

## Deuda externa y Neoliberalismo punitivo en Argentina

María Teresa Piñero<sup>1</sup>

Este trabajo enfoca el vínculo entre deuda externa y políticas internacionales, tomando a la Argentina como el caso testigo y extremo de adopción de neoliberalismo con un modelo de desarrollo nacional por endeudamiento, en un contexto de gobernanza neoliberal internacional. Analizamos los debates legislativos por el pago a fondos buitres del año 2016 como el cambio de época en el tratamiento de la deuda y la conformación de un orden semiótico de neoliberalismo punitivo como manera necesaria para legitimar el ajuste social que las políticas implican en el actual gobierno de Cambiemos.

*La deuda como dispositivo de la gobernanza neoliberal se inscribe en el cuerpo de la sociedad y de cada sujeto en particular.*

### Introducción

Argentina a partir del año 2005 acepta la gobernanza neoliberal internacional de forma plena desarrollando dispositivos nacionales de implicancias vinculadas a la fase punitiva del neoliberalismo como política. Entre ellos la deuda pública y la extensión de la privada hacia todos los sectores, sobre todo los vulnerables socialmente, fueron la condición de posibilidad de su modelo de inserción de la Argentina en el mundo.

Siempre fue difícil que los ciudadanos “de a pié” comprendieran los vínculos entre las políticas exteriores y sus condiciones de vida. En el actual contexto es más posible observar dicha relación pues el neoliberalismo adoptado por el actual gobierno presupone dominio en ambas esferas; así la actual política exterior se asienta en un modelo de desarrollo nacional por endeudamiento internacional.

Utilizaré un ejemplo: El Banco de la Pcia. de Córdoba decidió dejar de subsidiar créditos hipotecarios, aumentando unilateralmente la tasa de interés para el deudor. Uno de los argumentos dado por un directivo del Banco fue: “... desde enero de 2018 rigen las normas internacionales de información financiera (Niif), que obligan a los bancos a contabilizar como pérdidas esos subsidios, lo que afecta la integración de capital del banco”<sup>2</sup>. Se trasladó la eventual baja en la tasa de ganancia del Banco a los deudores.

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Sociales UNC. Dra. en Derecho y Cs. Sociales- Prosecretaria de RRII FCS. UNC

<sup>2</sup><http://www.universalmedios.com.ar/noticias/provinciales/bancor-retira-el-subsidio-a-los-creditos-hipotecarios-viejos/>

Nos preguntamos: ¿Quién dictaminó que el cambio de una norma de contabilidad de reglas internacionales que eventualmente afectaría el capital del banco tuviera que ser entendida como un costo a pagar por el tomador del crédito? (para vivienda de sectores medio bajos). No existía la posibilidad de que el Banco absorbiera las supuestas “pérdidas”?

Es decir que la aceptación de la Argentina de normas internacionales de contabilidad operó como una regla directa-un dispositivo-para subir la tasa de interés de los deudores.

Ahora bien, ¿no había otra opción? ¿No existía la chance que el Banco absorbiera las “pérdidas” o que no integrara su capital con la misma tasa de beneficio? Sí la había, pero no en un neoliberalismo de alta intensidad que acepta de manera directa una regla del régimen de gobernanza internacional. Y que funciona a través de escalas y de micropolíticas, de activos agentes nacionales que interpretan a la manera neoliberal toda convención (Sassen, 2013)

A la pregunta de cómo es que las condiciones nacionales del desarrollo son interiorizadas por los sujetos como necesariamente subordinadas a las lógicas expoliatorias del neoliberalismo en su actual fase, Sassen nos ayuda a pensar cómo lo global o lo transnacional no es una condición de exterioridad, sino que se constituye dentro del propio espacio nacional y es desde allí que la justicia o injusticia del vínculo que se ordena adquiere relevancia.

### Construir lo global desde lo local

El actual sistema mundial se rige por una lógica de la expulsión, distinto a la organizadora de la posguerra que pensaba un orden interestatal dirigido a regular un exterior con una lógica de la inclusión. Como condición de posibilidad de dicha lógica es que desde los años 80, lo global se construye dentro del Estados nacionales produciendo una infinidad de escalas de macro y micro política que activan el ordenamiento de la expulsión. Y ya no hace falta la dominación, como postulaban los teóricos de la dependencia en los años 70. Por el contrario, siguiendo a Helleneir, 1995 (op. cit Sassen, 2015: 283) la globalización no erosiona los poderes del Estado, sino que los redirecciona.

Por ejemplo :“En síntesis, el espacio digital privado del mercado global de capitales se intersecta al menos de dos maneras específicas con el ámbito de la autoridad estatal y con el derecho. Por un lado la intersección se da mediante la introducción en las políticas de Estado nacionales, de un nuevo tipo de normas que reflejan la lógica operativa del mercado global de capitales. Por otro lado, una segunda intersección se da mediante la inserción parcial de los mercados financieros digitales en los centros financieros concretos, lo que devuelve al mercado global de capitales, al menos en parte, al ámbito de los gobiernos nacionales.” (Sassen, 2007: 122-123).

De hecho Sassen analiza trabajos (Pierson, Vogel , Esping Andersen) que ponen en cuestión la homogeneización y normalización de las reformas nacionales que llevaron adelante los Estados como producto de la era global, mostrando que ciertas reformas

tendían estabilizar lo adquirido, pero en su mayoría producían formas significativas de expulsión. Así “...las naciones más fuertes no son víctimas de la internacionalización, sino que son sus “parteras” (Sassen, 2013: 285)

Los mecanismos por los cuales se activa lo global dentro de lo local configuran “formaciones predatorias” que “no son individuos, no son organizaciones, ni barones piratas” ( Sassen, 2015: 24), son más bien la suma de complejos instrumentos de políticas públicas y de avances tecnológicos, financieros y de mercado, al servicio no solo de los individuos más ricos, sino también de las grandes corporaciones y los gobiernos más poderosos que presionan, casi de manera natural hacia la concentración aguda de la riqueza y la pobreza.<sup>3</sup> Requieren, para su formación de “capacidades sistémicas” presentes en el espacio nacional que es una combinación variable de innovaciones técnicas, financieras y de mercado, más habilitación gubernamental o sea el Estado (Sassen, 2015).

Los funcionarios del Banco Pcia. de Córdoba en el ejemplo dado se integran a nuevas formaciones sociales globales, a una red transnacional de funcionarios públicos, que son redes muy poderosas de funcionarios públicos a cargo de ciertas tareas fundamentales para el desarrollo de la economía global corporativa. Forman parte, quizás sin saber la clase burocrática global (Cox, 1981) .

“Las clases globales emergentes son resultados parciales y específicos que no constituyen necesaria ni intrínsecamente formaciones sociales nuevas, sino que pueden surgir de un reposicionamiento subjetivo y autorreflexivo en un marco transnacional de ciertas condiciones o prácticas sociales ya existentes (Sassen, 2007: 215).

Se trata de las micropolíticas de actores o procesos o normas, que desde sus espacios promueven, aún sin ser conscientes, la desnacionalización de los programas y políticas del Estado y la privatización de las normas, que son las dos condiciones centrales, desde 2015, para la construcción de la inserción de la Argentina en el mundo según el programa neoliberal.

Ambos procesos tienen implicancias en todos los ámbitos, y podemos verlo con el ejemplo del Banco Pcia. de Córdoba proporcionado. Una convención, como estas normas internacionales de contabilidad-que se comunica internamente por los circuitos informales de cada Banco- se internaliza como derecho. A esto se lo llama “derecho global de facto” instalado a través de las microintervenciones de las burocracias, de actores claves del capital y los sectores estatales, para privatizar, desregular y mercantilizar las funciones del sector público.

---

<sup>3</sup> Ha habido un aumento del 60% en la riqueza del 1% más rico a nivel global, los billonarios agregaron a su riqueza en 2012 240000 millones de dólares, suficiente para terminar con la pobreza del mundo cuatro veces (Sassen, 2015: 35).

### La deuda como condición de posibilidad de lo global desde lo local

Si como dice Sassen la característica de este sistema de lógica de expulsión es la polarización y concentración de tres elementos centrales: la riqueza, la pobreza y la deuda pública, encontramos que la Argentina de Cambiemos propone las tres.

Además de lo conocido en relación al aumento a niveles inéditos de la deuda pública, ha habilitado la generación de dos comunidades de sujetos que operan como símbolos de su política de exclusión y de adaptación al capitalismo global; la de actores con poder de veto como son los bonistas extranjeros tenedores de la deuda pública, y la de los pobres sujetos endeudados para pagar deuda contraída<sup>45</sup>. “...antes que el hecho de la deuda en sí, son las características particulares de la deuda negociada por el FMI; no se trata simplemente de la deuda, sino más bien de utilizar el problema de la deuda para reorganizar la economía política” (Sassen, 2015: 104)

Lo primero impide siquiera saber a ciencia cierta la cantidad de deuda pública, así como la dificultad de ordenar su restructuración. Tanto el mercado privado extranjero de la deuda (bonistas y fondos buitres) como el mercado público de la deuda, en este caso el FMI, hablan de las capacidades sistémicas de la Argentina para desnacionalizar las políticas estatales y ordenar la economía a la manera neoliberal sistematizando la formación predatoria de la deuda.

Por el otro lado, y en el otro extremo, los sujetos endeudados de las clases vulnerables que han aumentado significativamente por efecto de políticas intencionadas para producir el enganche neoliberal punitivista que legitime electoralmente la reelección de Cambiemos.

La deuda es una formación predatoria efecto de políticas públicas y de avances tecnológicos, financieros y de mercado, al servicio de ciertos sectores vinculados a los rentísticos del capital para reproducir la lógica de expulsión. Las formas de endeudamiento de sectores vulnerables para estimular el consumo operan por sectores privados habiendo desregulado el sector de las tasas de interés, y por el público por los entes estatales. La última lógica incorporada es la de los acuerdos con sectores comerciales privados que ofrecen descuentos a los beneficiarios de Anses, por ejemplo<sup>6</sup>.

Ambos colectivos anudan un escenario de fuerte confrontación para una futura gestión nacional, tanto a nivel interno como de política exterior. Efecto de los objetivos de Macri de privatización y mercantilización de las funciones públicas, así como la promoción de la

---

<sup>4</sup><http://centrocepa.com.ar/informes/42-la-extension-de-los-creditos-argenta-tu-propia-plata-pero-con-intereses>

<sup>5</sup><https://www.pagina12.com.ar/183555-un-76-por-ciento-mas-endeudados-en-tres-anos>

<sup>6</sup><https://www.eldestapeweb.com/anses/endeudar-los-mas-pobres-el-boom-los-creditos-anses-y-los-riesgos-que-trae-n59461>

globalización empresarial y de la transparencia corporativa para brindar confianza a las inversiones.

### Neoliberalismo punitivo

Lazaratto (2013) marca la figura del *hombre endeudado* como el sujeto por excelencia del neoliberalismo en el contexto actual. “La política de la deuda inviste de lleno lo que Foucault llama biopoder” (Lazaratto, 2013: 119), el pleno control sobre los sujetos y su vida ya que imprime un sello a la subjetividad, su realización personal, triunfo neoliberal. El lazo de unión de las sociedades es la deuda, confiere status en este contexto a los sujetos-los acredita como “solventes” y redobla el vínculo de la dominación entre deudores y acreedores. Este es el lazo real en las sociedades, el verdadero y el que permite, moldeando las subjetividades, “soportar” al neoliberalismo, adjudicándose los sujetos la culpa de los costos que hay que pagar a nivel social, en tanto se entiende, se asume, que es el sujeto mismo quien no alcanza el máximo nivel de su rentabilidad individual.

Estas operaciones autosacrificiales, que permiten explicar incluso resultados electorales inéditos<sup>7</sup>, caracterizan lo que Davies (2016) llama el *neoliberalismo punitivo*, correspondiente a la tercera fase del mismo, luego de la crisis del año 2008, en el que el paradigma neoliberal pierde componentes normativos, es decir carece de un discurso de lo bueno y justo que implica su proyecto. En esta fase los liberales, siguiendo a Foucault citado por Lazaratto (2013: 105), ya no tienen al *homo economico* como el sujeto del intercambio y el mercado, sino al empresario de sí mismo, que se castiga y culpa por los “excesos de un Estado dilapidador”.

Esta tercera fase del neoliberalismo en la Argentina, que legitima la austeridad y el ajuste a través de la operación política de instalar unos valores de castigo fuertemente moralizado-a diferencia del utilitario típico del neoliberalismo de los años 90, la observamos como marca inicial en los debates legislativos en ocasión del pago a fondos buitres.

En los debates podemos observar también como se ordenan los sentidos de una deuda cuyo carácter extorsivo de desdibuja para instalarse como producto de la irresponsabilidad, pero motor de desarrollo.

### Pagar con culpa, como deber moral

En nuestros análisis de los debates legislativos por lo que se denominó “ley de pago a fondos buitres”<sup>89</sup> analizamos cuestiones significativas en relación a las maneras

---

<sup>7</sup> Como el voto a Macri por parte de los sectores populares y vulnerables.

<sup>8</sup> Piñero MT (2017) En ese trabajo se analizan los discursos de los legisladores argentinos de las fuerzas políticas que votaron por el “sí” a la ley 27249 de “Normalización de la deuda pública y acceso al crédito

legitimadoras de un modelo de desarrollo por endeudamiento internacional que aparece presente entonces.

En este caso nos interesa destacar que entre los discursos de quienes votaron por el “sí” al pago a fondos buitres en el año 2016, encontramos un conjunto de significados que subjetivan la deuda, la convierten en un asunto personal y sujeto a evaluación moral. Una dimensión ontológica de la deuda vinculada al carácter contractual de su formación y al sentido ético subjetivo de su cumplimiento. En estos discursos del sí al pago, Estado y ciudadanos son una entidad reconocible por su carácter de deudores. *“Lo ético es pagar a lo que uno contractualmente se obligó”*, así emergen valores como *“honrar las deudas, cumplir compromisos, cumplir los pactos”*, pero asociados a un subordinado que se eleva a la categoría de un principio de orden pragmático moral; *“cuando cumplís tus deudas, sos confiable y volverás a tener crédito”*.<sup>10</sup>

A modo de síntesis podemos pensar en algunos puntos centrales que nos deja el debate y los discursos por el “sí” a la derogación de las leyes y que implica si al pago de todo lo ordenado por el juez Griesa: los discursos por el “sí” se inscriben en una cartografía que: 1- legitima los dispositivos neoliberales a través de un discurso técnico que excluye a la política como posibilidad de disputar el significado del peso de la deuda.

La desvinculación presente en los discursos entre deuda externa (en sus adosamientos en la memoria colectiva), la problemática de reestructuración soberana de deuda externa y la sentencia que obliga a pagar, denota la negación del carácter actual de mecanismo expoliante de la deuda externa del país, instrumento central en la actualidad de los mercados internacionales de crédito. Por el contrario en los discursos el problema no es el pago soberano de la deuda externa sino *no pagar lo ordenado por el juez Griesa*, aunque *la sentencia sea injusta (como es calificada) pero inapelable*.

En este orden es interesante pensar cómo estos discursos alimentan un imaginario de la coactividad del derecho transestatal, que funciona alineando los recursos de los Estados nacionales en el sentido necesario para la gobernanza internacional neoliberal. De esta

---

público” de marzo de 2016, que implicaba la derogación de las leyes denominadas “ley cerrojo” y “pago soberano de la deuda”.

<sup>9</sup> En todos los casos del entrecorillado se refieren a extractos de los discursos de los legisladores en ocasión del debate de la ley

<sup>10</sup> En todos los casos se tematizó como una cuestión de *responsabilidad* que se subjetiva de forma individual; en el caso del PRO, se asocia a la *responsabilidad pragmática del cierre* de un conflicto de carácter definitivo a la toma de decisiones que se asocian a unos programáticos que operan como redentores (futuro venturoso). emergen valores como *“honrar las deudas, cumplir compromisos, cumplir los pactos”*, y en el caso de otros mayoritarios ( UCR, Coalición Cívica, Frente Cívico), son asociados a un subordinado que se eleva a la categoría de un principio de orden pragmático moral; *“cuando cumplís tus deudas, sos confiable y volverás a tener crédito”*.

forma se abandonan los escenarios de disputa de los significados de la fuerza de un derecho que al no ser nacional, carece finalmente de capacidad coactiva. Este *derecho de facto transestatal* como parte del discurso capitalista excluye la disputa política y fija la subordinación de lo estatal frente a la primacía de los agentes financieros. Es decir, “un derecho que renuncia a constituirse en forma o apariencia de las relaciones capitalistas de acumulación para reducirse a elemento técnico o engranaje de ese circuito” (Foa Torres, 2016:95).

2. La subordinación del crecimiento y el desarrollo del país a la lógica de los mercados internacionales financieros normalizada como favorable. “*Claro que estamos contrayendo más deuda, no somos tontos, pero ahora el desafío es usarla para el crecimiento, para que la gente viva mejor*”, Frente al riesgo inminente *aparece un futuro venturoso siendo las únicas fórmulas programáticas presentes en los discursos las vinculadas a la “inserción en el mundo” consiguiendo nuevas formas de deuda. Así crecimiento y desarrollo se vinculan a un modelo de desarrollo por endeudamiento internacional.*

3. La consideración de la reestructuración de la deuda soberana como *mecanismo contractual según enfoque de mercado*, y no como sujeta a la posibilidad de ser discutida por mecanismos estatutarios internacionales o principios rectores multilaterales que ordenen el tema de la deuda. Por el contrario la concepción imperante lleva a aplicar a una cuestión de deuda internacional mecanismos imaginarios que parten de considerarla una deuda de índole privada.

4. La consideración del capitalismo como un *Cosmos* (en el sentido griego), como una fuerza incontrolable, suprema, anónima pero portadora de tradiciones culturales que imponen su jerarquía y efectos como acontecimientos naturales.

Existen en los discursos una profusión de subjetivemas descalificadores del capitalismo, planteado como un sistema que impone una lógica depredadora que confirma el carácter dependiente de las decisiones nacionales. Esta lógica capitalista aparece como a histórica sin referencias a agentes o sujetos que la causen, lo que le otorga al capitalismo un carácter inanimado y abstracto. Con lo cual la representación sobre algún tipo de cambio aparece como débil y coyuntural. Estas fuerzas exteriores se presentan en un espacio homogéneo esencialmente incontrolable que define un tipo de vínculos que impone un sentido responsable de actuación:

*“La mayoría de los países sabe cómo es el capital. El capital es igual en todas partes, sobre todo el especulativo financiero. Todos los países sabemos que necesitamos del capital, en especial de inversión, para convertirlo responsablemente en inversión productiva a efectos de que la Nación avance. Ojalá solo pudiéramos vivir con lo nuestro, pero el mundo entero vive de esta relación. El mundo que sobrevive a lo peor del capitalismo financiero internacional es el que toma previsiones y se comporta de manera responsable, como corresponde”<sup>4</sup>.*

En términos de discurso, la narrativa de un solo tipo de capitalismo como fuerza incontrolable que se sabe maligna pero se superpone fatalmente a la voluntad real de los gobernantes opera como mito, macro por su magnitud que “por su estructura narrativa, contiene expectativas implícitas sobre qué dirección seguirán los hechos y sobre qué papel jugarán los distintos protagonistas”(Paúls, 2014: 129), el que articulado a las representaciones ético-pragmáticas presentes en “los del si” sobre la obligación moral de honrar la deuda, resulta útil como coartada “incuestionable” para futuros recortes, medidas y reformas a favor de la lógica de lo que Lazzarato( 2013) designa “economía de la deuda”. Los bloques de poder aglutinados en torno a esta economía están compuestos de relaciones de poder heterogéneas porque responden a lógicas diferentes y complementarias, no obstante el principal dispositivo aglutinador son los dispositivos jurídicos internacionales.

Las condiciones nacionales del desarrollo de la Argentina son interiorizadas por los enunciadores como necesariamente subordinadas a las lógicas de los mecanismos expropiatorios del neoliberalismo; el endeudamiento a futuro entonces aparece como la condición ineludible, y al momento de ser articulado en los discursos analizados con la subjetividad en términos de dignidad (honrarás tus deudas) le confiere al capitalismo el aspecto de condición inevitable e insuperable de la vida y un mecanismo al cual debe resignarse, pero que le permite significar al sujeto su vida en un mundo capitalista. Así la dimensión valiosa del sujeto está en la dimensión moral del pago de su deuda, negándose la cuestión de la discusión sobre la dimensión *moral del capitalismo* que induce a poner en cuestión las consecuencias gravosas de sus dispositivos para los derechos económicos y sociales de los ciudadanos.

---

#### Bibliografía

Cox, R. (1981) “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en: Millennium - Journal of International Studies Junio, 1981, vol. 10.

Davies, W. (2016) “Neoliberalismo 3.0” En Revista *New Left Review* 101 noviembre - diciembre 2016. Traficante de Sueños

Foa Torres, J. (2016) “Acerca de la revolución capitalista de lo jurídico. Izquierda lacaniana y teoría crítica del derecho” en: Revista Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú. N°77. file:///C:/Documents%20and%20Settings/d14920936/Mis%20documentos/Dialnet-AcercaDeLaRevolucionCapitalistaDeLoJuridicoIzquier-5783359.pdf

Lazzarato, M (2013) *La fábrica del hombre endeudado*. Buenos Aires: Amorrortu Editores

Piñero, MT (2017) “Debates sobre reestructuración de deuda externa en el Congreso de la Nación. El capitalismo financiero en la Argentina” en: Piñero, Bonetto (comp.) *Tensiones*

*en la Democracia argentina. Rupturas y continuidades en torno al neoliberalismo.* Cuadernos de Investigación del CEA Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba

Paúls Gallardo, B. (2014) *Usos políticos del Lenguaje*. Barcelona: Antrophos

Sassen S. (2007) *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires. Katz

Sassen.S (2013) *Territorio, Autoridad y Derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires. Katz

Sassen, S. (2015) *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Katz.