

Capítulo 1

El nacimiento de la patria financiera y contratista

*"Argentina is a land of plunder, a new land,
virtually peopled in this century.
It remains a land to be plundered; and its politics
can be nothing but the politics of plunder."*

V. S. Naipaul, *Argentina and the Ghost of Eva Perón* (1980)

La proto-historia de las violaciones del contrato social argentino

Aunque en nuestro entender el punto de inflexión a partir del cual se destruyó la posibilidad de progreso se sitúa hacia 1975, el contrato social argentino venía sufriendo graves traiciones desde mucho antes y es preciso recapitularlas brevemente.

La primera violación gruesa aconteció con el golpe de Estado de 1930, que durante una década y media excluyó de la política a la Unión Cívica Radical, entonces el partido de las mayorías. Cuando en 1946 las reglas de la democracia representativa se restablecieron emergió un partido hegemónico, el justicialista. La sindicalización masiva de los trabajadores generó una nueva configuración del poder político. A la vez, el nuevo régimen también incurrió en violaciones del contrato social, cercenando reiteradamente derechos de minorías. Incendió templos católicos y prácticamente abolió la libertad de prensa. Con esa justificación, en 1955 se produjo un golpe de Estado que pretendió proscribir al nuevo partido de las mayorías. La proscripción se extendió durante dieciocho años y constituyó una violación mucho más grave aún de dicho contrato.

Dieciocho años consecutivos de proscripción del peronismo en un Estado que era teóricamente una democracia representativa necesariamente generan violencia y contra-violencia. Cuando en 1973 el poder fue restituido al partido mayoritario, la sociedad argentina se encontraba profundamente dividida no sólo en términos de izquierda y derecha, violentos y no violentos. Su burguesía estaba segmentada en sectores con intereses irreconciliables. Si las casi dos décadas de proscripción habían demostrado que no se podía gobernar sin el concurso del partido de las mayorías y los sindicatos que lo dominaban, la apertura política desataba muchas más presiones aún sobre un fisco débil y una moneda vulnerable.

El caos rondaba a la vuelta de la esquina, y hubo sectores que comprendieron que ganarían más si apostaban a la anarquía que si se empeñaban en intentar generar una estabilidad y coherencia programática que nunca llegaba. Entonces, hacia 1975, nació la "patria financiera y contratista", que como veremos fue parte del poder detrás del trono durante los treinta años subsiguientes. Ésta convirtió a sucesivas gestiones de gobierno en un festival de reiteradas licuaciones y estatizaciones de la deuda privada, que se sumaron a subsidios cuantiosos y a una corrupción sistémica, funcional a sus intereses.

Los primeros pasos en la violación de los derechos de propiedad de las grandes mayorías

Pero antes de entrar en esa narración debemos detallar algunos antecedentes importantes de ese viejo vicio del Estado y la burguesía argentina que consiste en violar los DPM. Aunque el punto de inflexión en que esta tendencia se convirtió en autodestructiva se encuentre a mediados de la década del '70, la instrumentación de políticas de este tipo se remonta a mediados del siglo XX. Ciertamente, uno de los mecanismos por los que, desde aproximadamente 1950, sistemáticamente se transfirió riqueza desde los más hacia los menos pobres, fue el saqueo de las Cajas de jubilación.

La historia de la previsión social en la Argentina comienza en 1904, cuando se promulgó la ley 4349 que creaba la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Antes de la caída de Hipólito Yrigoyen en 1930, los gremios de periodistas, gráficos y marinos mercantes habían adquirido el derecho a cobrar jubilaciones, a cargo de Cajas fundadas por los mismos sindicatos.

No obstante, durante el período 1904-1944 el beneficio alcanzó a apenas el 7% de la fuerza laboral. Fue a partir del surgimiento del peronismo que el sistema comenzó a cubrir a la gran mayoría de los trabajadores, saltando de 430.000 beneficiarios en 1944 a 2.328.000 en 1949. En ese año se creó la Caja de Empleados de Comercio, en 1946 la de Empleados de la Industria, y en 1954 se incorporaron los trabajadores independientes, profesionales y rurales.¹

Sin embargo, como cuenta Daniel Muchnik, “no es menos cierto que (...) el justicialismo halló en las Cajas de previsión una fuente de financiamiento que utilizó a discreción”. Las Cajas fueron vaciadas, y por eso la Ley 14.370 de 1954 transformó el sistema. Originalmente éste había sido de capitalización, pero consumado el defalco por parte del gobierno y agotados los fondos acumulados en las Cajas por los aportes de los trabajadores, se optó por convertir al sistema en uno de reparto. Éste sería administrado directamente por el Estado a partir de la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Cada trabajador dejaba de aportar a su cuenta individual, contribuyendo a una caja solidaria que luego distribuiría los beneficios en forma equitativa.²

Pero esa transformación del sistema no terminaría con la usurpación de los dineros, que se prolongaría durante gobiernos sucesivos. Siguiendo la prosa de Muchnik:

“Los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores alcanzaron niveles interesantes, a tal punto que el creciente déficit de las cuentas públicas se resolvería capitalizando estos fondos con bonos que emitía el Estado. Los bonos llamados Obligaciones de Previsión Social (OPS) comenzaron a inundar las Cajas. Como en los '50 la deuda acumulada en OPS ascendía al 47% del PBI, y más del 50% de la recaudación era aún colocada en OPS, el sistema de previsión tuvo que ser auxiliado, a fines de esa década, por el Tesoro Nacional. (...)”

Con los años, la situación se agudizó. “Durante los '70 la desfinanciación previsional se hizo evidente en el rescate de OPS. El Estado pagó menos del 10% de la deuda a menos del 1% de su valor nominal, a la vez que distraía recursos no genuinos para cumplir con aquellos que percibían los beneficios.”³

Este fue, pues, el primer mecanismo con que masiva y flagrantemente se violaron los DPM en la Argentina. Durante este período otros mecanismos como los subsidios de promoción industrial, la inflación y las tasas de interés real negativas también estuvieron presentes, pero de una manera menos directa.*

Las “formas heterodoxas” de financiar la inversión privada

Tempranamente sin embargo, el vaciamiento de las Cajas se combinó con otros mecanismos para transferir riqueza de los menos afortunados a los más. Por cierto, Damill y Frenkel nos cuentan que durante el período 1960-75:

“La inversión fue financiada mediante mecanismos de ahorro forzoso y transferencias de riqueza financiera entre sectores (del tipo llamado ‘impuesto inflacionario’), en proporción mucho mayor que mediante transacciones voluntarias de mercado. (...) Ejemplos de (las transferencias de riqueza) fueron el crédito subsidiado (con tasas de interés reguladas, establecidas por el Banco Central en niveles normalmente inferiores a las tasas de inflación) y el financiamiento del gasto público a partir de los fondos acumulados en los años cincuenta por el sistema previsional (equivalentes a aproximadamente el 28% del producto bruto anual del país). A lo largo de los años sesenta ganarían progresivamente terreno diversos mecanismos de subsidio y exenciones impositivas orientadas a incentivar la inversión privada, que afectaron negativamente la recaudación tributaria neta.”

Dichos autores atestiguan que posteriormente, hacia mediados de los años setenta, la situación fiscal tendió a un mayor deterioro, en parte porque estaban “agotados los excedentes acumulados por el sistema previsional”. Los economistas se refieren a esta violación del derecho de propiedad de las grandes mayorías con un cínico eufemismo: se trata de una “forma heterodoxa de financiación de la inversión”.⁴

Está claro pues que mucho antes del gobierno de María Estela Martínez de Perón, que agudizó enormemente el abuso financiero a través de una megadevaluación, todo estaba ya orientado hacia la generación de pobreza mediante la transferencia de recursos de los más pobres hacia sectores privilegiados.

El “Rodrigazo” como punto de inflexión

No obstante, fue durante dicha gestión que la Argentina sufrió un salto cuántico en materia de depreciación monetaria y especulación financiera. Según datos del Banco

* El vaciamiento de las Cajas de jubilación tuvo un correlato simétrico cuando, décadas más tarde, una vez implantado el régimen privado de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), se presionó a éstas a comprar bonos soberanos argentinos. Las AFJP, y con ellas sus aportantes argentinos, fueron las principales víctimas de la cesación de pagos de 2001 y el canje de deuda de 2005. A través de estos trámites se violaron los derechos de propiedad de cientos de miles de tenedores de bonos italianos, alemanes y japoneses, junto con los de millones de trabajadores argentinos que aportaban a las AFJP. Fue un nuevo vaciamiento del capital previsional de las grandes mayorías, a través de un nuevo mecanismo, y como tal representó una masiva violación de los DPM. Como se ve, pasan las décadas pero nada cambia. Sólo así se puede comprender que un país con los recursos naturales por habitante de Argentina haya multiplicado por cuatro el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza en el curso de medio siglo.

Central, durante el período 1946-74 la inflación anual promedio fue del 33,2%, saltando al 206% para el período 1975-83. Simultáneamente, el crecimiento del PBI bajaba de un promedio anual del 3,7% para el período 1946-75, al 0,2% para 1975-83. A partir de ese momento histórico los argentinos nos dolarizamos mentalmente. El país en que nacimos, monetariamente soberano, se había perdido para siempre. Y la deuda externa que a fines de 2001 superaba los US\$ 150.000 millones era en 1975 de apenas 5500 millones.⁵

Por cierto, hacia ese año se generó una violenta aceleración inflacionaria, debido a que con la devolución del poder al partido de las grandes mayorías (producida en 1973 después de dieciocho años de proscripción), y con la posterior muerte de Perón, dos fuerzas clientelistas pero opuestas se retroalimentaron mutuamente en un contexto de extrema fragilidad financiera. Estas fueron las crecientes demandas de subsidios diversos para la inversión privada, y las exigencias de aumento de los gastos en personal del Estado (especialmente de las provincias).⁶

Para hacer frente a las circunstancias, el 2 de junio de 1975 el gobierno de la viuda de Perón, dominado entonces por José López Rega, nombró en el cargo de ministro de Economía al ingeniero Celestino Rodrigo, quien puso en práctica un plan elaborado por Ricardo M. Zinn, su Secretario de Estado de Programación y Coordinación Económica a la vez que una de las figuras emblemáticas del “liberalismo” argentino.

La receta del nuevo equipo se lanzó el 4 de junio: megadevaluación del 100%, aumento de las naftas del 175%, suba de la energía eléctrica del 76%, y del transporte entre el 80 y el 120%. Poco después, el 28 de junio, la presidente Perón invalidaba el resultado de las convenciones paritarias, frenando aumentos salariales ya negociados.⁷ De este modo y de un plumazo se produjo una de las transferencias de ingresos más dramáticas de la historia argentina, desde los pobres hacia los ricos.

Golpes devaluatorios como éste, que cambian los parámetros macro-económicos del país de la noche a la mañana, alterando fuertemente la distribución de la riqueza desde el Poder Ejecutivo, constituyen uno de los variados mecanismos de violación de los DPM. En este caso sus autores y el país entero pagaron un alto precio. La furibunda reacción gremial, desatada el 7 de julio, acorraló a Rodrigo en el edificio de Hacienda obligándolo a huir por túneles hacia la Casa Rosada. Su renuncia dejó herido de muerte al gobierno, que en marzo del año siguiente era derrocado por la más feroz dictadura militar que la Argentina conociera en el siglo XX.

Antes de que ello ocurriera, sin embargo, la especulación se dispararía a niveles sin precedentes. Junto al mercado de divisas afloraron los mercados de títulos públicos con cláusulas de indexación. Estos bonos comenzaron a utilizarse como caución para obtener préstamos de entidades financieras. Se compraban en cualquier plaza extranjera por una fracción de su valor nominal, pero el Estado reconocía el 100% a la hora de adjudicar créditos. De esta manera, sacrificando el bono caucionado, se podía repetir la operación muchas veces, obteniendo cifras cada vez mayores montando lo que popularmente se llamó la “bicicleta financiera”. Los títulos más usados fueron los Valores Nacionales Ajustables (VANAS) mencionados en el Prefacio, que llegaron a representar una vez y media el circulante total de monedas y billetes del mercado. Ya en tiempos de los militares, su rescate costó al Estado alrededor de 25.000 millones de pesos, mientras los salarios seguían cayendo en picada.⁸ La sangría de riqueza de los

pobres a los ricos fue criminal, aunque se beneficiaron numerosas familias de clase media que compraron viviendas antes de que entraran en vigencia los mecanismos de indexación. Terminaron pagando apenas una fracción del valor de sus hipotecados inmuebles.

Un nuevo vicio: la búsqueda intencional de la inestabilidad

El episodio fue tanto más delictivo en tanto todo indica que no fue el resultado de un error de cálculo. Citando a un informante clave que fuera asesor directo de Zinn, los investigadores Néstor Restivo y Raúl Dellatorre cuentan una historia que coincide con la que hemos recabado de protagonistas y observadores sistemáticos del ámbito financiero de Buenos Aires. Según todos los testimonios, “se aplicó deliberadamente un empujón hacia el descalabro”:

“La idea era generar ‘una estampida inflacionaria que licuara la deuda de las empresas’, casi toda en moneda nacional; que rompiera el control de precios (...) que regía desde 1973, y que beneficiara sobre todo a las compañías exportadoras, vía devaluación. La explosión era adrede. Si venían los gremios y pedían el 80%, Zinn decía que debíamos ofrecerles el 100%. Y en el plan monetario que estábamos preparando nos pedía que *agregáramos* partidas siderales por las dudas. ‘Total, después van a venir los gobernadores y se las vamos a tener que dar, así que para qué demorarnos en ejecuciones’”.[†]

A partir de este episodio cundieron los juegos especulativos que las altas tasas de inflación hacen posibles. Éstos dieron nacimiento a mecanismos que se repitieron a lo largo de las décadas siguientes. Por ejemplo, surgieron los autopréstamos con seguro de cambio. Funcionaban así:

1. Una persona tenía un millón de dólares en una cuenta de los Estados Unidos.
2. *Secretamente*, lo dejaba en caución en algún prestigioso banco de ese país que a cambio le daba un “préstamo” que giraba a la Argentina. El banco se prestaba para este negocio encubierto con “*secret collateral*”.
3. El sujeto recibía el importe en pesos de un banco argentino.
4. En compensación por haber conseguido crédito externo en momentos difíciles, el Banco Central le otorgaba un seguro de cambio a seis meses.
5. Cumplido el plazo, el sujeto tenía el derecho a comprar los dólares que había cambiado, a una tasa prefijada, con una enorme ganancia debido a la alta inflación.

[†] N. Restivo y R. Dellatorre, *op.cit.*, p. 24. A raíz de cumplirse 30 años de este episodio la prensa publicó testimonios interesantes. Por ejemplo, Israel Mahler, ex titular de la Unión Industrial Argentina, dijo: “En mi empresa, un día antes del Rodrigazo teníamos una cantidad inusual de pedidos (...). En los días siguientes, tuvimos que (...) reducir la jornada laboral, porque casi todos los pedidos fueron cancelados. En realidad, nos hicieron un favor, porque con el desbarajuste que se vino no había precios. Lo peor, de todos modos, vino después. (...) Fue algo muy parecido a un saqueo”. Y Roberto Favelevic, también ex presidente de la UIA, declaró: “Yo recuerdo que en esos primeros días en la calle no había autos porque la gente no los sacaba por el tremendo aumento que hubo en los combustibles. Pero de a poco, la situación se fue recomponiendo. Para la industria hubo refinanciaciones, seguros de cambio. Para los que éramos proveedores del Estado hubo un reconocimiento, aunque tardío, de mayores costos.” En contraste, para las grandes mayorías no hubo seguros de cambio ni subsidios compensatorios. Véase Suplemento *Cash de Página 12*, 5 de junio de 2005.

Los riesgos de la operación se limitaban a la posibilidad de un cambio súbito en las reglas de juego. Por ejemplo, el sujeto habría perdido si le hubieran impedido transferir al exterior las divisas re-compradas, ya que en ese caso podría perder el depósito caucionado en el banco norteamericano. Pero este riesgo era muy menor, ya que muchos agentes financieros cercanos al gobierno participaban de la maniobra y no serían defraudados. Y un especulador inteligente pero ajeno a los corrillos del poder podía imitar a los operadores influyentes. Obrando así las ganancias eran gigantescas y el riesgo muy pequeño.

Obviamente, esos beneficios serían pagados por la gente común cuya pobreza aumentaba. Pero lo más grave de estos mecanismos es que los agentes involucrados adquirirían un interés en la devaluación. Cuánto más se devaluara, más ganaban. Como muchos operadores tenían influencia en el gobierno, podían asegurarse el desenlace. Y algunos especuladores poderosos podían apelar a los juegos aún más sucios que muchas veces se registraron en la vida política argentina. Por ejemplo, financiar huelgas para contribuir al círculo vicioso que va del aumento salarial a la devaluación.

Así nació la patria financiera. En ese momento de nuestra historia los sectores más lúcidos de nuestra burguesía, muchas veces encabezados por personajes que se identificaban como “liberales”, optaron por apostar a las descomunales rentas que la alta inflación ponía a disposición de unos pocos. Tanto desde la derecha como desde la izquierda, todos los observadores coinciden con el fenómeno. La única diferencia radica en que mientras muchos progresistas han denunciado estas maniobras ruidosamente, los conservadores tienden a reconocerlas en forma privada.[‡]

A lo largo de décadas los mismos métodos serían empleados una y otra vez, con las variantes impuestas por las circunstancias. Siguiendo con el ejemplo de los autopréstamos, éstos fueron muy usados durante el gobierno militar. Y durante la década del '90, aunque no se podía especular con devaluaciones porque la estabilidad monetaria estaba garantizada, un mecanismo similar se empleó para lucrar con las diferencias en las tasas de interés vigentes en los países avanzados (bajas) y en la Argentina (muy altas). Quien pudiera obtener crédito barato en el exterior para prestar localmente ganaba fortunas.[§]

[‡] La primera persona que me advirtió acerca de la frecuente búsqueda intencional de inestabilidad por parte de sectores poderosos de la burguesía nacional fue Cristóbal Williams. Para la descripción de algunas de estas tácticas de desestabilización, véase J. Corrales, *op.cit.* 1998. Ana Margheritis registra maniobras puntuales de este tipo en su *Ajuste y Reforma en la Argentina 1989-1995* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999), p. 50. También es un testimonio interesante el libro de Marcelo L. Acuña, *Alfonsín y el Poder Económico: el fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989*, Buenos Aires: Corregidor, 1995. Por su parte, protagonistas como Domingo Cavallo y José Luis Machinea también reconocen el problema, en las circunstancias específicas analizadas en escritos citados más abajo.

[§] Cabe aclarar que en un contexto de inestabilidad estas maniobras son muy difíciles de evitar debido a la emergencia de lo que en la jerga financiera se llama el “déficit cuasifiscal”, que no es un invento argentino. La fuga masiva de capitales hace necesario subir las tasas de interés hasta límites astronómicos, para atraer dinero. Esto conduce a enormes pérdidas operativas de carácter financiero para el Banco Central. Los déficits provenientes de estas operaciones son cuasifiscales porque, no estando contemplados en el presupuesto del Banco Central, son de todos modos financiados con fondos públicos que generan inflación. Estas pérdidas fiscales son en la práctica un gran subsidio para los sectores con acceso al crédito externo, que es mucho más barato. Tomando dinero prestado en el exterior y re-prestándolo en la Argentina, a lo largo de las décadas los ciudadanos de la patria financiera, tanto nativos como extranjeros, han acumulado gigantescas ganancias que fueron pagadas por el fisco. La fuga de capitales inherente a los

Gran parte de la deuda externa de las multinacionales establecidas en el país respondía a autopréstamos de este tipo. Posteriormente, después de la devaluación con pesificación asimétrica de 2002, las empresas privatizadas pretendieron seguros de cambio para su desproporcionada deuda externa: US\$ 700 millones de Aguas Argentinas, 3000 millones del sector telefónico, 6000 millones del sector gasífero, etc. En gran parte esta no era una deuda legítima sino que provenía de la toma de créditos en el exterior para lucrar con las tasas argentinas.⁹

A lo largo de tres décadas, bajo todos los gobiernos, la inestabilidad se usó, se manipuló y se magnificó para concentrar vastas fortunas a expensas del colectivo nacional y su creciente masa de indigentes. Toda brecha, fuera entre las cotizaciones de mercado y los valores nominales de los bonos, entre las tasas de interés internas y externas, o entre el tipo de cambio vigente al momento de tomarse un crédito y al momento de cancelarlo, fue usada para succionar cantidades masivas de fondos para beneficio de quienes tuvieran acceso a los medios y la información necesarias para aprovechar cada circunstancia.

Simultáneamente, el Estado puso a disposición de estos especuladores instrumentos como los seguros de cambio y los avales del Tesoro, que facilitaron violaciones masivas de los derechos de propiedad de las grandes mayorías, perpetradas en forma reiterada.

Definición operacional

Definiremos formalmente a la “patria financiera” como:

Un entramado de actores no siempre poderosos, provenientes de todos los sectores de la economía, incluidos los productivos, que a partir de 1975 comprendieron que en la Argentina se puede ganar mucho más dinero apostando a la inestabilidad, antes que a una optimización de la producción que requeriría una congruencia programática incompatible con la inestabilidad y disenso crónico que imperaban en el país. Se trata de una cuasi mafia informal, más meritocrática que nepótica, donde la inteligencia personal es un activo tan importante como la capacidad de cabildeo y el acceso a información privilegiada (aunque ayuda, no basta con pertenecer a una familia de banqueros para desenvolverse en la patria financiera con soltura).

Ciertamente, la experiencia demostró que en la Argentina post-1955 los conflictos sectoriales imposibilitaban los proyectos de largo plazo. En cambio, jugando especulativamente y apostando a la inestabilidad se generaban jugosas primas para aquellos que gozaran de un posicionamiento estratégico en los corrillos del poder y un conocimiento experto de la economía.** Para tales actores, esta estrategia generaba

ciclos de vaciamiento se retroalimenta por medio de este mecanismo, que produce más y más concentración de la riqueza y el ingreso, y por lo tanto mucha más pobreza en el otro extremo.

** En las palabras de Cristóbal Williams: "En Estados Unidos los expertos también se benefician de una prima. Si pueden predecir que la tasa de inflación será del 2,50% y no del 2,75% anual como prevé el resto del mercado, eso conduce a ganancias. Pero la prima aumenta a medida que crece la inestabilidad. La capacidad de predecir que la inflación del año será de 280% en vez del 140% es bastante más importante. En la Argentina esto a menudo es posible aún sin acceso a información privilegiada; se requiere talento analítico y la lectura sistemática de fuentes abiertas." Comunicación personal del 6 de octubre de 2005.

entonces como ahora más beneficios que una apuesta siempre frustrante a una estabilidad que intentara maximizar la generación de riqueza auténtica.

Por este motivo, a partir del gobierno de María Estela Martínez de Perón se gestaron ciclos en los que este segmento de la burguesía presionó en fases sucesivas por la estabilidad monetaria y el acceso al crédito fácil, luego fugó capitales al exterior, y finalmente se dio vuelta y forzó un cambio de política o de gobierno, para que se devaluase masivamente o se instrumentare algún otro mecanismo de licuación de las deudas contraídas en la primera etapa. Ello ocurrió una y otra vez, con todos los partidos y regímenes políticos. Ambos Domingo Cavallo y José Luis Machinea, desde trincheras políticas opuestas, reconocieron el papel desestabilizador de los segmentos más poderosos de la burguesía.^{††}

Por otra parte, el fenómeno no se limitó al Estado nacional sino que se vio agravado por el otorgamiento sistemático de créditos blandos por parte de los bancos provinciales, y por las licuaciones y estatizaciones de deudas contraídas con estas entidades por empresas privadas. Estas medidas fueron instrumentadas por los gobiernos y legislaturas provinciales, que estaban y aún están más colonizadas por la burguesía prebendaria que sus contrapartes nacionales. Como para colmo el Estado nacional garantiza los depósitos de todos los bancos, incluidos los provinciales, muchas veces éste se vio obligado a generar inflación intencionalmente para licuar las deudas de dichas entidades, contraídas como consecuencia de la reiterada transferencia de fondos a las empresas beneficiarias de los créditos blandos y las licuaciones. De este modo, también en este frente las violaciones de los DPM fueron permanentes, ya que los recursos canalizados a minorías poderosas por medio de estos mecanismos pertenecían al colectivo social.^{‡‡}

Subsidiaria y consecuentemente, nuestra patria financiera adquirió un interés en que el Estado fuera lo más ineficiente posible, ya que así se creaba un pretexto más para negarle recursos. Fomentó la informalidad económica porque ésta facilita la evasión impositiva. Prefirió que los políticos fueran corruptos y que no hubiera plena vigencia del Estado de derecho, ya que así se destruye la legitimidad que los gobernantes

^{††} El testimonio de Cavallo en varias instancias concretas durante la década de 1980 queda registrado más abajo en este capítulo. El de Machinea es de carácter más general y constituye un aporte de gran interés para nosotros en estas líneas. Señala la emergencia de una suerte de cultura de la licuación de deuda privada a partir del último gobierno militar. Advierte a sus interlocutores del Banco Mundial: *“The concessions made during this period were to affect the economic policy of the next years. Specifically, the reduction of private liabilities during 1982 was to leave behind a ‘syndrome of liquidification’. That is, anytime the real interest rate was quite high, expectations turned to ‘doing something in order to reduce the private debt’. (...) From then on the monetary policy lost part of its effectiveness because in many cases the response of the private sector to very high real interest rates was just to wait for the liquidification.”* Véase J.L. Machinea, “Stabilization under Alfonsín’s government: a frustrated attempt”, Documento N° 42, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 6. José Luis Machinea y Juan F. Sommer presentan conceptos similares en “El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos: la moratoria de 1988, Documento N° 59, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 4.

^{‡‡} Véase en el Capítulo 5 la sección sobre la licuación de pasivos privados efectuada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires durante la presidencia del radical Fernando de la Rúa, siendo gobernador el justicialista Carlos Ruckauf. Éste lideró el operativo del que participaron gustosos los miembros radicales y frepasistas del directorio del banco y de la Legislatura provincial. La inclusión en la maniobra del centro-izquierdista FREPASO, que integraba la Alianza gobernante, nos da la pauta de la medida en que todos los partidos fueron cómplices de estas violaciones de los DPM cuando llegaron al poder.

requerirían para imponer una reforma de las prácticas especulativas.^{§§} Cultivó las inclinaciones patriotas y antifinancieras del populacho para lograr privilegios económicos y licuaciones de deuda privada. Simultáneamente, estos vicios impidieron el desarrollo de un mercado de capitales donde la clase media baja podría ahorrar y acceder a la propiedad de bienes de producción por vía de acciones.^{***}

Este segmento de la burguesía, que ha gobernado encubiertamente desde 1975 montándose sobre gobiernos peronistas y radicales, y sobre regímenes militares y constitucionales, promueve la vigencia de un “estado de naturaleza en la economía”^{†††} donde el burgués puede robar a otros burgueses y a los pobres impunemente, aunque se perpetúe el subdesarrollo y la miseria de mayorías crecientes. Para esto, goza de la complicidad de un Estado colonizado por intereses espurios, que se abstiene de cumplir una de sus principales funciones en el contrato social: la de mantener el Estado de derecho en la economía. Según nos cuenta Cavallo, también ha gozado por momentos de la complicidad de bancos internacionales que, ante el riesgo de quiebra de las empresas deudoras, “han promovido el aumento de la deuda externa pública, sea en forma directa o a través de avales del tesoro.”¹⁰

El doble andamiaje, jurídico y delictivo, de la “patria contratista”

Una de las consecuencias más graves de este estado de cosas es que los sectores más poderosos de la burguesía prebendaria montarían un intricado sistema que combinó aspectos legales y delictivos para beneficiar a sus empresas privadas con contratos públicos abusivos. Este ordenamiento dio lugar a lo que en la Argentina se conoció

^{§§} La corrupción e ineficiencia de los políticos sirve para exigir recortes en los recursos del Estado. Los voceros de estos sectores a menudo atribuyen los problemas económicos del país al exceso de gasto público, cuando con un 17% del PBI éste está muy por debajo de lo que representa en los países desarrollados. En el año 2005 el gasto público argentino resulta insuficiente para las necesidades de un país moderno cualquiera sea el marco ideológico de su evaluación. George W. Bush no lo propondría para los Estados Unidos. Pero esta insuficiencia es funcional al interés de una burguesía depredadora que ha optado por aprovecharse de la incultura económica del pueblo antes que intentar ejercer un liderazgo moral e intelectual. También en este punto me he beneficiado de intercambios de opinión con Cristóbal Williams.

^{***} La idea de que el desarrollo financiero fomenta el crecimiento económico se origina en Bagehot (1873) y Schumpeter (1912). Pero a la idea de que el desarrollo de los mercados financieros y de capitales es central para la igualdad no la he encontrado en escritos anteriores a su enunciación por Cristóbal Williams en 1987, en un oscuro periódico de la provincia argentina de Río Negro. Más de una década más tarde la encontramos enunciada por Li, Squire y Zou, aunque con distinto fundamento. Éstos sostienen que el desarrollo de esos mercados es importante para la igualdad porque el desarrollo financiero permite que los pobres accedan al crédito. Williams no desconoce ese argumento pero le da poca importancia. La tesis central de este desconocido pensador argentino es que el desarrollo de los mercados financieros y de capitales, amén de la protección a los activos intangibles en general, incide favorablemente sobre la igualdad porque la clase media baja puede acceder al mercado financiero en tanto que dadores de fondos (ahorristas), no tanto como tomadores. Además, con buenos mercados financieros la clase media puede ahorrar, y eso da lugar a una menor concentración del ingreso sin que se resienta el ahorro nacional. Véanse los clásicos Walter Bagehot, *Lombard Street: A description of the Money Market*, Londres: Henry S. King & Co., 1873, y Joseph Alois Schumpeter, *The Theory of Economic Development, An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interests and the Business Cycle*; Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1934 (primera traducción al inglés de la obra de 1912). El trabajo académico citado es Hongyi Li, Lyn Squire and Heng-fu Zou, “Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality”, *Economic Journal* 108, enero de 1998. Finalmente, la contribución precursora de Williams se encuentra en “Un antídoto contra el feudalismo”, partes 1, 2 y 3, *Río Negro*, 17 y 18 de febrero y 4 de marzo de 1987.

^{†††} Esta acertada desagregación del conocido concepto de Thomas Hobbes me fue propuesta por Williams.

coloquialmente como la “patria contratista”: un conjunto de las empresas proveedoras más importantes, que se beneficiaron no sólo de la especulación financiera alimentada por el caos económico, sino también de cuantiosas sinecuras, multimillonarios subsidios y contratos permanentemente sobrefacturados.

El primer desvío solía estar en la declaración de necesidad de una obra, servicio o suministro. Tal como lo denuncia Horacio Verbitsky, el Estado adquirió infinidad de bienes que no necesitaba, pagando sobreprecios.¹¹

Desde una vereda ideológica opuesta, anclándose en el caso de las autopistas construidas durante el gobierno militar, que en buena medida fueron financiadas por los contribuyentes a través de créditos con avales del Tesoro que fueron cancelados por el erario público, Cavallo denunció exactamente lo mismo. Resulta sintomático constatar que, si nos atenemos a los datos fríos que aportan, la izquierda y la derecha argentinas coinciden en este diagnóstico de corrupción. En abril de 1982 el economista calculaba que:

“(Por el mismo monto) se podrían haber construido aproximadamente 5000 kilómetros de nuevas rutas pavimentadas en el interior del país, o reconstruido 10.000 kilómetros de caminos deteriorados, o perforado 3000 pozos nuevos de petróleo, o instalado 2 millones de Kw de potencia eléctrica adicional en centrales de gas, o creado toda la capacidad industrial necesaria para autoabastecernos de fertilizantes para el 100% de nuestras hectáreas cultivadas con granos.”¹²

Se optó por autopistas de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, que aumentaban el confort de la población urbana, en vez de las otras alternativas más productivas. Fueron subsidiadas por el Estado para mayor lucro de los contratistas y consignatarios privados. La declaración de necesidad estuvo tan viciada como el financiamiento encubiertamente público de las obras.

Este tipo de vicio, sin embargo, de gran magnitud pero de ocurrencia universal, es sólo la punta del témpano. El tipo de corrupción inaugurada durante la presidencia de la viuda de Perón fue cualitativamente diferente de la venalidad convencional que en diversa medida atraviesa todos los tiempos y latitudes. Para diferenciarla la llamaremos “mega-corrupción”. Se asentó sobre ardidés legales gruesamente ilegítimos, que luego fueron manipulados de manera flagrantemente delictiva.

El artilugio jurídico más importante que hemos identificado hasta la fecha es la llamada doctrina “de la intangibilidad de la retribución del co-contratante particular”. Verbitsky la recuerda en uno de los capítulos introductorios de su *Robo para la Corona*, a la vez que Rodolfo Barra, primero juez de la Corte y luego ministro de Justicia de Carlos Menem, la justifica académicamente en su *Contrato de Obra Pública*.¹³

¹³ Barra invoca las “modernas concepciones del Estado Social de Derecho” para argüir que el “principio de riesgo y ventura” propio de las contrataciones entre particulares no debe mantenerse en todo su rigor para las contrataciones entre particulares y el Estado. Véase Rodolfo Carlos Barra, *Contrato de Obra Pública, Tomo 3: Precio, Certificación, Mora, Intangibilidad de la remuneración*. Buenos Aires: Ábaco (Depalma), 1988, p. 1124; y Horacio Verbitsky, *Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires: Planeta, 1992, p. 21-31.

La doctrina está basada en una peculiar interpretación de los artículos 16 y 17 de la Constitución, referidos el primero a la garantía de igualdad como base para las cargas públicas, y el segundo a la inviolabilidad de la propiedad. La idea, que fue adoptada por la Corte Suprema en 1975, era que al llevar a cabo una obra pública el contratista privado sirve al interés general, que es responsabilidad del Estado. Por ello, éste “debe soportar las consecuencias de todas las vicisitudes económicas susceptibles de alterar la fórmula económico-financiera”. De lo contrario se impondría al empresario particular un detrimento patrimonial en aras de la satisfacción del bien común. Como recuerda Verbistky, la Corte abandonó su jurisprudencia restrictiva anterior y abrazó la nueva doctrina en el mismo momento en que comenzaba la oligopolización de la gran obra pública, concentrada en la Unión Argentina de la Construcción. Así se alcanzaba “el milagro argentino de eliminar el riesgo empresario y endosar al Estado todo posible quebranto”.

Resume Verbistky:

“A partir de 1975 la nueva jurisprudencia no sólo protegió al contratista de la suspensión de obras imputables al comitente. También admitió la revisión de las fórmulas polinómicas que se aplican para expresar variación de costos de los insumos y la compensación en caso de modificaciones. Cualquier contingencia de cualquier naturaleza que afectara la relación del contrato debía ser compensada por el ente público contratante. En aquel contexto de *stagflation* en el que todos perdían, esta doctrina liberó de todo riesgo a los grandes contratistas (...). Después del golpe del '76 se fue perfeccionando el método. Establecida la doctrina, los contratistas organizaron su relación con el Estado de modo de maximizar sus beneficios en forma arbitraria y a expensas del interés general que invocaron en la doctrina.¹³

Este principio perverso, elevado a la legalidad por un Poder Judicial colonizado por la burguesía depredadora, preparaba el camino para la más desembozada corrupción en las contrataciones de obra pública. En la típica “pseudo-licitación”^{§§§} arreglada con vistas a explotar esta doctrina jurídica, el gran negocio derivaba de las omisiones en los pliegos que tipifican los bienes a contratar. Recuerda Verbitsky:

“La redacción de pliegos se convirtió en una tarea esencial (y completamente ilegal) para los grandes contratistas. El arte reside en omitir en el pliego algún paso esencial para la conclusión de la obra. Cuando al promediar el trabajo esto se descubre, el contratista solicita su pago como adicional. El Estado se niega. El contratista pide prórroga y, mientras se discute, paraliza la obra. En ese momento agrega al reclamo el mayor costo por los gastos improductivos que le crea la permanencia de personal y el equipo más allá del plazo previsto. Con este método, el Estado termina dándole la razón al contratista y pagando aparte el paso omitido en forma mañosa en el pliego. No es excepcional que los costos de una obra terminen triplicando el presupuesto original (...), y hay casos espectaculares como el de Yacyretá, donde antes de la terminación de la represa el presupuesto ya se había decuplicado.”¹⁴

Como al perspicaz lector la pluma del extremista Verbistky puede parecerle sospechosa, recurramos a la justificación de la dimensión legal de estos procedimientos brindada por

^{§§§} Así las llama Cavallo.

Rodolfo Barra, desde las antípodas ideológicas. Apoyándose en Miguel Marienhoff y Jorge J. Llambías, el jurista recurre a la llamada “teoría o instituto de la imprevisión”:

“El respeto de la situación de igualdad frente a las cargas públicas, que impide hacer soportar exclusivamente sobre el cocontratante las consecuencias de un *álea económica* que no pesa sobre las demás personas, y la obligación de indemnizar a ese cocontratante por el menoscabo patrimonial de aquella situación de desigualdad – para mantener incólume la garantía de propiedad consagrada por el art. 17 de la Constitución Nacional – es (...) el fundamento jurídico positivo que permite, entre nosotros, la admisión de la teoría de la imprevisión en el derecho administrativo.”¹⁵

Gracias a esta enjundiosa doctrina, los funcionarios del Estado y las empresas públicas, de consuno con las empresas contratistas privadas, se dedicaron a generar “imprevisiónes”. La “doctrina” constitucional imperante sistemáticamente le daba la razón al contratista, generando la motivación para presentar pliegos defectuosos que multiplicaron las ganancias privadas hasta el infinito. Esto explica la brecha que, a partir de 1975, se fue agigantando entre los costos nacionales e internacionales de este tipo de obra.

Así se consumaba el milagro argentino de la ausencia de riesgo empresario que denuncia Verbitsky. Era el paraíso de la patria contratista. Barra lo explica y defiende con solemne decoro:

“De lo que se trata es del reconocimiento de la sustantividad del contrato administrativo. (...) Este camino nos debe conducir necesariamente al abandono del principio del ‘riesgo y ventura’ en el campo de los contratos administrativos, en particular el de obra.”¹⁶

Y para más, la doctrina se sustenta nada menos que en justicieros argumentos relativos a la distribución de la riqueza. Dice Barra:

“En el contrato administrativo también rige la regla del *pacta sunt servanda*, pero según la especie propia de la justicia distributiva y en (...) condiciones de mutabilidad. (...) No puede regir en este esquema el principio del ‘riesgo y ventura’ simplemente porque es absolutamente contradictorio con la estructura de la relación jurídica, expresión de la justicia distributiva.”¹⁷

Cuando el articulador de semejante discurso se convierte en ministro de Justicia, ¿no nos encontramos ante la mejor prueba de que el nuestro es o fue un “Estado capturado”, dedicado a vaciar el patrimonio común para beneficio de unos pocos que controlan hasta la misma definición de la legalidad?****

Obviamente, las diferencias entre los costos justos y las astronómicas ganancias provenientes de esta depredación jurídicamente avalada, que fueron equivalentes a

**** Mi colega Rodolfo Apreda, de la Universidad del CEMA, se me anticipó en el uso del concepto de “Estado capturado” en nuestro medio. Para mayores precisiones véase Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. "Seize the State, Seize the Day". State Capture, Corruption and Influence in Transition", Instituto del Banco Mundial, Policy Research Working Paper, Governance, Regulation and Finance Division, septiembre de 2000.

muchos miles de millones de dólares, deben sumarse al cómputo de lo que los ricos le deben a los pobres en la Argentina, como consecuencia de gravísimas violaciones del derecho de propiedad de las grandes mayorías. Éstas fueron perpetradas a través de ingeniosos métodos que combinaron elementos legales e ilegales, hechos posibles por la cabal colonización del Estado por parte de estos intereses espurios.

A su vez, esa colonización fue posible gracias a que se compró a los siempre mal pagos funcionarios permanentes de las empresas estatales, a los dirigentes sindicales, a los jueces y (durante los períodos constitucionales) a los políticos, que tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Legislativo vendieron sus servicios al verdadero poder detrás del trono. Esta afirmación no es el producto de una inclinación por la teoría de la conspiración. Proviene de constatar empíricamente que a lo largo de tres décadas, independientemente de que el gobierno fuera militar o constitucional, radical o peronista, el Estado argentino fue puesto al servicio de sucesivas maniobras absolutamente ilegítimas que concentraron la riqueza, adjudicaron gigantescos subsidios, alentaron la fuga de capitales, y licuaron y estatizaron deudas privadas multimillonarias.

Estos procesos fueron fundamentalmente endógenos. Aunque múltiples intereses extranjeros se hayan montado sobre ellos para lucrar abusivamente, tramas como las descritas son principalmente el producto de círculos viciosos locales que desembocan en mega-corrupción. Por lo menos en su origen no se trata, como parece creer Verbistky, del producto de una maligna intencionalidad del capitalismo internacional. Lo que más le conviene a éste es que el planeta entero consuma. Por eso invierte en la China, para crear consumidores donde no los había. Lo que se ha conseguido en la Argentina, por el contrario, es multiplicar la miseria y reducir enormemente el universo del consumo. No dudo, por supuesto, de que la inmensa mayoría de nacionales y extranjeros invitados a participar del despojo aceptaron con entusiasmo. Pero la fuente principal de nuestros males yace en el proceso histórico argentino y sus sujetos autóctonos.

NOTAS

- ¹ Daniel Muchnik, *Las AFJP en el ojo de la tormenta*, Buenos Aires: Norma, 2002, p. 53.
- ² D. Muchnik, *op.cit.*, p. 54.
- ³ D. Muchnik, *op.cit.*, p. 54-57.
- ⁴ Mario Damill y Roberto Frenkel, “Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta”, Documento N° 46, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 5-6.
- ⁵ Precios al consumidor. Véase José Luis Machinea, “Stabilization under Alfonsín’s government: a frustrated attempt”, Documento N° 42, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 135.
- ⁶ Véase Mario Damill y Roberto Frenkel, “Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta”, Documento N° 46, CEDES, Buenos Aires 1990, p. 6.
- ⁷ Daniel Muchnik, *Argentina Modelo: de la furia a la resignación. Economía y política entre 1973 y 1998*. Buenos Aires: Manatíal 1998, p. 84-88.
- ⁸ D. Muchnik, *op.cit.* 2005, p. 189, y Néstor Restivo y Raúl Dellatorre, “El Rodrigazo, 30 años después”, Buenos Aires: Capital Intelectual (Colección “Claves para Todos” dirigida por José Nun), 2005, p. 26-27.
- ⁹ E. Basualdo y D. Aspiazú *op.cit.* p. 4.
- ¹⁰ Domingo F. Cavallo, *Economía en Tiempos de Crisis*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989, p. 19-20.
- ¹¹ Horacio Verbitsky, *Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires: Planeta, 1992, p. 26.
- ¹² D.F. Cavallo, *op.cit.*, p. 18.
- ¹³ H. Verbitsky, *op.cit.*, p. 24-25.
- ¹⁴ H. Verbitsky, *op.cit.*, p. 26.
- ¹⁵ Rodolfo Carlos Barra, *Contrato de Obra Pública*, Tomo 3 (Precio. Certificación. Mora. Intangibilidad de la remuneración). Buenos Aires: Ábaco (Depalma), 1988, p. 1128.
- ¹⁶ R.C. Barra, *op.cit.*, p. 1131.
- ¹⁷ R.C. Barra, *op.cit.*, p. 1135.