

## Revista de Historia Americana y Argentina

Vol. 58, N° 1, FEB-JUL 2023, Mendoza (Argentina)

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

ISSN: 0556-5960, ISSNe 2314-1549, pp. 215-249

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

URL: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/revihistoriargenya>

Recibido: 22/10/2022 Aceptado: 24/06/2022

 <https://doi.org/10.48162/rev.44.043>



# Coaliciones políticas y argumentos en el conflicto de la Argentina con los Fondos Buitres. De la ley de Pago Soberano (2014) a la ley de Cancelación de Deuda (2016)

Political coalitions and arguments in Argentina's conflict with Vulture Funds. From the Sovereign Payment law (2014) to the debt cancellation law (2016)

**Ayelen D. Alvarez**

 0000-0003-2662-9061

Universidad Nacional de Lanús

Buenos Aires, Argentina

 [ayelenalvarez.cba@gmail.com](mailto:ayelenalvarez.cba@gmail.com)

**Francisco J. Cantamutto**

 0000-0002-6996-1534

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Universidad Nacional del Sur

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur

Buenos Aires, Argentina

 [fcantamutto@iiess-conicet.gob.ar](mailto:fcantamutto@iiess-conicet.gob.ar)

## Resumen

La Argentina atravesó un largo conflicto con los acreedores afectados por la cesación de pagos de 2001. Un grupo reducido, especializado en litigar a largos plazos, logró

---

**Cómo citar este artículo / How to cite this article:** Alvarez, A. y Cantamutto, F. J. (2021). Coaliciones políticas y argumentos en el conflicto de la Argentina con los Fondos Buitre. De la ley de Pago Soberano (2014) a la ley de Cancelación de Deuda (2016). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 58 (1), pp. 231-267. En <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/revihistoriargenya> o <https://doi.org/10.48162/rev.44.043>

afectar no solo el acceso del país al mercado de capitales sino la dinámica política nacional. Se analizan aquí las coaliciones políticas que se conformaron en torno al conflicto del Estado argentino con los llamados “fondos buitres”, y los principales argumentos e ideas en torno al problema de deuda soberana. Para ello, se analizan los debates en el Congreso por la Ley de Pago Soberano de 2014 y su posterior derogación bajo la Ley de Cancelación de Deuda en Cesación de Pago de 2016. Se mapea de esta forma las principales posiciones políticas y discursos en el marco de un importante giro en el tratamiento del conflicto. Se argumenta que ambas leyes fueron claves en la configuración de las fuerzas políticas en disputa.

**Palabras clave:** arquitectura financiera internacional; deuda externa; reestructuración de deuda; fondos buitres; sociología económica.

### **Abstract**

Argentina went through a long conflict with creditors affected by 2001 debt default. A small group, specialized in long-term litigation, managed to affect not only the country's access to the capital market but also the dynamics of the national political arena. This paper analyzes the political coalitions that were formed around the Argentine State's conflict with the so-called "vulture funds", and the main arguments and ideas surrounding the sovereign debt problem. To this end, we proceed to analyze the debates in Congress over the 2014 Sovereign Payment Law and its subsequent repeal under the 2016 Debt Cancellation in Cessation of Payment Law. It thus maps the main political positions and discourses in the context of an important shift in the treatment of the conflict. It is argued that both laws were key in shaping the contending political forces.

**Keywords:** international financial architecture; external debt; debt restructuring; vulture funds; economic sociology.

La Argentina atravesó un largo conflicto con los acreedores afectados por la cesación de pagos de 2001. A pesar de haber realizado un canje en 2005, reabierto en 2010 y 2013, un grupo reducido de acreedores sostuvo sus reclamos sin aceptar nuevas condiciones. Estos acreedores, especializados en comprar deuda a bajos precios y litigar en largos plazos para obtener altos rendimientos, son conocidos como “fondos buitres” (Manzo, 2018). Estos fondos lograron una serie de éxitos judiciales a partir de 2012, y en función de sus exigencias afectaron no solo el acceso del país al mercado de capitales sino la dinámica política nacional. La disputa con los “fondos buitres” adquirió relevancia en la agenda pública, siendo un eje de la campaña

presidencial de 2015. La entonces oposición<sup>1</sup> enfatizaba la necesidad de hacer a un lado la ideología y normalizar las relaciones con el mundo financiero (Treacy, 2021).

Mientras que el gobierno de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) logró en 2014 la aprobación en el Congreso de la Ley de Pago Soberano (LPS) N° 26.984<sup>2</sup>, apenas dos años después, la misma fue derogada por impulso del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) mediante la Ley de Cancelación de Deuda en Cesación de Pago N° 27.249<sup>3</sup> de 2016 – aquí referida como Ley de Pago a los Fondos Buitre (LPFB)-. En tal sentido, resulta de interés abordar cómo en un período de escasos dos años, cambio de gobierno nacional mediante, se pasó de una estrategia de confrontación a una de conciliación (Nemiña y Val, 2018) que involucró no solo al Poder Ejecutivo sino al Poder Legislativo. ¿Fue tan abrupto el cambio de situación política?

En este sentido, resulta de interés abordar las coaliciones socio-políticas que se conformaron en torno al conflicto del Estado argentino con los “fondos buitres”, y los principales argumentos e ideas en torno al problema. Para ello, se comparan los argumentos y coaliciones a partir de los debates en el Congreso por la LPS de 2014 y su posterior derogación bajo la LPFB de 2016. Se mapea de esta forma las principales posiciones políticas y discursos en el marco de un importante giro en el tratamiento del conflicto.

Este artículo se basa en una investigación más amplia (Álvarez, 2020) que vincula estas posturas y argumentos con los vertidos en la arena pública por diversas organizaciones sociales y empresariales, como forma de asociar actores sociales y políticos en torno a un mismo problema. De esta manera, se busca vincular la formulación de políticas públicas al juego de interpretaciones y demandas articulados a nivel social, evitando atribuir el carácter político a la distribución de resultados. Este enfoque permite reponer la argumentación que definió la toma de decisiones, en este caso, ciñéndonos a la arena política en el Congreso Nacional.

---

<sup>1</sup> Esta oposición confluyó en la Alianza Cambiemos, conformada para competir en las elecciones de 2015. Aglutinó a distintas fuerzas políticas, entre las que destacan Propuesta Republicana, la Coalición Cívica ARI y la Unión Cívica Radical.

<sup>2</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234982/norma.htm>

<sup>3</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259940/norma.htm>

Respecto al procesamiento y análisis de datos de fuentes de prensa, en primer lugar se realizaron búsquedas específicas de noticias de tres meses previos y posteriores a los debates parlamentarios de las dos leyes mencionadas (en total se tiene como registro un período de un año de artículos periodísticos). La fuente seleccionada fue el portal digital del diario de tirada nacional La Nación, que cubrió ampliamente ambos procesos sin cambios en la línea editorial. Adicionalmente, se realizaron búsquedas específicas otros diarios, portales, circulares, solicitadas y actas institucionales de aquellos actores que se considerados relevantes al momento del análisis. Se codificó este *corpus* mediante el programa Atlas.ti, permitiendo su análisis en clave de argumentos y alianzas. Esto se vinculó con los argumentos vertidos en el debate legislativo de ambas leyes. Concretamente, se analizaron los discursos completos de los debates parlamentarios en la aprobación de las leyes, procesados con el mismo programa, y organizado en torno a las categorías que asociaran argumentos y alianzas dentro del plano del poder legislativo como a nivel social. La propuesta epistemológica de Análisis Crítico del Discurso (Alonso, 1998; Angenot, 2010) permitió reponer así los argumentos vertidos con los actores concretos que los formulan, en una clave de disputa social por el sentido.

El artículo se organiza como sigue. En la primera sección, se revisan los principales hitos en torno al manejo de la deuda en default y en particular del conflicto con los Fondos Buitres. En términos amplios, este marco de referencia sirve para comprender las posiciones de enunciación de las figuras políticas consideradas más adelante, en tanto recomponen las principales tensiones económicas y el proceso político en curso. En la sección segunda y tercera se analizan los discursos de diputados y senadores en torno a los debates por la LPS y la LPFB, respectivamente. Por último, se ofrecen evaluaciones comparativas de ambos debates en el marco de las tensiones económicas y políticas señaladas.

### **Un marco histórico de referencia**

Es posible afirmar que la Argentina atravesó durante la Convertibilidad (1991-2001) el cenit del neoliberalismo, por ser el período durante el cual se llevaron a cabo la mayor parte de las reformas estructurales que modificaron la estructura productiva del país (Basualdo, 2006; Bonnet, 2008; Piva, 2007). La Convertibilidad se forjó en torno a la paridad del peso con el dólar, bajo un esquema de caja de conversión con tipo de cambio fijo. Para sostener este esquema, se recurrió primero a la privatización de prácticamente todas las

empresas públicas y, en segundo término, al profuso uso de la deuda. Eventualmente, cuando diversos países de la periferia comenzaron a atravesar crisis financieras, el endeudamiento se encareció para la Argentina, lo que obligó a sucesivas reestructuraciones y acuerdos. A pesar de estos esfuerzos, entre los cuales se destaca el “Blindaje Financiero” de 2000 y el “Megacanje” de 2001 (Arceo y Wainer, 2008) –“corralito” y “corralón” como se popularizaron- la continuidad del proceso estaba condicionada por la posibilidad de ajustar aún más las condiciones de vida de la población, algo que estaba dificultado por la creciente movilización social (Pucciarelli y Castellani, 2014).

La Argentina declaró el default de casi la mitad de su deuda pública en diciembre de 2001, durante la breve presidencia interina de Adolfo Rodríguez Saá. La mitad restante había sido recientemente reestructurada, antes de la crisis de la Convertibilidad, y su cumplimiento no se vio afectado en lo sucesivo. El default, aplaudido en el Congreso, abriría una nueva etapa en la economía política argentina. En este nuevo período, ganarán incidencia las fracciones del capital productivo frente a un retroceso relativo del capital financiero dentro del bloque en el poder<sup>4</sup>, lo que se puede constatar en las tasas de expansión sectorial así como en las fuentes de divisas (Wainer, 2013). Si bien en general las fracciones productivas fueron ganadoras desde el punto de vista de la economía política, fue la fracción industrial la que específicamente dirigió con sus demandas e interpretaciones la nueva política económica (Cantamutto, 2017)<sup>5</sup>. En el proceso político, esto dio curso a la formación de una coalición posneoliberal, y, en el plano de las ideas, a un programa neodesarrollista (Félez y López, 2012) cuyo discurso se basaba en la revalorización de la producción -en especial, industrial- por sobre la especulación, lo cual se suponía generaría fuentes de empleo y a través suyo una mejora distributiva. En torno a esta decisión se configuró un cambio

---

<sup>4</sup> El concepto fue propuesto por Nicos Poulantzas (1969), recuperando las ideas de Antonio Gramsci sobre bloques sociales. Su propuesta implica reconocer las heterogeneidades económicas y políticas al interior de la clase dominante para pensar su representación en el Estado. Por más detalles respecto de su uso para el análisis del caso argentino, ver Cantamutto (2022).

<sup>5</sup> Esta apreciación permite remarcar el carácter desgarrado de las fracciones ligadas al agronegocio, que si bien son claras ganadoras del periodo en materia económica -ganando poder estructural-, fueron también desplazadas en el campo político. Esta particular situación sería la base del conflicto iniciado en 2008., a raíz de la Resolución N 125, a través de la cual se establecían retenciones móviles a la exportación, principalmente a la soja. La respuesta fue un lockout patronal por parte de la llamada mesa de enlace –conformada por las cuatro principales entidades agropecuarias: SRA, CRA, FAA y CONINAGRO- que se extendió por 129 días.

significativo, que marcaría la Argentina del siglo XXI, en especial, con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007).

La deuda en default abrió espacio fiscal para políticas heterodoxas y también permitió ganar cierta autonomía en el campo de las relaciones externas del país (Nemiña, 2012; Roos, 2019). Sin embargo, tenía un peso particular en la búsqueda de un capitalismo “serio”, como declaró en su discurso de asunción el entonces presidente Néstor Kirchner. Sin una reestructuración de la deuda, el mercado internacional de capitales estaba básicamente vedado para el país. De tal modo, en 2005 se logró completar un canje que normalizó el 76% de la deuda en default, involucró una quita relevante sobre el capital (aunque permitiendo ganancias a quienes adquirieron los bonos en el mercado secundario), redujo la cantidad de bonos, de jurisdicciones de aplicación y de monedas, incluyendo asimismo elementos relativamente novedosos como un bono atado al crecimiento del PBI (Damill, Frenkel, y Rapetti, 2005; Gogliormella y Malic, 2013 y Müller, 2013). En ese momento, los acreedores que habían quedado fuera del canje (*holdouts*) estaban dispersos en diversas clases de fondos, incluyendo un tipo específico que cobraría relevancia en los años siguientes.

Es oportuno explicar que los cambios legislativos operados en Estados Unidos e Inglaterra a fines de 1970 crearon la posibilidad de demandar a un Estado soberano ante tribunales extranjeros, otorgando excepciones a la inmunidad soberana. A ello se sumaron interpretaciones favorables hacia los “buitres” mediante la omisión de la doctrina Champerty<sup>6</sup>, generando un precedente basado en la interpretación de la cláusula *pari passu* (Kupelian y Rivas, 2014). A esto se suma un cambio operado en el mercado de deuda soberana, en el que perdieron peso los bancos ante una heterogeneidad de acreedores dispersos en distintos mercados (bonistas); que operaron sin limitaciones contractuales hasta 2003, cuando comenzaron a aplicarse las cláusulas de acción colectiva –CAC– (Ranieri, 2015). El marco jurídico y la arquitectura financiera internacional favorecieron durante años el accionar de los fondos buitre, consistente en la compra a bajos valores de mercado de títulos públicos y el desarrollo de acciones legales y políticas para obtener el cobro pleno, más punitorios y costas (Nemiña y Val, 2018). Aunque se trata de juicios prolongados, el rendimiento esperado compensa el esfuerzo. Estos

---

<sup>6</sup> Doctrina que prohíbe la compra de deuda con el objetivo de iniciar reclamos legales suponiendo que ninguna persona natural o jurídica puede comprar documentos de crédito vencidos con la intención y el propósito de interponer una acción o un proceso judicial respecto a la misma.

fondos aprovecharon las emisiones de bonos argentinos bajo jurisdicción extranjera, sin CAC, lo cual les permitió reclamar por el pleno ante juzgados fuera del país.

Tras el canje, y la cancelación de toda la deuda con el FMI en 2006, el país aún no lograba reconstruir el acceso fluido al crédito. Paradojalmente, esto resguardó relativamente a la Argentina de la crisis de 2008. Sin embargo, en el marco de una creciente relevancia de la restricción externa posterior a ese año, el acceso a fondos se volvía crucial en los términos del propio gobierno (Barrera y Bona, 2017). Entre 2002 y 2010, la principal fuente de divisas habían sido los “dólares comerciales” generados por las fracciones productivas del bloque en el poder; sin embargo, a partir de ese año, las salidas por diversas vías -tanto en la cuenta corriente como la financiera- hicieron perder capacidad de financiar el proceso de acumulación. Esto, en un contexto donde los términos de intercambio ya no resultaban tan favorables, presionó al gobierno por recomponer el acceso al crédito. De hecho, a partir de la presión de tres grandes bancos, el canje de deuda se reabrió en 2010, logrando una aceptación de poco más del 92% de la deuda original. No obstante, el 7% remanente de acreedores pudieron no aceptar los términos de la reestructuración por la ausencia de CAC (Ranieri, 2015). Aquellos fondos que comenzaron acciones legales en búsqueda de mayores rendimientos involucrados en el conflicto representaban apenas el 0,45% de la deuda defaultada en 2001 (Kupelian y Rivas, 2014).

El gobierno argentino insistía con la política de “pagar lo que sea compatible con el crecimiento”, como forma de limitar el peso de las finanzas en el proceso de valorización del capital (Schorr, 2018). A pesar de ello, por diferentes vías es notable la creciente relevancia del capital financiero sobre el modo de desarrollo (Bordón, 2017). El gobierno de Cristina Fernández llamó política de desendeudamiento a esta lógica de pago para resolver el retorno al mercado de capitales, por la cual se abonaron más de U\$D 192.000 millones entre 2003 y 2015, y se mejoraron indicadores de sostenibilidad de la deuda -reducción del peso en moneda extranjera, de acreedores privados, y en relación con el PBI (Nemiña, 2018). El objetivo de toda esta política no fue una confrontación abierta con el capital financiero sino lograr pagos compatibles con el crecimiento de la economía.

En 2012, a través de una interpretación particular de la cláusula *pari passu*, el juez federal del distrito Sur de Nueva York Thomas Griesa falló a favor de los fondos que no habían entrado a ningún canje: Elliot (controlante de NML

Capital, de Paul Singer), Dart, Aurelius, AC Paster y Blue Angel. Se obligaba así a la Argentina a pagar la totalidad de deuda reclamada, más intereses, punitivos y costas. El país señalaba la imposibilidad de admitir este fallo, pues seguía vigente –hasta finales de 2014– la cláusula de Derechos Sobre Futuras Ofertas (RUFO, según sus siglas en inglés), que permitía a los acreedores que habían canjeado sus bonos reclamar cualquier mejora que se les otorgara a los “buitres”. Comenzó así una escalada de conflictos político-judiciales, incluyendo embargos y bloqueo de pagos a fondos reestructurados<sup>7</sup>. En el país, el gobierno de Fernández de Kirchner utilizó esta disputa como la expresión última de su modelo económico: “patria o buitres” era el lema que oponía una nación soberana a las demandas de un grupo menor de las finanzas globales (Cantamutto, 2016). No puede dejar de enfatizarse que el carácter de operatoria de estos fondos es incluso problemático para el resto del sistema financiero, en tanto pone en problemas la continuidad de la relación de los servicios de la deuda, y afecta así a otros acreedores.

En 2014, el juez Griesa bloqueó el pago a acreedores que habían ingresado a canjes previos, forzando al gobierno argentino a abrir una cuenta de cobro dentro del país. Por este motivo, el gobierno impulsó la LPS con el objetivo de cumplir con sus compromisos de deuda, creando Nación Fideicomiso S.A. y logrando continuar con las transferencias de pago a fondos reestructurados. Por supuesto, con este nivel de conflictividad, el país tenía vedado el acceso a fondos frescos, en el marco de una creciente falta de dólares (Treacy, 2015)<sup>8</sup>. Mientras tanto, el gobierno logró construir apoyos a escala internacional, cuyo punto más alto fue la promoción de los Principios Rectores para la Reestructuración de Deudas Soberanas en la Organización de Naciones Unidas (Bohoslavsky y Raffer, 2017).

Vencida la cláusula RUFO en 2014, en principio el gobierno podía acceder a las demandas de los acreedores litigantes. Sin embargo, no solo temía

---

<sup>7</sup> Argentina fue embargada 28 veces por los fondos buitres, entre 2007 y 2010, canceló vuelos del avión oficial Tango 01 a Estados Unidos y a Alemania para que no lo embargaran, se confiscó la fragata argentina Libertad en el 2012, entre otras. Ver <http://www.losandes.com.ar/notas/2012/10/26/timerman-revelo-otros-embargos-fondos-buitre-bienes-argentinos-675839.asp>

<sup>8</sup> Esta situación fue atendida desde 2013 mediante la creciente imposición de controles de capitales y cambiarios, que limitaron el flujo de salida de dólares. El carácter asistemático de esos controles se conjugaba de forma conflictiva con los múltiples gestos para reconstruir el acceso al crédito, incluyendo el acuerdo con el Club de París o la resolución de los litigios en el centro de arreglos de diferencias del Banco Mundial.

nuevas interpretaciones desfavorables en los tribunales internacionales, sino que resultaba un contrasentido en el marco del proceso político interno. La disputa con este actor social era políticamente “redituable”, en tanto expresaba una forma de acumulación estrictamente especulativa, desvinculada de todo objetivo productivo. No suponía confrontación con el conjunto del sistema financiero internacional –con el que se buscaba negociar-. En 2015, año de elecciones presidenciales, no resultaba lógico abandonar este exterior constitutivo de la identidad política kirchnerista.

La principal oposición, la flamante alianza Cambiemos, tomó un camino diferente. Más allá de las simpatías ideológicas y carreras profesionales vinculadas al mundo de las finanzas, el arreglo de este conflicto aparecía como una expresión clara de la política exterior propuesta. Integrantes del futuro gobierno realizaron negociaciones con los *holdouts* y los fondos buitres incluso antes de asumir. “El Sr. Caputo expresó al Sr. Pollack<sup>9</sup> la intención de la nueva administración de comenzar dichas negociaciones prontamente después de que asuman sus cargos el 10 de diciembre”<sup>10</sup> (10/12/15, LN). La alianza opositora ganó las elecciones en un apretado ballotage que puso fin a los doce años de kirchnerismo en el Poder Ejecutivo nacional y eso tuvo consecuencias en el conflicto que analizamos.

La llegada al gobierno de Cambiemos modificó sustancialmente la estrategia. De una propuesta que se puede caracterizar como neodesarrollista, se pasó a una neoliberal tardía, donde el endeudamiento jugaba un rol central (Basualdo, 2017; Cantamutto, Costantino y Schorr, 2019; Susani, 2019). El perfil socio-económico del gabinete nacional mostraba un claro acercamiento con el empresariado más concentrado (Canelo y Castellani, 2016), incluyendo figuras centrales vinculadas al mundo de las finanzas

---

<sup>9</sup> Pollack era el mediador designado por el juez Griesa en el conflicto con los fondos buitres.

<sup>10</sup> La Nación, 10-12-2015.

como los casos del Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas Alfonso Prat-Gay<sup>11</sup> y su Secretario de Finanzas, Luis Caputo<sup>12</sup>.

En febrero de 2016 lograron pre-acuerdos con distintos acreedores: bonistas italianos, los fondos Montreux Partners y Dart Management, Brecher Class Action, y algunos Me Too (Lightwater Corp., Old Castle Holdings, VR Capital, Procella Holdings y Capital Ventures International). También trascendió que el gobierno aceptó pagarle a los fondos NML, Aurelius Capital, Dadivon Kempner y Bracebridge Capital una suma de aproximadamente U\$D 4.653 millones, lo que suponía el pago irrestricto de bonos caídos y gastos ejecutados en la persecución internacional al deudor.

Para fines de febrero ya había acordado con los principales *holdouts* y fondos buitres, pero al mismo tiempo se habían excluido a otros, concretamente a los acreedores argentinos organizados bajo el nombre Pablo Varela. Los mismos declararon sentirse discriminados por el gobierno, ya que éste priorizó a grandes fondos. Llamativamente, una diferencia central entre ambos radica en que los bonistas argentinos compraron sus títulos antes del default, mientras que los fondos buitres lo hicieron luego del mismo. Es decir, en el primer caso eran afectados por el default, mientras que en el segundo eran quienes lo aprovecharon. El nuevo gobierno optó por beneficiar a estos últimos.

El cambio de estrategia “resolvió” en cuatro meses un conflicto de más de quince años. El 30 de marzo de 2016 se aprobó, con apoyo de parte de la oposición en el Congreso, la ley N° 27.249 (LPFB), que permitió el pago de los *holdouts* -derogando las leyes Cerrojo y la LPS-. Además de la cancelación en efectivo de U\$D 11.864 millones antes del 14 de abril, se habilitó al gobierno a endeudarse por un total de U\$D 15.500 millones. La resolución de este litigio tuvo dos consecuencias sobre la gobernanza financiera internacional: por un lado, suspendió el desarrollo que se había iniciado en el ámbito multilateral de una propuesta estatutaria, vigorizando al mecanismo contractual; por otra

---

<sup>11</sup> Trabajó en J. P. Morgan en Nueva York, Londres y Buenos Aires y llegó a ser con 33 años director de estrategia de tipos de cambio de esa banca en Londres. En diciembre de 2016 fue imputado junto al ex presidente Mauricio Macri y el jefe del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de ese momento, Federico Sturzenegger, por presuntas irregularidades en la causa por venta de LEBACS y generar un precio artificial del dólar.

<sup>12</sup> Se desempeñó como jefe de Trading para América Latina del JP Morgan entre 1994 y 1998, y el mismo cargo para Europa del Este y América Latina en el Deutsche Bank entre 1998 y 2003. Desde ese año hasta 2008 fue presidente de la sede argentina de dicho banco.

parte, avaló la jurisprudencia que sentó el juicio del siglo, la cual incentiva el comportamiento buitre, erosiona la equidad entre los acreedores y condiciona negativamente la relación de estos con los deudores, profundizando la inestabilidad del sistema financiero internacional (Nemiña y Val, 2018).

Esta sucinta presentación nos ofrece un marco para comprender las tensiones económicas y políticas asociadas al conflicto con los fondos buitres. En tal sentido, la llegada de la alianza Cambiemos sirvió para modificar de forma veloz y contundente la estrategia de abordaje del conflicto, pasando a una solución cooperativa (Val, 2017), habilitando una nueva fase de endeudamiento acelerado (Cantamutto y Nemiña, 2018). Resulta de interés entonces indagar los argumentos y posturas políticas al interior del Congreso de la Nación para comprender la construcción de sentidos sobre el accionar de esta política. Naturalmente, el apoyo u oposición a una ley específica es inescindible de las alianzas que se construyen en la disputa política, de modo que las coaliciones específicas en torno a cada proyecto no necesariamente componen una sorpresa. No obstante, como se verá, no hay una continuidad directa oficialismo-oposición. Asimismo, nos interesa rescatar aquí los argumentos presentados para justificar las posturas frente a los proyectos de ley.

### **Coaliciones y argumentos en torno a la LPS de 2014**

La LPS N° 26.984 fue promulgada el 11 de septiembre de 2014. Con ella se removió al *Bank of New York* como Agente Fiduciario y se creó una cuenta especial de Nación Fideicomisos S.A. en el BCRA para desbloquear el pago a los acreedores con tenencia de bonos reestructurados. También habilitó cambios en la legislación y jurisdicción aplicable a sus títulos, ya sea por la local y/o la francesa, y se creó en el ámbito del Congreso Nacional, la Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación, entre otras. Llamativamente, la LPS declaró de interés público el pago de la deuda externa al mismo tiempo que indicaba su investigación<sup>13</sup>. La Comisión en cuestión no

---

<sup>13</sup> La investigación de la deuda conectaba con una demanda de la sociedad en torno a su legalidad y legitimidad, recuperando lo actuado por el juez federal Ballesteros en la causa iniciada por Alejandro Olmos. Así, la comisión tenía por finalidad “investigar y determinar el origen, la evolución y el estado actual de la deuda exterior de la República Argentina desde el 24 de marzo de 1976 hasta la fecha, incluidas sus renegociaciones, refinanciaciones, canjes, megacanje, blindajes, los respectivos pagos de comisiones, default y reestructuraciones, emitiendo opinión

sesionó en los plazos y formas requeridos, sin llegar a un dictamen común, a pesar de los esfuerzos de algunos de sus integrantes (Lozano, 2021).

A continuación, se presentan las posturas en torno a la ley y los argumentos utilizados para justificar su interpretación por los diferentes espacios políticos.

### **A favor: reestructuraciones exitosas, soberanía política e independencia económica**

En esta subsección se resumen los principales argumentos utilizados por los/as senadores/as, diputados/as y funcionarios/as que defendieron el proyecto de ley. Se trata centralmente del bloque del Frente para la Victoria (FPV) – Partido Justicialista (PJ), Nuevo Encuentro y algunos partidos provinciales aliados.

En primer lugar, estas fuerzas comparten la interpretación sobre el cambio en el modelo de desarrollo que significó el pasaje a uno de valorización financiera a partir de la última dictadura (1976-1983) y cuyo colapso cifran en 2001. En este sentido, la deuda es entendida como un problema estructural, de condicionamiento a la soberanía política y económica en beneficio de sectores concentrados locales y extranjeros, especulativos financieros, en detrimento sectores de la producción y el trabajo. Durante el debate el senador Ruperto Godoy (FPV-PJ) señaló que a partir de ese cambio de matriz económica, con centralidad en la especulación financiera, los países toman deuda con premisas vinculadas a la desindustrialización, privatización, desregulación y precarización laboral donde “el país comenzó a perder autonomía, independencia, y comenzó a dejar de lado herramientas de la economía y se puso al servicio de lo que nos sugerían las grandes corporaciones financieras y también los bancos multilaterales de crédito, fundamentalmente el FMI”<sup>14</sup>.

En segundo lugar, se resalta la defensa de las reestructuraciones de deuda soberana, entendidas como herramienta fundamental para recuperar

---

fundada respecto del efecto de los montos, tasas y plazos pactados en cada caso, y sobre las irregularidades que pudiera detectar”.

<sup>14</sup> Dirección General de Taquígrafos del Senado de la Nación Argentina (en adelante DGT), 13ª Reunión - 6ª Sesión especial, 3 y 4-9-2014, p. 71.

soberanía política y otorgar mayor independencia económica para la reconstrucción de un capitalismo en serio, de crecimiento económico inclusivo con protagonismo estatal, para el diputado Roberto Feletti (FPV-PJ) “este proceso de reestructuración de deuda permitió reinstalar en el centro de la escena al Estado argentino como redistribuidor social”<sup>15</sup>. Y señalan que el proyecto económico del gobierno kirchnerista implica una vuelta a un modelo productivo, contrapuesto al especulativo, del cual los fondos buitres son “un actor de avanzada”<sup>16</sup>, que utilizan la misma estrategia en diferentes países de la periferia, obteniendo ganancias extraordinarias bajo lobby judicial, financiero, mediático y político: “no es solamente un tema económico, un tema financiero, un tema jurídico, sino que acá hay una cuestión de debate de la dominación financiera de un capital a escala global que quiere cobrarse, que quiere perjudicar la soberanía de los estados, que quiere estar por encima de la soberanía de los estados”<sup>17</sup>.

También el bloque advertía que, ante un posible pago a una minoría acreedora, al seguir vigente la cláusula RUFO, podría disparar una serie de demandas que nos llevaría al default. Axel Kicillof, ex ministro de Economía señalaba que:

(...) si la Argentina se viera obligada a pagar a los fondos buitres, el país sería empujado a un default (...) después de los 1.500 millones y de los 15.000 millones -que seguirían reclamando los holdouts-, van a venir 120.000 millones de dólares -que reclamarían los bonistas del canje-<sup>18</sup>.

Por último, se argumentaba que la prórroga de jurisdicción no implicaba ceder soberanía.

Una reestructuración de una deuda soberana nunca puede ser evaluada por un juez extranjero, porque es un acto de imperio. El imperium de la ley es el que juega, es soberanía del Estado, que

---

<sup>15</sup> Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la Nación (en adelante DS) - 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 80.

<sup>16</sup> “Ni los fondos buitres son una distorsión porque, en realidad, son la avanzada, son la fuerza de tarea de un conjunto de políticas; ni el fallo del juez Griesa es un horror. El fallo del juez Griesa forma parte de otra estrategia” (Marcelo Fuentes, DGT, 3 y 4 de setiembre de 2014, pp. 102-105).

<sup>17</sup> Ruperto Godoy, DGT, 13ª Reunión - 6ª Sesión especial, 3 y 4-9-2014, p. 73.

<sup>18</sup> La Nación, 17-06-2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/axel-kicillof-mi-impresion-es-que-quieren-tirar-abajo-la-reestructuracion-de-la-deuda-argentina-nid1702155>

---

nunca se cedió. Sí se cedió la prórroga de la jurisdicción, pero nunca se cedió soberanía<sup>19</sup>.

Desde el Movimiento Popular Neuquino (MPN) la diputada Alicia Comelli también señaló el exceso de jurisdicción del fallo de Griesa afirmando que

(...) condenar a la Argentina a pagar a los fondos buitre el ciento por ciento del capital, más los intereses y todo lo que trae aparejado la sentencia, es un exceso de jurisdicción y de competencia, que de concretarse va a violar las mismas leyes de reestructuración de deuda que aprobamos en este Congreso<sup>20</sup>.

### **En contra: de volver a los mercados externos a la consulta popular**

Las posturas contrarias a la LPS se pueden ordenar en dos grandes grupos. Por un lado, los argumentos que hacen referencia a que la ley en cuestión no soluciona el problema de fondo de volver a los mercados financieros. Así se expresaron desde la Unión Cívica Radical (UCR), Propuesta Republicana (PRO), Coalición Cívica (CC-ARI) y el Frente Renovador (FR), entre otros. Por otro lado, desde el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) se cuestionó la ley como la continuidad del endeudamiento por la lógica del pago. Asimismo, el Frente Amplio Progresista (Partido Socialista – PS – y Generación para un Encuentro Nacional –GEN) proponía investigar la deuda.

Gabriela Michetti (PRO) señaló la incuestionabilidad de los cumplimientos de pago de deuda: “Podemos discutir, y debemos hacerlo, cómo se paga, cómo se negocian las condiciones y los plazos, pero no debemos poner en tela de juicio el cumplimiento de los compromisos internacionales”. Agregaba que este derrotero es la causa de “las tasas que no tienen absolutamente nada que ver con las que nosotros podemos acceder”<sup>21</sup>. Por su parte, Federico Sturzenegger<sup>22</sup> (PRO) apuntó la dificultad del acceso a crédito internacional y falta de confianza en el país para emitir con legislación argentina, lo que

---

<sup>19</sup> Aníbal Fernández, DGT, 13ª Reunión - 6ª Sesión especial, 3 y 4-9-2014, pp. 108-110.

<sup>20</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 130.

<sup>21</sup> DGT, 13ª Reunión - 6ª Sesión especial, 3 y 4-9-2014, p. 122.

<sup>22</sup> Sturzenegger fue luego presidente del Banco Central entre 2015 y 2018. Durante su mandato, contra lo expresado en calidad de diputado, se expandió de forma acelerada la colocación de diferentes letras del Banco Central en pesos. Su acierto, no obstante, radica en que esto se hizo a tasas de interés tan elevadas que coadyuvaron a la crisis productiva en ciernes.

puede “producir un mayor costo para nuestras empresas y para nuestro Estado”<sup>23</sup>.

También se hizo referencia a cuestiones más técnicas como la sugerencia de otros agentes fiduciarios, la incorporación de otras jurisdicciones, la creación de otra agencia de estadísticas. Incluso se sugirió que no era necesaria una ley, según dictamen de minoría de la UCR<sup>24</sup>, expresado durante el debate por el senador Ernesto Sanz (UCR)<sup>25</sup> y el diputado Martín Lousteau (SUMA+UNEN) al considerar que “casi la totalidad de los artículos del proyecto de ley son innecesarios”. Mientras que en su informe, el bloque PRO hacía hincapié en una estrategia a futuro, una vez vencida la cláusula RUFO (diciembre de 2014), sugiriendo que “el Poder Ejecutivo debería abstenerse de concretar pago alguno hasta después de esa fecha, lo que no impide otorgar alguna garantía de cumplimiento y empezar a discutir la forma y condiciones de ese pago futuro”. A su vez destacaban que de continuar con este proyecto “se cerrarán los mercados internacionales de crédito, aumentará el riesgo país y las tasas de los préstamos para financiar inversiones locales y los créditos para las empresas locales se encarecerán”<sup>26</sup>. Mientras que desde la CC-ARI la diputada Elisa Carrió centró su crítica al oficialismo y en su incumplimiento de la ley, fallos y a la justicia en general. Coincidió con el planteo del bloque PRO en resolver el conflicto pagando luego del vencimiento de la RUFO: “Hoy tenemos que elegir si entramos en un default parcial. Por ejemplo, pagar en enero –cuando vence la cláusula RUFO– los 200 millones que vencen en septiembre o si tenemos que desacatar el fallo del juez Griesa”<sup>27</sup>. Ambos posicionamientos se adelantaban de cierta forma a su propia estrategia, llevada adelante bajo posición de gobierno como alianza Cambiemos, de la que ambos partidos formaron parte más tarde.

---

<sup>23</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 93.

<sup>24</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 39.

<sup>25</sup> “La verdad es que no se necesita una ley. De la misma manera, la vacancia, luego de producida la rescisión contractual con el BONY, es decir, el agujero que queda ahí al haber desplazado al banco original, que se tiene que llenar con otro banco, si antes fue por decreto ahora también puede ser por decreto. No se necesita la ley” (DGT, 13ª Reunión - 6ª Sesión especial, 3 y 4-9-2014, p. 90).

<sup>26</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 58.

<sup>27</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 123.

En la misma línea se posicionó el bloque del Frente Renovador (FR) en cuanto a

(...) negociar con ellos (holdouts) después del 1° de enero, cuando no esté en vigencia la cláusula RUFO sería muy conveniente para la Argentina para dejar encerrado al juez Griesa y sus fallos, con el 1,5 % que recurrió a él, que serían los fondos buitres ya conocidos<sup>28</sup>.

El senador Alfredo De Angeli (PRO), vinculado al gremialismo agrario, expresó que:

(...) le pusieron la pata al campo encima, que era el que podía generar los recursos para que esto se desarrollara y para pagar las deudas; para tener la soberanía, como decía la senadora; esa soberanía política, pero a través de la libertad económica. Pero la libertad económica se hace produciendo más, no poniéndole el pie encima a la producción<sup>29</sup>.

El bloque del Frente Amplio Progresista (FAP) cuestionó la corrupción asociada a la opacidad en los canjes de deuda, con lo cual avalar el proyecto sería avalar dichos ilícitos. Estos argumentos son similares a los de quienes se abstuvieron, ya que proponen una investigación de la deuda, no pagar a cualquier precio. El FIT compartía estos argumentos sumando una crítica al FPV -y al peronismo en general- como pagadores seriales. Nicolás Del Caño del Partido de los Trabajadores Socialistas – Frente de Izquierda de los Trabajadores (PTS-FIT) afirmaba que:

(...) hace treinta años, luego de la dictadura militar, se discutían dos alternativas: el no pago de la deuda externa o el ingreso a una moratoria. Hoy ni siquiera se está poniendo en tela de juicio la posibilidad de pagar a los fondos buitres o no<sup>30</sup>.

También coincidían con la investigación con la suspensión del pago de la deuda, y proponían un referéndum o consulta popular vinculante.

---

<sup>28</sup> Felipe Solá, DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, p. 88.

<sup>29</sup> DGT, 13ª Reunión - 6ª Sesión especial, 3 y 4-9-2014, p. 64.

<sup>30</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º.

## **Abstenciones: Las deudas se pagan, las estafas no**

Las abstenciones -Proyecto Sur y Unidad Popular- basaron sus argumentos en que la deuda estaba asociada con los mecanismos de especulación financiera y el proceso de fuga de capitales de nuestro país, lo cual se sumaba a su inconstitucionalidad e ilegitimidad. Criticaron también la firma de contratos bajo legislación extranjera, como una pérdida de soberanía. Vincularon la deuda como problema de derechos humanos, de desarrollo del país y del bienestar de la población en su conjunto. Estos argumentos son muy cercanos a los utilizados por el FAP y el FIT para votar en contra.

Claudio Lozano (Unidad Popular) propuso una convocatoria a asamblea de tenedores de títulos de deuda. Realizó una crítica particular hacia el agente fiduciario señalando que no cambia de fondo la cuestión de la legislación extranjera, haciendo hincapié en que “el proyecto de ley declara de interés público los canjes de los años 2005-2010 (artículo 1º del proyecto de ley oficial)” dejando sin efectos los múltiples cuestionamientos de ilegalidad e ilegitimidad que pesan sobre los mismos. En ese sentido, también apuntó hacia la comisión bicameral, que pese a ser un reclamo histórico de varios sectores, tal como aparecía en el articulado de la ley era usada como instrumento legal que “legaliza lo ilegal”<sup>31</sup>.

Fernando Solanas (Proyecto Sur) hizo hincapié en el problema de soberanía:

(...) la dictadura la que ha modificado el artículo 1º del Código Procesal Civil y Comercial, cediendo la jurisdicción de los tribunales argentinos en tribunales extranjeros. Ese es uno de los grandes objetivos que tiene que alcanzar la Argentina, un objetivo estratégico: recuperar las facultades como país soberano.

Apuntó contra la contratación del mismo estudio jurídico para operaciones de canje desde los tiempos del menemismo: Cleary, Gottlieb, Steen y Hamilton de Nueva York-<sup>32</sup>. También se exigía la investigación y auditoría profunda de la deuda, retomando la sentencia firme de julio de 2000 del juez Jorge Ballesteros, que detectó 477 grandes ilícitos. En esto coincidió con la senadora Magdalena Odarda (ARI), que aludió a dicho fallo sobre la deuda, caracterizada como ilegal, inmoral, ilegítima y fraudulenta.

---

<sup>31</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, pp. 74-77.

<sup>32</sup> DS, 15ª Reunión – 10ª Sesión Ordinaria 10- 9-2014 período 132º, pp. 54-56.

---

## Síntesis posicionamientos legislativos respecto a la LPS

El debate sobre el proyecto de LPS sirvió para expresar los grandes lineamientos discursivos sobre los cuales se disputaba el sentido de la deuda y el conflicto particular con los fondos buitres. El oficialismo aprobó la ley con mayoría propia en ambas cámaras y algunos partidos aliados: en el senado obtuvo 39 votos a favor, 27 en contra, 2 abstenciones y 4 ausentes; mientras que en diputados, 134 votaron a favor, 99 en contra, hubo 5 abstenciones y 18 ausentes.

Respecto de los votos en contra, el FAP y el FIT fundamentaron con argumentos similares a los utilizados por los bloques que se abstuvieron. En este sentido, es posible que el voto estuviese mediado por el interés de cercanía o no con el oficialismo más allá de la explicación ofrecida. Asimismo, en torno a lo específico de la ley, es posible que hubiera diferentes valoraciones sobre la creación de la comisión de investigación.

Resulta de particular interés señalar que los demás votos en contra fueron justificados con argumentos que ayudarían a construir meses más tarde el discurso público de la alianza Cambiemos. En marzo de 2015, el PRO, la UCR y la CC-ARI constituyeron dicha alianza electoral, y entre los puntos que pusieron a consideración del electorado estaba la idea de una “vuelta al mundo”, una normalización de las relaciones exteriores que permita volver a los mercados de crédito, eliminando trabas al comercio e inversión internacional (Treacy, 2021). Puede verse que estos argumentos aparecieron en este debate antes de la constitución de la alianza, y en tal sentido, es posible que este debate haya sido uno de los hechos que ayudó a polarizar los programas económicos, y consolidar así al bloque político opositor.

Sin embargo, no debe asumirse automatismo en este punto. Con argumentos similares para votar en contra, el FR no se integró en la alianza Cambiemos. A pesar de ello, cumpliría un rol significativo en la votación por la LPFB, como vemos en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Posturas y argumentos en torno a LPS

A favor	En contra	Abstenciones/ambiguo
<p>"Recrear un capitalismo en serio":</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No pagar a FB, sí a fondos reestructurados</li> <li>✓ Modelo productivo vs. modelo especulativo (FB fracción avanzada)</li> <li>✓ Soberanía nacional e independencia económica</li> <li>✓ Evitar el <i>default</i></li> <li>✓ Consecuencias para la "arquitectura financiera internacional" - Precedentes jurídicos</li> <li>✓ Se advertía pre-acuerdos presidenciales y un posible futuro acuerdo con el FMI</li> </ul>	<p>"Volver a los mercados":</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No permite volver a los mercados</li> <li>✓ No permite el acceso a crédito a "bajo costo" (sector privado, expo/impo, provincias)</li> <li>✓ Sospechas de corrupción</li> <li>✓ No es necesaria una ley</li> <li>✓ Cumplir con compromisos internacionales</li> </ul>	<p>"Las deudas se pagan, las estafas no":</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Carácter ilegal e ilegítimo de la deuda</li> <li>✓ Toma de deuda al servicio de negocios privados</li> <li>✓ Auditoría e investigación</li> <li>✓ Asamblea de tenedores de bonos</li> <li>✓ Problema de DD.HH.</li> <li>✓ Consulta popular vinculante</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### Coaliciones y argumentos en torno a la Cancelación de Deuda en Cesación de Pagos (2016)

El 31 de marzo de 2016 se aprobó la ley N° 27.249 de Cancelación de Deuda en Cesación de Pagos (LPFB). Con ella se derogaron las leyes N° 26.017<sup>33</sup> - de 2005, denominada Ley Cerrojo-, la N° 26.547<sup>34</sup> -la segunda reestructuración 2010-, la N° 26.886<sup>35</sup> -reestructuración de 2013- y la N° 26.984 -LPS-. A su vez, se habilitó a la emisión de bonos y otras operaciones de crédito público. Y se creó -nuevamente- la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación. Esta tampoco funcionó en plazo y forma (Lozano, 2021).

Esta ley fue el resultado de veloces negociaciones con los acreedores, y significó el inicio de una nueva etapa de toma acelerada de deuda. Al momento de aprobación de la ley, Cambiemos llevaba poco más de cuatro

<sup>33</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103619/norma.htm>

<sup>34</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161317/norma.htm>

<sup>35</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/220129/norma.htm>

meses de gobierno. Para entonces ya había aplicado una parte importante de su programa de apertura y liberalización externas, además de estar en curso una relevante modificación de los precios relativos de la economía. A continuación, presentaremos las posturas en torno a la ley y los argumentos utilizados para justificar su interpretación por los diferentes espacios políticos.

### **A favor: reinsertar a la Argentina en el mundo, salir del default**

Los argumentos de los legisladores oficialistas (PRO, UCR, CC) y aliados menores en torno al pago a los *holdouts* y fondos buitres, respondieron centralmente a lo que se consideraba el “deber” de cumplir con las promesas de campaña<sup>36</sup>, salir del default y reinsertar a la Argentina en el mundo para poder acceder a crédito en el exterior a bajas tasas para el desarrollo del país e incentivar inversiones. Estos votos reiteraban argumentos vertidos en su oposición a la LPS. Por ejemplo, el diputado Diego Mestre (UCR) afirmó que a través de esta ley se solucionaría el problema de la Argentina con los fondos buitres “que son fondos carroña del sistema financiero internacional” pero apeló al acatamiento a las sentencias legales: “estos fondos buitres han litigado durante quince años en la Justicia de Estados Unidos y han obtenido una sentencia que hoy está firme”<sup>37</sup>.

Este argumento, sobre los arreglos posibles más allá de lo deseado, se repetiría en otras fuerzas políticas, entre ellas, el FR que se mantuvo por fuera de la alianza gobernante. Y aquí hay algo interesante, pues así se sumaron votos que antes habían apoyado la LPS. El bloque FPV-PJ sufrió una escisión interna, donde tuvieron particular importancia los vínculos de los/as representantes legislativos con los gobernadores de las provincias. Por un lado, la normalización financiera prometida por el gobierno nacional suponía la anuencia (y fomento) a la toma de deuda por parte de los gobiernos provinciales, lo cual les abría una importante fuente de recursos. De hecho, las provincias tomaron la oportunidad para emitir deuda en bonos nominados en moneda extranjera de manera acelerada (CEPA, 2019). Por otro lado, parte de la oposición eligió diferenciarse del kirchnerismo, a partir de la imagen de

---

<sup>36</sup> No todas las promesas tuvieron igual tratamiento. Por caso, una promocionada promesa, de “Pobreza cero” estuvo lejos de cumplirse.

<sup>37</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 166-167.

una oposición “constructiva”, que acompaña y critica al gobierno. Estos elementos se combinaron en el apoyo a la LPFB.

Así resonaban entonces los argumentos oficialistas en fuerzas opositoras. “Un default del que el país debe salir de una vez por todas para dejar de ser un incumplidor, para ingresar al mundo, para respetar y recuperar la confiabilidad”<sup>38</sup>. Omar Perotti (bloque del FPV) apoyó la LPFB ante la posibilidad de acceder a deuda a bajo costo por parte de las provincias, al igual que el senador de Unión por Córdoba (UPC), Carlos Caserio: “vamos a re acceder al mercado de capitales (...) no es nada más que para el gobierno nacional. Es para todos: para el gobierno nacional, para los gobiernos provinciales y para el sector privado”<sup>39</sup>. También se expresaron las intenciones de acceder a financiamiento por parte de las provincias a través del diputado José Orellana (de Primero Tucumán proveniente del FPV), quien señaló que acordar con los fondos buitres implica salir del default y volver a tener ingresos para su provincia: “Junto a nuestro gobernador Juan Manzur hemos decidido –a petición suya y por mi convicción– acompañar esta cuestión a fin de ir resolviendo la problemática de los dineros que el gobierno anterior asumió quitar de la coparticipación provincial. Sucede que hoy este gobierno, que no quitó nada a nadie, los está devolviendo”<sup>40</sup>. El senador por San Luis Adolfo Rodríguez Saá apoyó el proyecto pero con una propuesta de modificación de un artículo donde se estableciera que el endeudamiento no se utilizara para pagar déficit fiscal bajo el lema de un “nunca más del endeudamiento irresponsable”<sup>41</sup>.

Bajo el argumento de oposición constructiva, parte de los votos se explicaron considerando incluso este proyecto como una continuidad de la política previa de desendeudamiento. En este sentido, por ejemplo, se sostuvo que no se trataba de nueva deuda, sino de saldar las antiguas. El senador Miguel Pichetto<sup>42</sup> -del bloque FPV que votaron divididos-, lo explicaba así:

La Auditoría General de la Nación tiene registrada esta deuda en el cierre de cuentas del 2014 en un valor de U\$D 11.533 millones. Es la deuda que está en los tribunales de Nueva York sumada a los

---

<sup>38</sup> Carlos Reutemann, DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, p. 37.

<sup>39</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, pp. 145-146.

<sup>40</sup> DS, 2ª Reunión - 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3-2016 período 134º, pp. 123.

<sup>41</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, pp. 145-161.

<sup>42</sup> En 2019 fue candidato a vicepresidente de la fórmula Cambiemos junto a Mauricio Macri.

acreedores y bonistas italianos y los que están dando vueltas por el mundo. Son 11.533 millones, está registrada. No es una nueva deuda. Lo que se hace es emitir bonos a cinco, diez y treinta años para tratar de encontrar efectivo en el mercado financiero – seguramente, los bancos americanos– para saldar las obligaciones existentes (...) lo que se hace es resolver el tema de la deuda, no se la aumenta. Se cierra una cuestión judicial que está asentada como deuda del país”<sup>43</sup>.

El diputado Marco Lavagna (UNA) justificó su apoyo en pos de gobernabilidad: “El rol que tenemos es el de pinchar, empujar al gobierno y colaborar con él para que haga las cosas cada día mejor. Esto no es para sacar ventajas políticas, sino simplemente porque creemos que es la forma en que de una vez por todas la Argentina pueda alcanzar el potencial que tiene”<sup>44</sup>. Posicionamiento similar a Diego Bossio (Bloque Justicialista - fractura del FPV) quien expresó “dolor” y “tristeza” haber perdido con los buitres y “pero también es cierto que hay que encontrar una solución para poder pensar en las verdaderas estrategias que tiene nuestro país a favor de la industrialización, del trabajo digno, de los trabajadores, y fundamentalmente de una Argentina más grande”<sup>45</sup>. Como también al del diputado Carlos Rubín (Bloque Justicialista) en el sentido de buscar una “política de Estado que signifique acuerdos institucionales de todos los niveles de gobierno para que el crédito público no sólo sea hacia atrás, para levantar el default, sino también hacia delante, para que realmente sea bien utilizado y nunca más se lo utilice para financiar gastos corrientes o entrar en un festival de endeudamiento que hipoteque el país”<sup>46</sup>.

El diputado Ignacio De Mendiguren (Unidos por una Nueva Alternativa) vinculado a la UIA, recordó haber votado en contra de la LPS, y justificó su voto favorable a la presente ley con expectativas de crecimiento, advirtiendo un escenario propicio para la especulación financiera:

Tenemos que cuidarnos, ya que por el bajo nivel de endeudamiento que en la última década y media –después de la salida del default– alcanzó nuestro país, la Argentina es un lugar

---

<sup>43</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, pp. 169.

<sup>44</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, p 77.

<sup>45</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, p. 82.

<sup>46</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, p. 174.

muy atractivo para que los flujos de capital vengan a financiar la especulación y no el crecimiento. Pedir dólares para gastar o fugar sería escribir hoy la historia del default de mañana. No lo hagamos, señores diputados. Cada vez que la valorización financiera se instaló en el país truncó nuestro desarrollo y no hubo dicotomías: quebró tanto el campo como la industria”<sup>47</sup>.

Desde el MPN, integrantes del frente UNA, acompañaron el proyecto y señalaron que también lo hicieron con la LPS, el acuerdo del Club de París, y Repsol. Explicaron esta ley como la continuidad de un proceso de desendeudamiento: “tampoco estamos en el caos ni ante una tragedia o una hipoteca hacia el futuro, como nos quiere hacer creer la oposición (...) el éxito o el fracaso de esta medida van a estar dados por una rigurosa administración de los fondos”<sup>48</sup>. Mientras que Guillermo Pereyra (MPN), también Secretario General del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa, retomó los posicionamientos de Rodolfo Urtubey y del gobernador de Neuquén, Gutiérrez, quienes manifestaron la necesidad de saldar este conflicto para “integrarnos al mercado de crédito, de inversión pública, para construir hospitales, caminos, escuelas”<sup>49</sup>.

Finalmente, cerrando esta lógica pragmática de aceptación de lo ofrecido como única alternativa, la diputada Margarita Stolbizer (bloque GEN) –que antes se opuso a la LPS- justificó su apoyo al señalar que “el arreglo no es bueno ni justo. Claro que no lo es. Encima, es caro. Por supuesto, nos preguntamos: ¿hay alternativa? ¿Se puede hacer alguna cosa distinta? Respuesta: lamentablemente, no”<sup>50</sup>.

### **En contra: desindustrialización e ilegitimidad**

Al igual que lo ocurrido con la LPS, este debate actuó como catalizador para realinear afinidades. Si la LPS funcionó como prolegómeno del programa de la futura alianza Cambiemos, la LPFB terminó de dividir al bloque opositor cuando una parte del FPV-PJ apoyó esta iniciativa.

---

<sup>47</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, p. 112.

<sup>48</sup> Villar Molina, DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 127-128.

<sup>49</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, p. 144.

<sup>50</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, p. 85.

Los/as diputados/as y senadores/as que votaron en contra (FPV y PJ de La Rioja) manifestaron que el acuerdo buscaba acceder a créditos externos, pero pusieron en duda que el objetivo fuese el crecimiento y desarrollo del país. El senador Ruperto Godoy (FPV - PJ) señalaba que en el mundo hay una disputa orientada a la valorización financiera y subrayaba que “aquí no van a venir capitales a invertir, sino a ver cómo multiplican sus ganancias y luego las fugan y las envían al exterior”<sup>51</sup>. Desde el mismo bloque se apuntaba en el igual sentido que el proyecto de LPFB “implica endeudarse, con una economía que gire en torno a lo financiero, desplazando la economía desde el eje de la producción y el trabajo hacia el campo de la valorización financiera”<sup>52</sup>. También lo hacía el diputado Francisco Furlán, vinculado a la Unión Obrera Metalúrgica al sostener que su gremio “en sus tiempos de gloria, quinientos cincuenta mil afiliados, mientras que en los 90 cayó a sesenta mil. Eso fue producto de políticas indiscriminadas de apertura comercial y de no cuidar nuestra industria”<sup>53</sup>. El ex ministro de economía, y entonces diputado, Axel Kicillof (FPV) desmintió los argumentos del oficialismo sobre interpretación del endeudamiento, afirmó que detrás del acuerdo con los fondos buitres y del acceso al crédito a bajas tasas, había un objetivo especulador y desindustrializador, apuntando también al lobby judicial:

(...) los fondos buitres tendieron una trampa a la República Argentina en los tribunales de Nueva York, esperaron a que se hicieran los canjes, nunca le prestaron plata a la Argentina, y una vez hecho el primer canje empezaron a comprar deuda en default, buscando un juez y un sistema legal que les diera la razón. Por eso consiguieron también, a través del lobby probablemente, que se termine con la doctrina Champerty, que en EEUU prohibía el accionar vergonzoso de los fondos buitres. Y después consiguieron al juez Griesa (...) ¿No es ésta la vuelta al FMI encubierta? ¿No es éste el camino del reendeudamiento y sobreendeudamiento de la Argentina? ¿Cómo vamos a decir tan ligeramente, con la historia de lo que sufrió nuestro pueblo, que el endeudamiento externo es la panacea, cuando nos presta el JP Morgan, el HSBC, que son los que están acechando detrás de la puerta?<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, p. 88-89.

<sup>52</sup> Guillermo Carmona, DS, 2ª Reunión - 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 71-73.

<sup>53</sup> DS, 2ª Reunión - 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 212-213.

<sup>54</sup> DS, 2ª Reunión - 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 54-58.

También se planteó la existencia de otras alternativas de acceso al crédito, tanto a través de los organismos internacionales tradicionales, como señalaba Julio De Vido (FPV) al ejemplificar el uso multilateral desde el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o la Corporación Andina de Fomento. Asimismo, también los bancos nacionales de fomento como el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil o el Banco de Desarrollo de China, remarcando que en el siglo XXI las inversiones genuinas provienen de Estados y sus bancas de desarrollo<sup>55</sup>. En el mismo sentido la senadora Angeles Sacnun (FPV) destacó las inversiones que se realizaron durante el kirchnerismo (Embalse, Atucha, ARSAT) con créditos al 6% desmintiendo la idea de que “nos caímos del mundo”. Cuando en realidad “lo que hicimos fue relacionarnos con dignidad con el mundo, recuperando soberanía política”<sup>56</sup>.

Otro argumento utilizado fue enfatizar que el gobierno anterior tenía la voluntad de pago, pero en términos justos y con crecimiento, sin ajuste. Según palabras del diputado Santiago Igon la política del FPV cuando era gobierno fue pagar, honrar las deudas, pese a que no había sido contraída por su gobierno

Néstor había sido muy claro al respecto: los muertos no pueden pagar, y lo único que pidió fue poder respirar para volver a crecer y poder pagar lo que teníamos que pagar (...) Cristina Fernández fue muy precisa al respecto y dijo que los argentinos honramos nuestras deudas pagándolas. Lamentablemente, son deudas que ni esta generación ni la anterior contrajeron<sup>57</sup>.

Respecto de la operación en cuestión se sugirieron posibles “incompatibilidades de cargos públicos y tráfico de influencias” al haber sido nombrados varios funcionarios públicos con vínculos en la banca privada (JP Morgan, HSBC, Deutsche Bank) y organismos multilaterales de crédito (FMI)<sup>58</sup>. También se criticó la celeridad de aprobación de la ley, vinculado a intereses extranjeros, fundamentalmente de EEUU, y que podría implicar una vuelta encubierta al FMI y al sobreendeudamiento (algo que efectivamente pasó dos años más tarde).

---

<sup>55</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 134-136.

<sup>56</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, p. 118.

<sup>57</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 139-140.

<sup>58</sup> Ana Gillard, DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 178-179.

Desde otros bloques opositores, como Proyecto Sur y el FIT, se compartía los argumentos del kirchnerismo en torno a que se trataba de una maniobra para facilitar la especulación financiera, pero criticaron al mismo tiempo la política de desendeudamiento llevada a cabo por la anterior gestión. Proyecto Sur señala la pérdida de una oportunidad histórica de no avanzar en una auditoría luego del fallo Ballesteros, además de denunciar mecanismos a través de los cuales grupos económicos locales y banca extranjera mantuvieron ganancias extraordinarias bajo especulación y estatización de deuda<sup>59</sup>. Desde el FIT propusieron la convocatoria a una consulta popular, investigación y suspensión del pago de la deuda ilegítima, y la nacionalización de la banca bajo control de los trabajadores y el monopolio estatal del comercio exterior. También señalaron una posible vuelta al FMI coincidiendo en este punto el Partido Obrero con el FPV:

Nunca los ciclos de endeudamiento, que nos llevaron a ocho defaults en la República Argentina, fueron invertidos en desarrollo de infraestructura y en todo lo que se les está mintiendo a los argentinos (...) estamos pagando una deuda usuraria que ha venido creciendo (...) el viceministro del Interior dijo que éste es el mejor acuerdo para un país quebrado. Esto es más interesante porque está reconociendo que es un mal acuerdo en un país quebrado y no desendeudado. Este es el motivo de la vuelta del FMI (...) El FMI será el prestamista de última instancia cuando vayamos a la próxima quiebra, a la que inexorablemente nos llevará este pacto buitre de hipoteca nacional y el ciclo de deuda que viene detrás de él<sup>60</sup>.

Desde el mismo bloque, la diputada Myriam Bregman (PTS) señaló que su bloque no propone discutir mejores condiciones de negociación, sino denunciar la ilegitimidad de la deuda. Resaltó que, al tratarse de la primera ley del gobierno de Cambiemos, demostraba “la orientación política de un gobierno abiertamente pro-empresario, atado al capital financiero internacional”<sup>61</sup>.

Aquí destacamos la ausencia del senador Fernando Solanas durante la votación, y pese a que su bloque (UNEN/FAP) acompañó la iniciativa oficial,

---

<sup>59</sup> Alcira Argumedo, DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, p. 97.

<sup>60</sup> Néstor Pitrola, DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3-2016 período 134º, pp. 64-65.

<sup>61</sup> DS, 2ª Reunión – 2ª Sesión Ordinaria (especial) 15-3- 2016 período 134º, pp. 99-101.

su posicionamiento coincide con el del diputado Lozano y su bloque, sobre la ilegitimidad de la deuda:

Néstor Kirchner concede abrir un canje de deuda eligiendo como jurisdicción a la jurisdicción norteamericana y a la legislación norteamericana. Fue una decisión soberana de un presidente elegido democráticamente. Punto. Lo grave es que, por segunda vez, validaba esa deuda, le daba legitimidad y la Argentina perdía otra gran oportunidad (...) digo no y voto no a este proyecto. Así no puede pasar. No se introdujo ninguna modificación. Era mentira que el 14 era la fecha. El 14 era la fecha del gobierno porque ese dinero va a venir para la cuenta corriente y no para impulsar la producción ni para crear más trabajo. Históricamente la deuda sirvió para el negocio financiero, la fuga de capitales y el endeudamiento<sup>62</sup>.

### **Síntesis posicionamientos legislativos en torno a la LPFB**

La LPFB sirvió para consolidar el nuevo rumbo de la política económica de Argentina, ya no solo desde el gobierno sino involucrando al Poder Legislativo. La ley obtuvo dictamen favorable en la cámara de diputados con 165 votos a favor, 86 en contra, ninguna abstención y 5 ausentes; mientras que en la cámara de senadores obtuvo 54 votos a favor, 16 en contra, ninguna abstención y 2 ausentes. Su aprobación significó la apertura de un nuevo ciclo de endeudamiento para sostener políticas neoliberales. Para las fuerzas que formaban parte de la alianza de gobierno, y que se habían opuesto a la LPS, este voto representó una línea de continuidad argumental en torno al lugar de Argentina en el mercado mundial y la preeminencia del capital financiero como forma de acceso al mismo. Se trataba, a fin de cuentas, de una promesa de campaña. De modo simétrico, para las fuerzas del anterior gobierno y sus partidos aliados era lógico rechazar este arreglo, por constituirse en la amenaza a todo su programa de gobierno. Quienes criticaron la LPS para abstenerse, o votaron en contra con similares argumentos, esta LPFB resultaba un deterioro de las discusiones originales.

De particular interés resulta, sin embargo, resaltar la existencia de una escisión al interior de las fuerzas políticas votantes. Una parte del bloque FPV-PJ, centralmente vinculado a las fuerzas provinciales, se separó y apoyó al gobierno. En este sentido, se unieron los argumentos expresados por el FR –

---

<sup>62</sup> DGT, 3ª Reunión - 1ª Sesión especial - 30 y 31-03-2016, pp. 29-31.

que había votado contra la LPS- en torno a la necesidad de cerrar el conflicto, incluso si el arreglo no era el mejor, para reabrir los mercados de capitales, y se mostraban así como una oposición “constructiva”. Los argumentos expresados parecieron ordenarse en torno al pragmatismo resignado de las soluciones posibles, no las deseables (Tabla 2).

**Tabla 2.** Posturas y argumentos en torno a LPFB

A favor	En contra
<p>“Volver al mundo”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Salir del <i>default</i>: reinserción en mercado y comunidad financiera internacional</li> <li>✓ Cumplir con acreedores</li> <li>✓ No es nueva deuda, es saldar anterior</li> <li>✓ Recuperar acceso al mercado de capitales -crédito- para desarrollo y crecimiento del país, provincias y municipios “obras para la gente”</li> <li>✓ Necesidad de dólares e inversiones que generen trabajo</li> <li>✓ Continuidad de proceso de desendeudamiento</li> <li>✓ Gobernabilidad, transición y estabilidad</li> <li>✓ No hay otra opción: un no acuerdo, más costoso que cualquier acuerdo</li> <li>✓ Advierten sobre el uso (valorización y fuga) -FPV, el FR y del MPN-</li> </ul>	<p>“Nuevo ciclo de endeudamiento y desindustrialización”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Endeudamiento “barato” que no tiene que ver con intereses del pueblo -trabajadores, jubilados, etc.-</li> <li>✓ Desplazamiento del eje productivo al especulativo (deuda que financia fuga)</li> <li>✓ Otros mecanismos de acceso al crédito</li> <li>✓ Incompatibilidad de cargos públicos y posibles tráfico de influencia</li> </ul> <p>“Auditoría y consulta popular”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Suspensión de pago por su ilegitimidad</li> <li>✓ Pagamos todos/as deudas de grupos económicos locales y extranjeros</li> <li>✓ Gobierno anterior “perdió” posibilidad histórica de no avanzar con auditoría (fallo Ballesteros)</li> <li>✓ Primera ley demostración de orientación política de gobierno</li> <li>✓ Consulta popular + nacionalización de banca y monopolio estatal comercio exterior</li> <li>✓ Posibilidad de la vuelta al FMI como prestamista en última instancia (FIT + FPV)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

### Una evaluación de conjunto

Tras la crisis de la Convertibilidad, se generó un consenso donde la deuda debía subordinarse a las posibilidades de crecimiento de la economía. Esta idea, de claro tinte neodesarrollista, no suponía en principio una confrontación con el sistema financiero internacional o sus representantes,

pues se aceptaba el vínculo legal y económico de la deuda con el límite de la posibilidad de expandir la economía. Con esta premisa se reestructuró la deuda en default en 2005 y se adelantó el pago al FMI en 2006. En la medida en que la restricción externa comenzó a hacerse operativa a partir de 2011, las necesidades de divisas fomentaron una situación contradictoria en la cual se aplicaban más controles externos, pero al mismo tiempo se buscaba conciliar los intereses de los acreedores para fomentar las inversiones. En este plano, el conflicto abierto con los fondos buitres operaba como límite: el problema no era el capital financiero en general ni su asociación con los capitales productivos, sino este actor específico altamente especulativo. Los fondos buitres lograron victorias en tribunales extranjeros a partir de 2012, lo cual llevó a una tensión creciente no solo en relación al acceso a fondos frescos sino al proceso político nacional. La LPS se votó en ese marco.

Como ya señalamos, resulta interesante que gran parte de los argumentos vertidos por diferentes partidos de la oposición en ese debate de 2014 anticiparon los elementos programáticos de la futura alianza Cambiemos, que constituyeron apenas meses después. En este sentido, el debate funcionó como un catalizador de esta convergencia, sin ser –por supuesto– su fundamento. La idea de volver al mercado internacional de capitales y de “desideologizar” las relaciones externas fundamentaron las principales oposiciones. En cambio, desde la defensa del modelo, el oficialismo ponderó los alcances de la política de desendeudamiento como una forma de autonomía y de recomposición de la economía nacional.

Una vez que Cambiemos asumió el gobierno, rápidamente enfocó la resolución del conflicto con los fondos buitres como un eje de actuación programática. La votación de la LPFB de 2016 fue prácticamente el anverso de la votación de 2014, en cuanto a apoyos y críticas, con bloques consolidados que invertían su voto. Los argumentos no variaron en gran medida. No obstante, se presentó una diferencia central en el hecho de que una parte del peronismo, incluyendo a parte de la coalición del FPV, apoyó ambas leyes. Si bien esto puede leerse como una contradicción, más allá de las especulaciones políticas, en los hechos parece apoyarse sobre una base de acuerdo común. Un argumento común en ambas posiciones oficialistas, como vimos, fue la necesidad de normalizar el acceso al crédito internacional; en tal sentido, es posible comprender que un bloque haya apoyado ambas leyes, entendiendo al fin de cuentas que diversas estrategias eran válidas para un mismo objetivo.

Se pueden observar entonces cuatro grandes posicionamientos discursivos en torno al conflicto con los fondos buitres en particular y a la deuda en general.

Primero, aquellos actores que se posicionaron a favor de la LPS y en contra de la LPFB, cuyos principales argumentos se vincularon con recuperar soberanía política y económica, recrear un capitalismo en serio, pagar deuda con crecimiento y desarrollo, en el marco de un proyecto productivo y no especulativo. Segundo, aquellos que se posicionaron en contra de la LPS y a favor de la LPFB. Sus argumentos se centraron en salir del default, volver al mundo, y acceder a los mercados financieros para obtener créditos accesibles para empresas y/o provincias. Así también remarcaban la necesidad de honrar deudas. Un tercer posicionamiento estuvo en contra de ambas leyes, centrándose en la ilegalidad e ilegitimidad de la deuda, así como en la necesidad de cancelar su pago hasta no investigar su origen, uso y destino. Las izquierdas fueron las principales defensoras de esta postura, expresada en votos en contra o abstenciones.

El cuarto caso tal vez sea el más llamativo por expresarse en favor de ambas leyes. Se trata de una parte del PJ y el FPV, además del FR. Como señalamos, pesaron en este voto varios elementos, a saber: la construcción estrictamente política como oposición “constructiva”, que apoya y critica; el pragmatismo resignado a lo posible; y la necesidad de gobiernos provinciales de acceso a fondos. Todo ello configuró un discurso donde la necesidad de resolver el conflicto por alguna vía, para lograr el objetivo –común a las dos primeras posiciones- de revitalizar el acceso al mercado de capitales. Este bloque cumplió un rol clave en la aprobación de la LPFB, que –como ya explicamos- abrió una nueva etapa en materia de endeudamiento público acelerado, que terminó en la crisis de 2018 y el regreso del FMI a la política argentina con un préstamo *Stand By* de dimensiones históricas<sup>63</sup> (Tabla 3).

---

<sup>63</sup> El acuerdo de 2018 fue aprobado en tiempo récord, por un monto que excedía la cuota del país en más de diez veces, siendo el mayor desembolso en la historia del organismo hasta ese momento (ver Brenta, 2021). Es destacable señalar el derrotero posterior de este bloque. Su escisión obligó al FPV a reconvertir su fuerza, creando en 2017 la Unidad Ciudadana. En 2019, todos estos bloques y partidos convergieron en una nueva alianza, el Frente de Todos, que resultó ganador de las elecciones presidenciales de ese año. Como revancha de la historia, nuevamente debieron resolver como urgencia la deuda en default. No analizamos ese proceso aquí.

**Tabla 3.** Posturas y argumentos en torno a LPS y LPFB

		LPS	
		A favor	En contra/Abstención
LPFB	A favor	Volver a los mercados / Salir del default / Acceso al crédito internacional <i>FPV-PJ (Bloque Justicialista) + aliados provinciales</i>	Honrar deudas / Volver al mundo / Salir del default / Acceso al crédito internacional <i>UCR; PRO; CC-ARI; FR (UNA), GEN-PS</i>
	En contra	Pagar deuda con crecimiento y desarrollo / capitalismo "en serio" / Producción vs especulación / Marco regulatorio global <i>FPV-PJ; Nuevo Encuentro y partidos provinciales aliados</i>	Suspensión de pago / Auditoría e investigación / Ilegalidad e ilegitimidad <i>FIT; Proyecto Sur; Libres del Sur; Unidad Popular</i>

**Fuente:** Elaboración propia.

En el conflicto por el pago de la deuda en default, en el corto plazo de 2014-2016, los fondos buitre lograron incidir en la política de gobierno en función de sus intereses. Esto no solo se observa en las políticas económicas ante el cambio de gobierno (Frente para la Victoria a Cambiemos), sino que avanzaron en la construcción de sentidos al instalar en la agenda pública sus intereses como legítimos y la resolución del conflicto como de interés nacional. La discusión en torno a los planteos de los fondos buitres, más allá del problema económico (financiero) y jurídico sobre el que se cernían, funcionó como amalgama del proceso político. Si en 2014 facilitó la convergencia discursiva y programática de lo que sería luego Cambiemos, en 2016 fungió como detonante de la escisión del Frente para la Victoria. En tal sentido, no solo ocurrió –como sería esperable– que los bloques oficialistas apoyaran iniciativas del gobierno y la oposición se opusiera, sino que aportó a la construcción de esa misma oposición.

Si bien aquí no analizamos el derrotero final del proceso de endeudamiento, vale señalar la justeza de los argumentos de oposición a la LPFB en el sentido de haber iniciado una etapa de ajuste social y endeudamiento público, cuyo principal destino fue la fuga de capitales. Como era previsible, tal experiencia acabó nuevamente en una crisis de magnitud considerable, que obligó a nuevas reestructuraciones de deuda. La historia reciente del conflicto con los fondos buitres, que tras 15 años de litigios obtuvieron lo que buscaban, operó como una carga en la búsqueda de nuevos acuerdos en 2020, pues los actores tenían incentivos a buscar una salida no cooperativa. En la

renegociación de 2020, no obstante, los títulos en canje contenían CAC que limitaron parcialmente el poder de veto de los fondos buitres. Aun así, no existió instancia coordinada de resolución, lo que obligó a considerar las obligaciones y demandas presentadas en tribunales extranjeros, es decir, bajo una situación de cesión de soberanía donde los derechos humanos de la Argentina no cumplieron ningún rol.

Además de una carga histórica sobre la estructura y dinámica de la economía argentina, la deuda opera como condicionante del proceso político en diferentes escenarios. El conflicto aquí analizado tuvo otras arenas no exploradas en este artículo, que valdría la pena integrar al análisis. Destacamos dos planos en este sentido: la arena internacional, bajo las presiones de funcionamiento de la arquitectura financiera internacional, y la arena social, donde se expresaron organizaciones sociales, sindicatos, cámaras empresariales, etc. Integrar al análisis estas dimensiones permitiría mostrar que el debate y los argumentos aquí presentados distan de ser exclusivos del sistema político.

## Bibliografía

- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*: Editorial Fundamentos.
- Álvarez, A. (2020). Conflicto entre el Estado Argentino y acreedores externos, factores de poder y posicionamientos políticos: de la Ley de Pago Soberano (2014) al Pago de los Fondos Buitre (2016). Tesis de Maestría en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1226>
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En E. Basualdo y E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes* (pp. 123–177). CLACSO.
- Basualdo, E. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI.
- Barrera, M. y Bona, L. (2017). La persistencia de la fuga de capitales y el crucial conflicto con los fondos buitres durante el ciclo kirchnerista. En E. Basualdo (ed.) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI.
- Bohoslavsky, J. P., y Raffer, K. (Eds.). (2017). *Sovereign Debt Crises. What have we learned?* UK: Cambridge University Press.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo.

Bordón, M. (2017). *El Estado y el capital financiero en Argentina entre el 2002 y 2012*. La deuda pública.

Brenta, N. (2021). Los acuerdos entre la Argentina y el FMI, 1956-2021. *Voces En El Fénix*, (83). <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-acuerdos-entre-la-argentina-y-el-fmi-1956-2021/>

Canelo, P., y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri* (Informe de Investigación No. 1). Buenos Aires. [https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2016\\_Informe\\_1\\_Observatorio\\_de\\_las\\_Elites.pdf](https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2016_Informe_1_Observatorio_de_las_Elites.pdf)

Cantamutto, F. (2016). Política reciente de deuda pública en Argentina. En Puyana, A. y Costantino, A. (eds.), *La inserción de América Latina en la economía globalizada* (pp. 129–156). FLACSO México.

Cantamutto, F. (2017). Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina. *Realidad Económica*, 46(311), 9–39.

Cantamutto, F. (2022). Hegemonía y dependencia en la Argentina neodesarrollista. *Caderno CRH*, 35. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.26872>

Cantamutto, F. J., Costantino, A., y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 17(67), 19–44. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526/pdf>

Cantamutto, F. J., y Nemiña, P. (2018). De vuelta al status quo: Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Eds.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 225–240). FLACSO.

CEPA (2019). "Endeudamiento provincial, el fenómeno silencioso. Análisis de la incidencia de la deuda sobre la recaudación provincial en el período 2004-2019". CEPA. <https://centrocepa.com.ar/informes/235-endeudamiento-provincial-el-fenomeno-silencioso-analisis-de-la-incidencia-de-la-deuda-sobre-la-recaudacion-provincial-en-el-periodo-2004-2019.html>

Damill, M., Frenkel, R., y Rapetti, M. (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 45(178), 187–233. <https://doi.org/10.2307/3655857>

Félicz, M., y López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Herramienta - El Colectivo.

Gogliormella, C., y Malic, E. (2013). La deuda pública en Argentina: un análisis del canje del año 2005. *La Revista Del CCC*, 18(6).

Kupelian, R. y Rivas, M. S. (2014). Fondos buitres. El juicio contra Argentina y la dificultad que representa en la economía mundial. Documento de Trabajo CEFIDAR, (49).

[https://www.academia.edu/8734301/FONDOS\\_BUITRE\\_EL\\_JUICIO\\_CONTRA\\_ARGENTINA\\_Y\\_LA\\_DIFICULTAD\\_QUE\\_REPRESENTAN\\_EN\\_LA\\_ECONOM%C3%8DA\\_MUNDIAL\\_AUTORES](https://www.academia.edu/8734301/FONDOS_BUITRE_EL_JUICIO_CONTRA_ARGENTINA_Y_LA_DIFICULTAD_QUE_REPRESENTAN_EN_LA_ECONOM%C3%8DA_MUNDIAL_AUTORES)

Lozano, C. (2021). *La deuda ilegítima. Renuncia del parlamento, desafío de la democracia*. IPYPP-Autonomía. <https://claudiolozano.com.ar/descargas/La%20Deuda%20ilegitima.pdf>

Manzo, A. (2018). Reestructuraciones de deuda soberana: El debate sobre su regulación en términos de disputa por la gobernanza global. *Revista Direito e Práxis*, 9(1), 9-45. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/27078>

Müller, A. (2013). Default y canje: una estimación de la quita realizada a la deuda externa argentina. *Realidad Económica* (279), 75-99.

Nemiña, P. (2012). Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011). *Ola Financiera*, (12), 70-88. [http://www.olafinanciera.unam.mx/new\\_web/12/pdfs/Ne min~a\\_OlaFin-12.pdf](http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/12/pdfs/Ne min~a_OlaFin-12.pdf)

Nemiña, P. (2018). La política financiera externa del kirchnerismo. En búsqueda de una inserción financiera pos hegemónica. *Semestre Económico*, 21(47), 147-173. <https://doi.org/10.22395/seec.v21n47a6>

Nemiña, P., y Val, M. E. (2018). El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(9), 45-68. <https://www.redalyc.org/journal/5123/512357929004/html/>

Piva, A. (2007). Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001). *Realidad Económica*, (225), 72-98.

Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.

Pucciarelli, A., y Castellani, A. (Eds.). (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.

Ranieri, A. M. (2015). Deuda soberana: problemas y soluciones en la encrucijada. *Pensar en Derecho*, (6), 245-304. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/6/deuda-soberana-problemas-y-soluciones-en-la-encrucijada.pdf>

Roos, J. (2019). *Why Not Default The Political Economy of Sovereign Debt*. Princeton University Press.

Schorr, M. (Ed.). (2018). *La Argentina kirchnerista: entre la "década ganada" y la "década perdida"*. *Estudios de economía política*. Batalla de Ideas.

Susani, B. (2019). *La economía oligárquica de Macri. Endeudar, empobrecer y fugar*. Ciccus.

Treacy, M. (2015). Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970-2013). *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(2), 113-139. <http://www.sociedaddeeconomicritica.org/site/wp-content/uploads/2016/04/dependencia-restricci%C3%B3n-externa-y-transferencia-de-excedente-en-la-argentina-1970-2013.pdf>

Treacy, M. (2021). La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y Estados Unidos: ¿aquiescencia, pragmatismo o autonomía? *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, XXVII (44), 1-38. <https://doi.org/10.24215/24689912e035>

Val, M. E. (2017). El accionar de los “fondos buitres”: una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 163–180. <https://doi.org/10.24215/23142766e006>

Wainer, A. (2013). Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la Convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía? En J. Grigera (Ed.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)* (pp. 63-96). Imago Mundi.

