis histórico y un enfoque de economía política (2023, 5p).

Debates actuales, es un libro que aborda cuáles son los problemas de las dinámicas que va teniendo la deuda pública y sus reestructuraciones, desde el agotamiento del modelo de la convertibilidad, hasta una nueva crisis, la pandemia de COVID-19. El libro tiene una mirada propia que confluye con perspectivas teóricas económicas de la heterodoxia, pero enriquecidas con una interdisciplinariedad desde la sociología, la historia y las relaciones internacionales.

Reúne análisis que contienen la comprensión del fenómeno social y político que es el endeudamiento, los impactos que tiene en la formulación de políticas y programas del Estado, la partidización política y la gestión estatal que realizan de la misma, las disputas de sentido en la construcción de narrativas, el mapa de actores y reglas que se juegan en el escenario financiero nacional e internacional y sus consecuencias en los derechos humanos.

Asimismo, lo novedoso del aporte dentro de este libro es el anclaje que tiene la deuda externa dentro del proceso de globalización: su carácter multiescalar. La Argentina como país federal está compuesta por unidades subnacionales, que en el plano internacional, cuentan con cierta autonomía para acceder a créditos y gestionar sus deudas. Los endeudamientos provinciales, a su vez, tienen problemas de sustentabilidad y sus consecuencias recaen en la población y en los gobiernos que las heredan. Poder recoger aportes teóricos que analizan esta temática es central, ya que es casi nula la bibliografía que aborde la temática, a pesar de ser relevante en términos de deuda pública a nivel nacional.

Esta obra coordinada por Francisco J. Cantamutto, reúne ineludibles contribuciones de 19 autores y 10 autoras. El libro se estructura en 21 capítulos organizados por tres secciones. De forma resumida a continuación se mencionan las principales ideas que se encuentran en cada sección: la primera “Argentina en el marco internacional” agrupa trabajos que nos permiten comprender la inserción argentina en clave regional e internacional, las lógicas de organismos internacionales como el FMI y el Banco mundial, la arquitectura financiera, los viejos y nuevos acreedores privados con poder de presión en la región, con un importante aporte con perspectiva de género y derechos humanos en el impacto de la deuda en un contexto de crisis pandémico.

En la segunda “la deuda pública de la Argentina” se desarrolla el devenir y la dinámica de la deuda externa y dos propuestas interesantes para relacionar la misma con la deuda ecológica mundial y cómo las organizaciones sociales interpretan y generan propuestas ante la crisis que genera el endeudamiento. Por último una tercera sección “las deudas subnacionales” que indaga los procesos de endeudamiento y sus reestructuraciones con una mirada comparada, analizando casos puntuales de las provincias argentinas. Las lecturas de estos capítulos muestran cómo fue evolucionando la toma de deuda en el tiempo y cómo ésta se vincula con la política nacional, interesante para pensar cómo funciona el federalismo en nuestro país.

Primera sección: “La Argentina en el contexto internacional”

En esta primera parte del libro los capítulos están agrupados por dos apartados, por un lado “*Discusiones en el plano internacional*” en el primer capítulo, donde Val y Nemiña estructuran su trabajo en dos interrogantes sobre el financiamiento de instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial identificando los intereses y lógicas que motivan brindar préstamos, y los efectos políticos, económicos y sociales para países que los aceptan. Los autores resaltan la necesidad de que sigan siendo objeto de análisis y reflexión en un contexto global, donde otras potencias internacionales, como China, están en ascenso.

El capítulo de Castiglioni se complementa con el anterior al adentrarse en el mundo de la arquitectura financiera internacional y su relación con las crisis de deuda en el periodo 2007-2020. Este acápite brinda una matriz analítica, siguiendo con los aportes metodológicos de la Economía Política Internacional (EPI), indagando dentro de la gobernanza AFI, sus aspectos políticos y económicos en relación a las crisis de deuda.

El trabajo de Álvarez es un aporte a la caracterización de la lógica de acumulación capitalista representada en los seis principales fondos de inversión tenedores de deuda soberana que participaron de la última reestructuración de deuda privada en Argentina, durante el gobierno del Frente de Todos en el año 2020. En la descripción de estas élites financieras, estos fondos crearon coaliciones para la negociación convirtiéndose en actores poderosos con activos que superan ampliamente el PBI de países deudores, contando con un poder asimétrico, dejando en condiciones desfavorables a países periféricos la negociación en la reestructuración de sus

deudas. En ese sentido, y para concluir el apartado, Val explica en el capítulo siguiente que los Estados no cuentan con un régimen de quiebras que le permita tener de manera ordenada la negociación y la reestructuración de sus pasivos (Val, 2023)

En el segundo apartado, llamado “Discusiones en el plano regional” se analiza el problema del endeudamiento externo de la región latinoamérica y el caribe. El texto de Burachik complejiza las discusiones dentro de los discursos y narrativas de los economistas que se conforman con una visión simplista del problema, con respecto a los impactos que genera la deuda en la región.

El capítulo de Bohoslavsky, Cantamutto, Costantino y Rulli lo abordan desde una perspectiva de género y derechos humanos en el contexto de pandemia, introduciendo como marco analítico la economía feminista centrada en la sostenibilidad de la vida. Interesante aporte para indagar en el funcionamiento de la economía. En este capítulo, los autores brindan evidencia desde los postulados de la economía feminista, advirtiendo que el endeudamiento tiene reales impactos en términos de género, habida cuenta de las consecuencias económicas que tuvo el COVID-19 en la economía mundial.

Las mujeres están en una situación de desventaja económica sobre los varones, son mayores los índices de desocupación y menores las tasas de actividad, sumado al reparto desigual de las tareas de cuidado y del hogar que no están remuneradas, recaen principalmente en ellas. Están más expuestas a políticas de ajuste del gasto público -demanda más solicitada por los acreedores a los Estados- aumentando los impuestos indirectos que son los más regresivos, siendo las mujeres las más sobrerrepresentadas en estratos empobrecidos.

Inducir a un sector el aumento de su actividad económica para el pago de deuda, puede generar impactos negativos en términos de género también. En plena recuperación post pandemia la reactivación económica vino por medio de la obra pública, la construcción, y la economía primaria generadora de divisas sectores altamente masculinizados (Lattera y Costantino, 2020) Estos tipos de economías siguen generando una fuerte dependencia de las mujeres hacia los hombres que deben replegarse a las tareas del cuidado y el hogar.

Por último, las reformas propuestas por el FMI tienen claros sesgos de género, en medio de la crisis sanitaria el organismo recomendó reformas en sus sistemas laborales y pensiones. Los autores explican que en estas reformas las mujeres son las más vulnerables ya que en nuestra región la vejez es un fenómeno feminizado, con alto porcentaje de mujeres adultas sin ningún tipo de cobertura y si tienen lo realizan a través de moratorias previsionales.

Cerrando este apartado, el texto de Bohoslavsky y Clérico ponen de manifiesto la necesidad de que el sistema interamericano de derechos humanos aborde el problema de la deuda pública en la región, para garantizar los derechos humanos, si bien la CIDH reconoció que el sobreendeudamiento es un riesgo, no lo tomaron como elemento central concreto en la causación de violaciones a los derechos humanos.

Segunda sección: “La deuda pública de la Argentina”

En este apartado, Cantamutto aborda la deuda pública Argentina desde los últimos 25 años, su devenir, sus reestructuraciones y como podemos pensarlas desde diferentes debates de políticas públicas ancladas en las mutaciones o cambios en el modo de acumulación de cada período político. Desde la última dictadura militar, la deuda pública desde ese periodo fue en ascenso hasta la actualidad; más allá de los sucesivos gobiernos de esta última época todos entraron en conflicto con las exigencias de acreedores privados y públicos.

La deuda es un determinante total para cualquier gobierno en cuanto a las decisiones políticas que encare, la experiencia indica que siempre se utiliza la misma estrategia y no se exploran nuevos caminos, tanto en el plano interno social, como de coordinación internacional. Queda demostrado que si un gobierno no puede tomar decisiones políticas por estar condicionado al pago de deuda externa, la deuda no es solo un problema técnico.

El texto de Cantamutto es introductorio para los demás artículos ya que, el análisis que realizan Peinado y Mora tiene el objetivo de conectar los impactos del endeudamiento externo con sus efectos ecológicos, desde una mirada de Economía Ecológica y Economía Política, introducen el término “intercambio ecológicamente desigual”.

La Argentina como tantos otros países se ven obligados a conseguir un excedente económico desde la reprimarización económica y de un intercambio ecológicamente desigual. La deuda ecológica es un concepto potente en términos políticos y económicos así como también es una herramienta con la cual contamos para denunciar la insostenibilidad ecológica que presentan países como el nuestro en el plano de las relaciones comerciales internacionales (Peinado y Mora, 2023)

El texto de Keene es muy interesante en términos de estrategias de resistencia y lucha contra de la dominación política, económica y social que genera la deuda. Poniendo el acento en el carácter ilegítimo y fraudulento, nos describen ejemplos de acciones colectivas.

Tercera sección: “Las deudas subnacionales”

El capítulo de Morales que abre esta sección brinda un panorama general de la situación del endeudamiento subnacional, el autor identifica tres periodos centrales luego de la crisis de convertibilidad y las reestructuraciones en donde el Estado nacional, después del año 2002, decide absorber las deudas y brindar mejores condiciones de pago.

En los períodos bajo análisis, a través de datos de la Dirección de asuntos provinciales del Ministerio de Hacienda, se puede encontrar que entre los años 2003 y 2010 las deudas provinciales eran sostenibles por estar por debajo del PBI; luego, en los años 2011 y 2014 en un contexto de estancamiento del PBI el endeudamiento fue en ascenso con un promedio del 15% anual. En tan solo un año ese indicador se modificó y el porcentaje durante los cuatro años de la gestión de Cambiemos superó el 56% etapa signada por un nuevo gobierno nacional de tinte neoliberal que generó una seria devaluación aumentando el valor en pesos

de las deudas en moneda extranjera. En este contexto, el Estado dejó de ser el principal acreedor de las provincias. Por tanto, éstas recurrieron cada vez más al crédito extranjero para financiar cuestiones domésticas, aquí es interesante la relación que hace Morales entre el stock de deuda y el gasto público, siendo Buenos Aires, CABA y Córdoba las que más utilizan la deuda para financiar sus gastos. Se destaca también que de las 24 jurisdicciones, 20 sufrieron un empeoramiento en su autonomía tributaria, creciendo así su dependencia de los recursos transferidos desde el Estado Nacional.

Dentro de este marco de análisis durante los periodos entre los años 1998-2002 y 2016-2019, las Provincias estuvieron al borde del default. A consecuencia de ese riesgo se iniciaron dos procesos generales de reestructuración, en 2002 y luego en 2020. Dentro de estos, la bibliografía distingue dos modelos: uno individual y otro colectivo. En el primer caso se toman a las unidades subnacionales como caso único y debe reestructurar su deuda de manera individual, en el segundo al ser unidades subnacionales se destaca su pertenencia a una unidad política mayor, por lo cual las reestructuraciones deben hacerse en conjunto con la coordinación del Estado Nacional (Manzo, 2023). En este ensayo, Manzo problematiza los argumentos a favor y en contra que tienen estas dos visiones.

En el caso argentino, el gobierno federal participó en el diseño y puesta en marcha de los dos procesos, pero de distintas maneras. En el canje del año 2002, el rol del Estado nacional fue más profundo e integral, al organizar la renegociación de todas las deudas provinciales. En el año 2020, por su lado, jugó un papel más técnico y de asesoría a cada provincia, dándole un peso mayor a las autonomías provinciales.

Las provincias, en ese contexto, quedaron al borde de la insolvencia, por eso el capítulo de Raffer aborda esta cuestión y la propuesta ya conocida en los Estados Unidos de cómo afrontan los pagos los Estados miembros. Hoy las crisis y negociaciones de las deudas argentinas carecen de soluciones económicas justas y atentas a la defensa de los Derechos Humanos. El capítulo 9 del que hace referencia Raffer podría solucionar y proteger el poder gubernamental de las unidades subnacionales y limitar la injerencia e intromisión de acreedores públicos como el caso de las IFI.

En el segundo apartado, en los análisis de casos podemos encontrar caracterizaciones de los ciclos de endeudamiento de los Estados subnacionales, problemas en materia de sustentabilidad y sostenibilidad, las relaciones en el stock de deuda y el peso de las mismas en moneda extranjera, tipos de acreedores, y cómo podemos medir la deuda en términos de producto bruto interno y geográfico; como así también indagar en los usos y tipo de modelo de desarrollo local ostenta cada una.

De estos artículos se desprenden algunas conclusiones finales. No siempre es malo tomar deuda, ya que es un mecanismo legítimo para financiar el desarrollo productivo o en casos de situaciones no previstas. Dado que desde 1976 en adelante, la deuda tomó un rol protagónico para la nación y sus unidades subnacionales, el marco jurídico en cuanto a normas nacionales y provinciales sobre administración financiera están atadas a los principios del consenso de

washington que deben ser revisadas, como así también, subsanar lagunas regulatorias. La creación de un Código de fondo sobre deuda es una propuesta interesante para la protección de las administraciones provinciales y sus habitantes (Arelovich, 2023)

Los recortes temporales que realizan los autores de esta sección no son caprichosos, hay dos claras tendencias luego de la crisis del 2001 y la reestructuración de las deudas provinciales en 2002, donde los Estados subnacionales pudieron desacelerar su endeudamiento, a excepción de CABA, que antes del gobierno nacional de Cambiemos ya tenía un crecimiento de endeudamiento acelerado en moneda extranjera -en una suerte de conseguir financiamiento por fuera del gobierno nacional de signo político contrario- (Barbieri y Sanchez, 2023). Con la llegada de un gobierno neoliberal presidido por Mauricio Macri, los Estados subnacionales aumentan su ritmo de endeudamiento externo en moneda extranjera y en ese sentido, CABA lo complementó con toma de deuda por parte del gobierno nacional al ser de la misma fuerza política, caso novedoso.

Buenos Aires no se endeudó para cubrir el financiamiento provincial, sino que instrumentó su endeudamiento para aportar divisas y así sostener el proceso de valorización financiera del gobierno nacional sosteniendo el tipo de cambio oficial y financiar la salida de capitales (Wainer, 2023). En el caso de Córdoba, su endeudamiento es uno de los más importantes del país, el uso que hace de la misma es intensivo ya que no solo paga servicios de otras deudas contraídas, sino que también mantiene un modo de desarrollo sostenido en la primarización de la economía en detrimento de servicios sociales (Díaz Almada, 2023). Un caso diferente es el de la provincia de Santa Fe, sosteniendo una deuda pública reducida en relación a su presupuesto y producto bruto geográfico (Arelovich, 2023), además no tuvo que participar de ningún canje de deuda; sin embargo, a pesar de estar en una situación sustentable cuantitativamente, se ha endeudado en moneda extranjera rápidamente en condiciones de pago en el corto plazo exponiéndose como las demás provincias a riesgos cambiarios.

Por otra parte, el nuevo ciclo de endeudamiento que realizaron las provincias trajo consecuencias a los derechos humanos. Tal es el caso de Mendoza que, como la gran mayoría de las provincias, tuvo un gran endeudamiento durante la década de los noventa y, luego del canje de 2002, se mantuvo relativamente desendeudada hasta el 2014 donde retorna el endeudamiento acelerado desde 2015, quintuplicando su deuda, generando un mal manejo financiero que llegó hasta extremos de quedarse sin fondos para el pago de sueldos de empleados estatales (Breitman Pacheco, Olmedo Sosa y Iza, 2023)

Rio Negro tampoco fue omiso a esta situación, luego de emitir el Bono Plan Castello, su deuda pública en total aumento bruscamente en un 88% en términos reales y al igual que la provincia de Buenos Aires, estaba dentro de la estrategia nacional de utilizar a las provincias para la colocación de deuda externa (Landriscini, 2023).

Por su parte, Jujuy es otra de las provincias que van a estar sujetas a la “benevolencia” de acreedores extranjeros, sumado a que depende de las transferencias que realice el Estado nacional. Es una de las provincias que tienen la peor relación entre deuda e ingresos, su salto

en el endeudamiento lo dio con la construcción del parque solar Cauchari contrayendo un crédito internacional. En este caso, Remy (2023) argumenta que hay un sesgo de endeudamiento de carácter productivo, diferente de los años 90.

A pesar de ser de la misma alianza política del gobierno nacional, Jujuy se diferenció de Mendoza y Buenos Aires al no ser prestador de divisas para la denominada “bicicleta financiera”. Igualmente hay que seguir de cerca la toma de ese crédito ya que casualmente ese parque solar está ubicado en la mayor reserva de litio del norte, peligrando los recursos naturales de todos. En la reforma constitucional de 1992 se le cedió a las provincias el dominio originario de los mismos.

Por último, las jurisdicciones pequeñas como el caso de la provincia Chaco -que volvemos a insistir es algo que le sucede a muchas provincias- las condiciones en la toma de deuda, principalmente en la colocación de títulos públicos en moneda extranjera, acarrea ciertos problemas, como el no tener equipos altamente tecnificados que realicen la tarea de seguimiento y negociación, obligando a tercerizar estos servicios a estudios jurídicos, bancos o entidades depositando la confianza en un tema tan sensible en el sector privado, estos costos deberían tenerse en cuenta a la hora de emitir deuda (Blundetto, Flores Urturi y Miranda, 2023)

En conclusión, este libro contiene innovadores análisis respecto de la situación del endeudamiento público, convirtiéndolo en un importante insumo a tener en cuenta; más aún en momentos claves para la vida económica nacional, como los que se viven en el año 2024, a partir de las políticas macroeconómicas llevadas a cabo por el gobierno libertario del Presidente Milei.

Por **Paula Daniela Amaya**. (Universidad Nacional de Villa María) E-mail: paula.damaya@gmail.com



Esta obra está bajo una licencia internacional

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>