

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL – 4º CICLO

APORTE AL EXAMEN DE ARGENTINA

Políticas de ajuste, política fiscal y deuda externa

Informe de la sociedad civil elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)², Centro de Economía Política Argentina (CEPA)³, Coordinadora de Abogadxs de Interés Público (CAIP)⁴

I. Contexto socioeconómico

1. Las condiciones de vida de la población Argentina en general han empeorado en los últimos 5 años. Esto afecta especialmente a las poblaciones más vulnerables. Las causas de este empeoramiento son múltiples: procesos de aplicación de políticas neoliberales que incluyen el ajuste en políticas básicas de protección social, un proceso de endeudamiento irresponsable y el agravante de la pandemia del COVID-19 son algunas de ellas. En este informe exponemos datos que dan cuenta de estos factores y por qué constituyen violaciones a los acuerdos de Derechos Humanos firmados por la Argentina.
2. Las condiciones sociales se deterioraron marcadamente entre 2018 y 2019: el PBI cayó un 4,6%, el desempleo aumentó al 10% y los salarios reales disminuyeron un 15% con respecto a los niveles de 2017. Al momento del último Exámen Periódico Universal de Argentina un 25% de la población estaba bajo la línea de pobreza. El porcentaje de población pobre creció durante el período 2017-2020 hasta superar el 40% de la

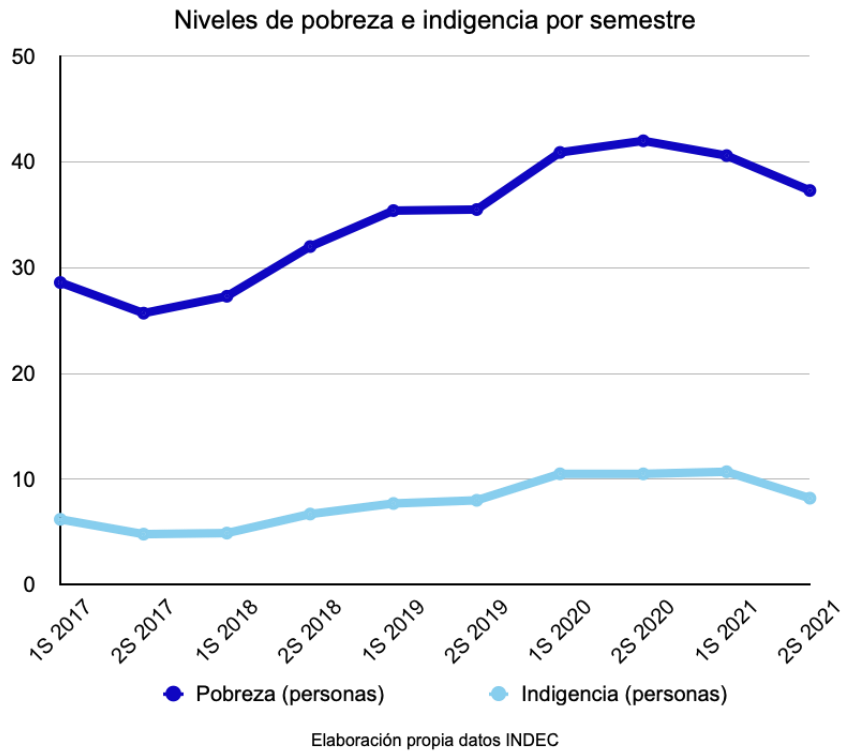
¹ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Los principales objetivos de la institución se encuentran orientados a: denunciar las violaciones a los derechos humanos; incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

² La Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) es una organización de la sociedad civil argentina que trabaja para promover y reclamar el cumplimiento progresivo de los derechos económicos y sociales por medio de distintas vías, incluyendo el litigio estratégico, el análisis presupuestario y la transparencia.

³ El Centro de Economía Política Argentina (CEPA) se creó en 2012 con el objetivo de intervenir en los debates económicos complejos, elaborando informes, estudios y trabajos académicos con un alto nivel de rigurosidad técnica y un lenguaje accesible al público en general, permitiendo así una democratización de la comprensión de las disputas político-sociales que emergen con relación a pujas económicas.

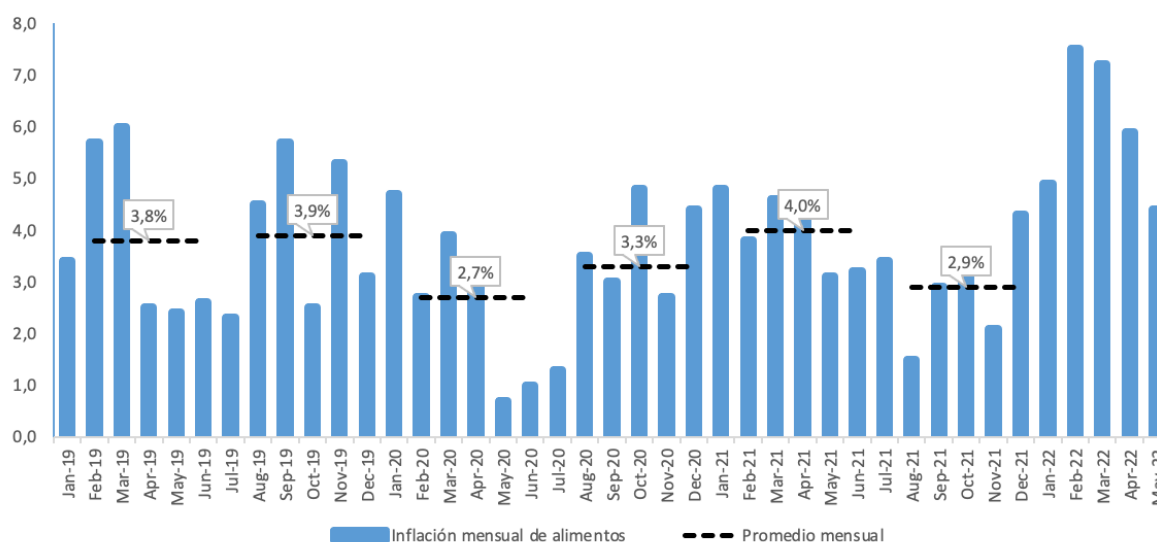
⁴ Colectivo de abogadxs en red. Articulamos acciones y estrategias para la defensa de causas de interés público.

población. Si bien los datos del último año muestran una disminución de la pobreza y la indigencia (37,3% y 8,2% respectivamente), los números siguen siendo preocupantes.



3. La pobreza en Argentina se mide con dos canastas de productos: la canasta básica alimentaria (que determina la línea de indigencia) y la canasta básica total (que incluye bienes y servicios no alimentarios y determina la línea de pobreza). En ambos casos los alimentos son un elemento fundamental de la composición de las canastas por lo que los aumentos de sus precios influyen en el monto de la canasta y por lo tanto en las líneas de pobreza e indigencia. Durante el segundo semestre de 2021 los precios de los alimentos crecieron por debajo de la inflación. Es probable que esto haya contribuido a la reducción del índice de pobreza durante ese semestre. Sin embargo, durante el primer semestre de 2022 los precios de los alimentos aumentaron por encima de la inflación generando que la canasta básica alimentaria y total crecieran también por encima de la inflación. Por esta razón es probable que en los datos de pobreza del primer semestre de 2022 no se mantengan los avances en la reducción de la pobreza.

Evolución de la inflación mensual de alimentos. Enero 2019 a mayo 2022



Fuente: elaboración CEPA en base a INDEC

4. Los niños, niñas y adolescentes (NNyA) son especialmente afectados por la pobreza. Según el último dato disponible, el 51,4% de los niños menores de 14 años son pobres.

Población por grupos de edad según condición de pobreza. Segundo semestre de 2021

Grupos de edad	Total	Pobres			No pobres
		Pobres indigentes	Pobres no indigentes	Total de pobres	
			%		
Total	100,0	8,2	29,0	37,3	62,7
0-14	100,0	12,6	38,8	51,4	48,6
15-29	100,0	10,4	33,8	44,2	55,8
30-64	100,0	6,7	25,9	32,6	67,4
65 y más	100,0	0,7	12,3	13,0	87,0

Nota: en algunos casos, la suma de los porcentajes de población pueden no coincidir con el porcentaje total, debido a que los valores están redondeados a un decimal.

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

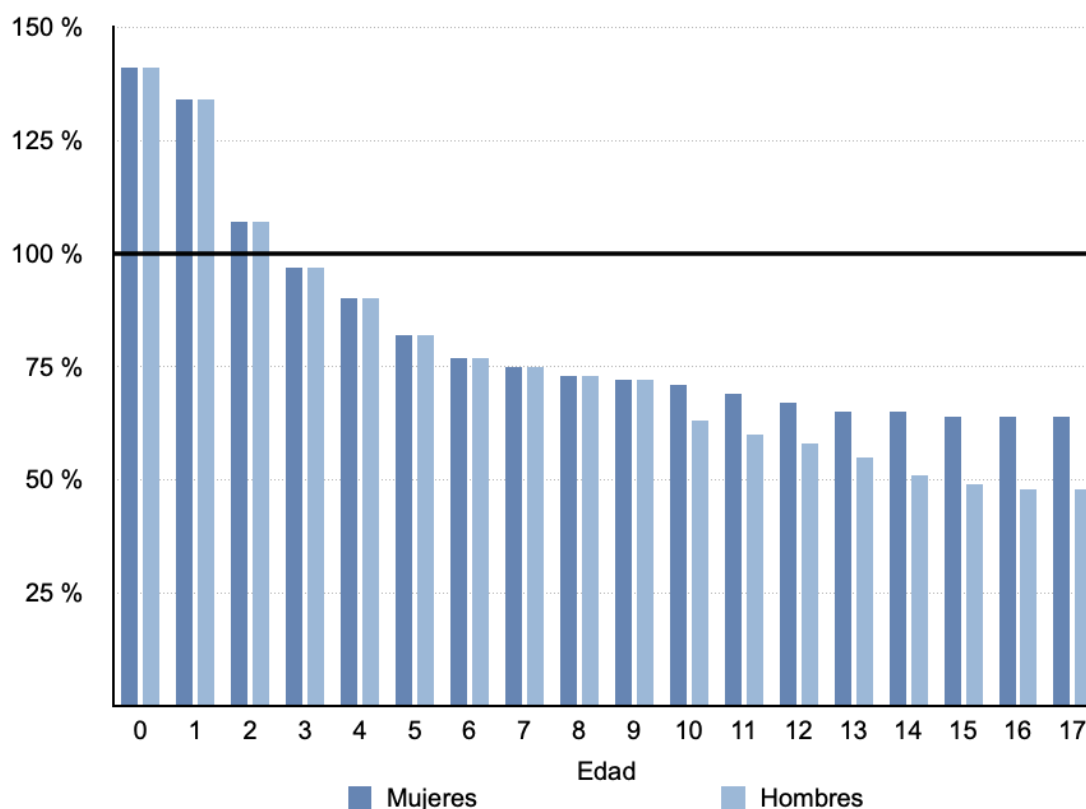
5. De acuerdo a datos relevados por el ministerio de Obras Públicas usando como base la metodología de UNICEF para medir la Pobreza Multidimensional no Monetaria, un 5% de los hogares en Argentina tienen privaciones severas (privaciones en al menos 4 de las dimensiones relevadas) y un 51,8% tienen privaciones moderadas. Estos porcentajes son mayores en los hogares monoparentales con jefatura femenina (6,4% y 55,9%) y en los hogares con NNyA (8,8% y 59,7%)⁵.

⁵ Infraestructura del cuidado. Aporte para la toma de decisiones: obras públicas, género y niñez: Documento de trabajo N°1 de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas / Roxana Mazzola, Berenice Rubio, Agustina Coll y Guillermina Comas; dirigido por Roxana Mazzola. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas, 2021

6. En el primer semestre de 2020 el porcentaje más alto de privaciones severas (cuatro o más dimensiones con privación) se registró en los hogares con niños, niñas y/o adolescentes (8,8%), situado por encima del promedio del total de hogares (5%).
7. En el caso de los NNyA la principal política de asistencia del Estado Argentino es la Asignación Universal por Hijo (AUH). Según los últimos datos (diciembre de 2021) hay 4.373.733 beneficiarios de la AUH (este número incluye niños/as que reciben la AUH y asignación por hijos con discapacidad la cual no tiene límite de edad). En marzo de 2022 el valor general de la AUH era de \$6,374. Si tomamos en cuenta el monto de la canasta básica alimentaria de ese mes calculada por el INDEC, este monto solo alcanza para cubrir el 100% de las necesidades de los niños entre 0 y 3 años y cubre solo el 48% de las necesidades de un adolescente de 16 años tal como se indica en el gráfico. Los montos de la AUH muestran una leve mejoría de 2,5% en términos reales respecto al monto promedio de la asignación durante el primer semestre de 2021. Reiteramos la necesidad de seguir ampliando la cobertura de la AUH tal como fue requerido al Estado en las recomendaciones realizadas durante el último Examen Periódico Universal: “Intensificar los esfuerzos para que los niños, niñas y adolescentes de todo el país puedan gozar en pie de igualdad de los derechos sociales” y “Seguir ampliando la cobertura del plan de asignación familiar por hijo e incluir en él a un gran número de los niños, niñas y adolescentes con derecho a acogerse a este plan, en particular los de grupos marginados y los niños aún indocumentados”⁶

⁶ Ver A/HRC/37/5, recomendaciones 107.157 y 107.158 respectivamente

% de la Canasta Básica Alimentaria cubierto por la AUH por edad.
Abril 2022



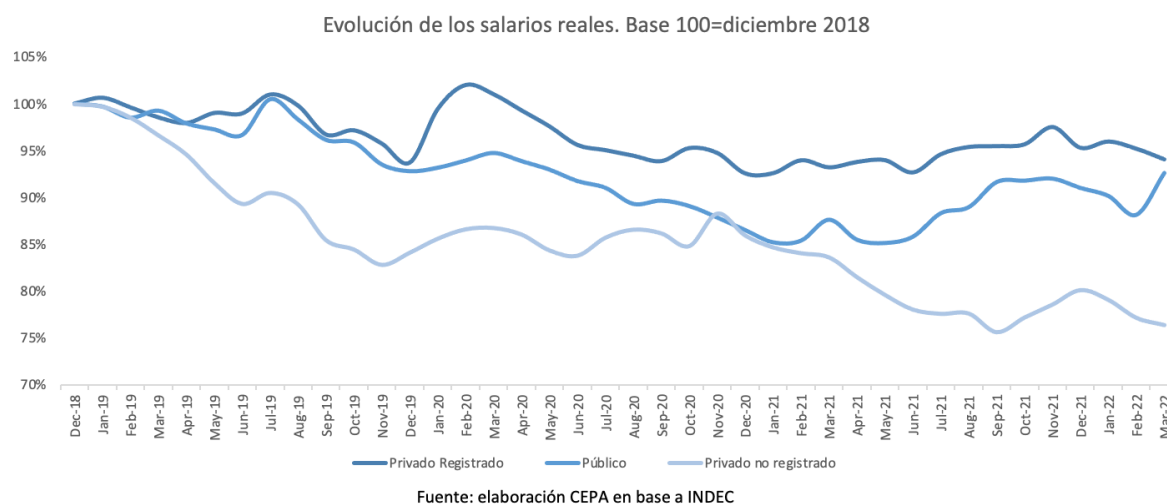
Elaboración propia datos INDEC

8. Además de un aumento en la pobreza hay un aumento en la desigualdad de los ingresos: el 20% más rico acumula casi el 50% del ingreso total y más del 40% vive en la pobreza, contando con apenas el 15% del ingreso total⁷. Si bien no se dispone de información precisa sobre la distribución del patrimonio (inmuebles, vehículos, etcétera), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias⁸ indica que la elevada concentración del patrimonio que se da en América Latina y El Caribe, en comparación con otras regiones, permite inferir que la concentración de la riqueza debe ser pronunciada. Al mismo tiempo, las personas de alto patrimonio de Latinoamérica son quienes poseen la mayor proporción de patrimonio de entre las personas de alto patrimonio de todo el mundo (32,9%). Paradójicamente, América Latina es la región con menor carga impositiva sobre el patrimonio o la riqueza.
9. Desde 2015 se viene dando una reducción sostenida del poder adquisitivo de los salarios. Antes de la pandemia del COVID - 19, entre 2015 y 2019, la pérdida del poder adquisitivo de la masa de salarios ascendió a 16,7% y la cantidad de trabajadores registradas en el sector privado se redujo en 230.264 casos. La pandemia del COVID-19 empeoró la situación ya que muchas de las medidas tomadas por el gobierno para reducir los

⁷ INDEC, Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Cuarto trimestre de 2021
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_4trim2124EA305449.pdf

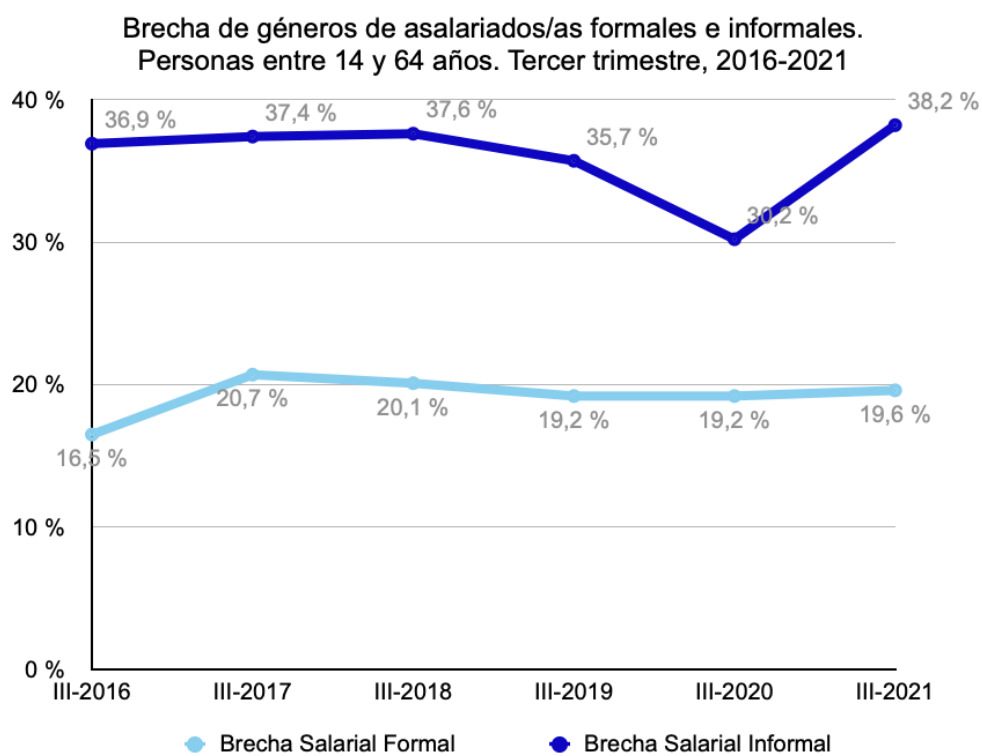
⁸ CIAT. Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe. 2018.
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf

contagios implicaron confinamientos estrictos que agravaron la situación económica. Si bien la actividad económica se viene recuperando y ha superado los niveles previos a la pandemia, aún no se ha llegado a superar los niveles previos a 2018 (año en el que se intensifica la crisis económica durante el anterior gobierno). Adicionalmente, se puede observar un desacople entre los salarios registrados, que se han recuperado casi en su totalidad, y los salarios de los trabajadores no registrados.



10. Esto es especialmente relevante en un contexto donde el 30,6% de los trabajadores y el 36% de las trabajadoras no se encuentran registradas. La diferencia en los niveles de formalidad del empleo entre varones y mujeres además se incrementó durante los últimos años, ascendiendo de 1,8 puntos a 5,4 puntos porcentuales. Las brechas de ingreso por género también son mayores para las trabajadoras no registradas.⁹ En el universo de los trabajadores registrados los varones ganan un 19,6% más que las mujeres. Entre los trabajadores informales los varones ganan un 38,2% más. Esta es la mayor diferencia registrada en los últimos 5 años.

⁹ Centro de Economía Política Argentina (CEPA). *El 8M en perspectiva económica: A dos años de pandemia y con la igualdad como meta*. 8 de marzo 2022



Elaboración CEPA en base a EPH-INDEC

11. Reducir el empleo informal y en particular mejorar las condiciones laborales de las mujeres es parte de los compromisos asumidos en los arts 6 y 7 del PIDESC y parte de las recomendaciones de la última evaluación del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) que recomienda al Estado adoptar medidas concretas para reducir el desempleo con especial atención en las mujeres, las y los jóvenes y quienes habitan en las zonas rurales, y evaluar el impacto de las medidas de ajustes estructurales sobre el empleo.¹⁰

12. Además de trabajar en condiciones más precarias, la mayoría del trabajo no remunerado de cuidado de niños, niñas y adultos mayores recae sobre las mujeres. Cuatro de cada diez hogares en Argentina tienen una jefatura femenina. La encuesta de trabajo doméstico no remunerado del INDEC indica que las mujeres dedican en promedio 6,4 horas por día al trabajo doméstico mientras que los varones lo hacían 3,4 horas diarias. La diferencia se incrementa en los hogares con niños de hasta 6 años. Esta situación se ve agravada por el hecho de que más del 80% del total de niños y niñas de hasta 2 años no asiste a un centro de cuidado infantil.¹¹ Es necesario continuar con la inversión para crear un sistema público e integral de cuidados, en línea con las recomendaciones del CDESC.¹²

II. Falta de progresividad y regresividad en los presupuestos claves

¹⁰ Ver E/C.12/ARG/CO/4, recomendación 32.

¹¹ Infraestructura del cuidado. Aporte para la toma de decisiones: obras públicas, género y niñez: Documento de trabajo N°1 de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas / Roxana Mazzola, Berenice Rubio, Agustina Coll y Guillermina Comas; dirigido por Roxana Mazzola. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas, 2021

¹² Ver E/C.12/ARG/CO/4, recomendación 29.

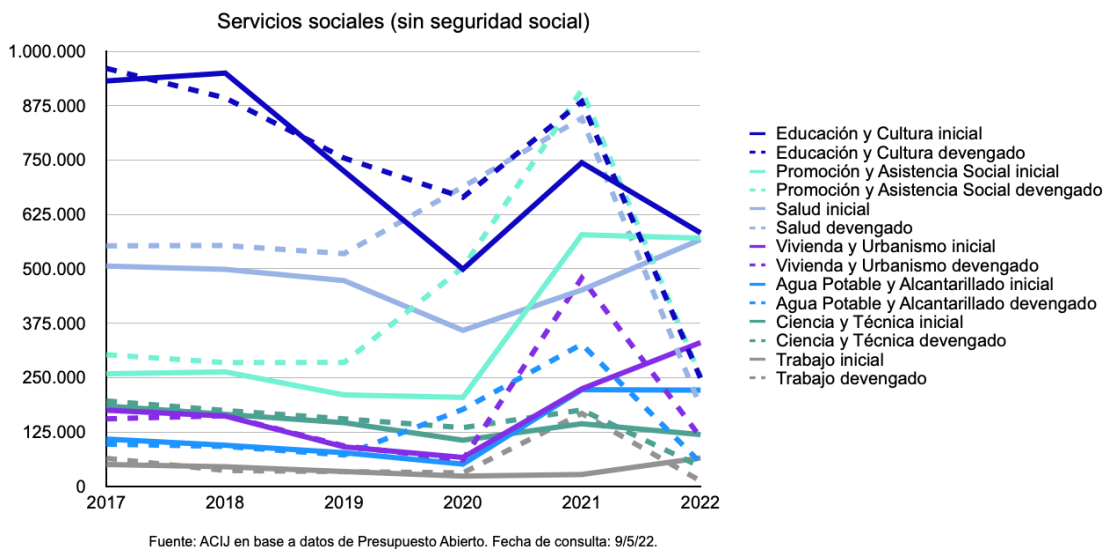
13. En el período 2017-2022 hubo fluctuaciones importantes en el gasto en servicios públicos. Parte de esta disminución es consecuencia del ajuste fiscal requerido por el FMI como parte del acuerdo de 2018. El ajuste fiscal requerido por el programa del Fondo implicó que en términos reales, entre 2018 y 2019 el gasto público en salud cayera un 21%, en educación un 36%, en agua y alcantarillado un 39% y en vivienda un 59%¹³. Todo esto sucedió incluso aunque en la letra del acuerdo estuvieran previstas “medidas específicas para apoyar a los segmentos vulnerables de la población y las desigualdades de género”.
14. Ese mismo año **el Comité DESC expresó su preocupación ya que “en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno prevé un objetivo de déficit cero para 2019, agudizando el recorte del gasto social.”**¹⁴ Es importante destacar que la reforma constitucional de 1994 confirió rango constitucional a diversos tratados internacionales de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y dispuso que se entendiera que esos tratados complementan los derechos garantizados en la Constitución.
15. El período 2017-2022 tiene la particularidad de incluir dos presupuestos de prórroga - como consecuencia de la no aprobación por parte del Congreso de los proyectos de presupuesto enviados por el Poder Ejecutivo en los años 2019 y 2022- y la situación extraordinaria de la pandemia del COVID-19 que obligó a los Estados a redireccionar sus recursos. Las prórrogas explicarían las caídas del presupuesto nacional en términos reales en 2020 y 2022.
16. En particular, al analizar las partidas para el año 2022 vemos que casi todas las asignaciones presupuestarias iniciales igualan el crédito vigente en 2021 en valores nominales, aún cuando se registró una inflación del 50,9% en 2021. Sin embargo, la Ley de Administración Financiera establece que en estos supuestos el Ejecutivo debe incluir “los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios” (art. 27.2), razón por la cual resultaba preocupante que, al asignar el presupuesto para funcionar en 2022, el Poder Ejecutivo no haya tenido en cuenta los aumentos de precios del año anterior. Alcanzando la mitad de año y con una inflación acumulada entre enero y mayo del 29,3%; el Poder Ejecutivo modificó el presupuesto a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 331/2022, incrementando los recursos totales en un 52,43%, en valores nominales. Sin embargo, el reparto de la reasignación no es igual para todas las partidas. Por mencionar un ejemplo, mientras que la función Información y Estadística Básicas tuvo un aumento del 288,30% sobre el presupuesto inicial de 2022, la función Trabajo tuvo una reducción del 44,93%. Es necesario analizar la nueva asignación de las partidas destinadas a políticas clave para la garantía de derechos de grupos vulnerabilizados. De no actualizar por inflación estos presupuestos

¹³ Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco, *FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio*. En: Edición especial Fondo Monetario Internacional. Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (Eds.). Revista de Derechos en Acción. Año 6 N° 18 Verano 2020 - 2021

¹⁴ Ver E/C.12/ARG/CO/4

se estaría contrariando la obligación de progresividad y no regresividad en el cumplimiento de los DESCA.

17. Si se analiza el gasto devengado por finalidad, se observa un aumento del peso de la deuda pública entre 2017 y 2019 (cuando alcanza el 19,69% del gasto total) y, desde 2020, un aumento en la participación de los servicios sociales y económicos y caída de la deuda pública. Servicios sociales alcanza su máximo de participación (67,34%) en el primer año de pandemia y servicios económicos (que incluye las funciones de Energía, combustibles y minería y de Transporte, principalmente) muestran una tendencia creciente desde 2019. Para 2022 se presupuestó un monto equivalente al 18,62% del gasto total en servicios económicos, ubicándose 6,65 p.p. por encima de lo que representó en 2019 y un monto equivalente al 7,20% en deuda pública, 12,49 p.p. por debajo de lo que representó en 2019.



18. Los recortes presupuestarios van en contra de la recomendaciones del Comité DESC de aprobar e implementar el presupuesto nacional evitando medidas regresivas y asegurar las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en grupos desfavorecidos.¹⁵

III. La regresividad del sistema fiscal

19. **El patrón de recaudación argentino es injusto** ya que los sectores vulnerables contribuyen proporcionalmente más que los ricos. Esto se explica principalmente por la elevada imposición sobre el consumo de bienes y servicios, la bajísima recaudación patrimonial y las exenciones fiscales injustificadas: **el impuesto a los bienes personales, que grava el patrimonio, aportó apenas el 2,53% al total de la recaudación nacional en 2021 mientras que el IVA, que grava el consumo, aportó el 29,47%**. La pérdida de recaudación explicada por exenciones fiscales (como los privilegios fiscales a jueces/zas y a las empresas mineras) se estima que alcanzó el equivalente al 2,67% del PBI. Si bien en los últimos años se impulsaron algunas políticas redistributivas, estas

¹⁵ Ver E/C.12/ARG/CO/4 recomendación 6

han sido insuficientes para revertir la tendencia regresiva de los impuestos. Una de ellas fue el aporte extraordinario de las grandes fortunas, un impuesto excepcional a las personas más ricas del país para recaudar fondos destinados a enfrentar las consecuencias de la pandemia. Si bien se trata de una medida esencialmente redistributiva, fue aprobada para regir sólo de forma extraordinaria, y no impactó considerablemente en la regresividad del sistema impositivo, sino que se utilizó estrictamente para solventar algunos gastos de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID (equipamiento médico, subsidios a pequeñas empresas, industria del gas, integración sociourbana, becas de apoyo para la terminalidad educativa).

20. Por otro lado, la legislación que regula el instituto del secreto fiscal¹⁶ es preexistente a la vigencia de los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública. Esta falta de armonización, en algunos casos, se ha logrado superar a partir de pronunciamientos administrativos o judiciales que han delineado los límites del secreto fiscal en el caso de los gastos tributarios, y sus alcances frente al derecho de acceso a la información pública, pero su implementación se encuentra pendiente. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) aplica el secreto fiscal de forma discriminatoria: la información básica sobre beneficiarios de gastos tributarios es secreta, mientras que es pública aquella relativa a quienes reciben transferencias del Estado. Es preciso debatir las limitaciones propias de los organismos de control en materia de acceso a información financiera y fiscal en línea con lo recomendado por el Comité DESC.¹⁷
21. Argentina presenta serios desafíos para reducir la elusión y la evasión fiscal y ello profundiza la concentración y fuga de la riqueza. En 2021 se conocieron los resultados de una investigación periodística global llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación que devela cuentas bancarias secretas en algunos de los principales paraísos fiscales. Argentina, si bien ocupa el puesto 31 entre las economías del mundo, aparece como el tercer país con mayor cantidad de personas beneficiarias de sociedades offshore en esta publicación de casi 12 millones de documentos sobre paraísos fiscales. Este dato evidencia una práctica extendida de elusión y evasión fiscal entre las élites económicas y políticas de nuestro país, a la vez que exhibe una evidente falla de los mecanismos estatales para evitar que ello ocurra.
22. Según [datos de 2020 de la Alianza Global para la Justicia Fiscal](#), Argentina pierde alrededor de 2.684 millones de dólares anuales a causa de flujos financieros ilícitos provenientes de la elusión y la evasión fiscal de personas y empresas, que transfieren sus ganancias a paraísos fiscales. Este monto representa el 2,9% del presupuesto para servicios sociales y el 31,7% de la función salud. Del total, 2.341 millones de dólares corresponden a empresas multinacionales y compañías argentinas con sociedades offshore; y el resto a personas que ocultan sus ingresos no declarados en el exterior y pagan menos impuestos de los que deberían

IV. El problema de la deuda

¹⁶ Artículo 101 de la Ley de Procedimiento Fiscal N° 11.683.

¹⁷ Ver E/C.12/ARG/CO/4 recomendación 28.

23. Como parte del acuerdo de Stand By firmado por Argentina y el FMI en junio de 2018, el FMI giró a Argentina un total de 44.500 millones de dólares, equivalente al 10% del PBI y cerca del 1000% de la cuota Argentina en el organismo convirtiéndose en el préstamo más grande otorgado a un país en la historia del FMI. Este nuevo acuerdo se dio en el contexto de un aceleramiento del ciclo de endeudamiento externo en el cual la deuda pública y privada se incrementó en un 260% y 130%, respectivamente, entre 2016 y mediados de 2018.¹⁸ Además de crecer, la deuda empeoró su composición, pues se incrementó la proporción de títulos en moneda extranjera al tiempo que disminuyó la vida promedio de los créditos.¹⁹
24. La excepcionalidad del préstamo en cuanto a su volumen y la desproporción respecto de la cuota de la Argentina en el organismo se explica por razones políticas. **El acuerdo con el FMI tuvo como objetivo sostener al gobierno del ex presidente Mauricio Macri que estaba implementando un plan de ajuste neoliberal y garantizar su reelección.**²⁰ El acuerdo incluía numerosas condicionalidades tales como la de reducir el déficit fiscal a cero en dos años. Estas medidas tuvieron consecuencias negativas tangibles para los Derechos Humanos de la población que fueron resumidas en los apartados anteriores.
25. Es importante destacar que **el acuerdo de 2018 fracasó incluso para los parámetros del propio FMI.** De acuerdo a la evaluación ex post del acuerdo realizada por el staff del FMI en diciembre de 2021, el acuerdo no logró corregir los desequilibrios macroeconómicos y estructurales ni mejorar la confianza de los mercados. Pese al tamaño del préstamo con el FMI Argentina debió seguir recurriendo a los mercados externos para refinanciar su deuda a tasas de interés cada vez mayores hasta que el acceso a los mercados se cerró en agosto de 2019. El estudio ex post concluye además que no se tomaron medidas suficientes para reducir la fuga de capitales.²¹
26. Pese a esto, el FMI no toma ninguna responsabilidad sobre el fracaso del programa. **Los déficits de la evaluación realizada por el FMI sobre la situación de Argentina en 2018 van en contra del convenio constitutivo del FMI y por lo tanto el acuerdo podría ser considerado un acto ultra vires.**²² Siguiendo el manual del FMI, era imposible que la deuda Argentina se considerara sostenible. Era razonablemente previsible que el programa iba a generar un incremento de los desequilibrios de balanza de pagos en parte

¹⁸ Lampa, Roberto y Zeolla, Nicolás Hernán, *Argentina 2015 - 2018: un ciclo corto de crecimiento impulsado por las finanzas*. Voces en el Fénix. N°78. Enero 2019. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/argentina-2015-18-un-ciclo-corto-de-crecimiento-impulsado-por-las-finanzas/>

¹⁹ Nemiña, Pablo y Val, María Emilia. *La renegociación de la deuda Argentina durante la pandemia COVID-19: Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo*. Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 38/2020. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/11/DT_FC_38.pdf

²⁰ Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate del Fondo Monetario Internacional. Infobae (20/06/2020). Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/>

²¹ IMF Country Report No. 21/279 Ex-post evaluation of exceptional access under the 2018 Stand-By arrangement. Diciembre 2021

²² Patricio Ferreira Lima, Karina y Marsh, Chris. *The IMF's 2018 Stand-By Arrangement with Argentina: An Ultra Vires Act?*

debido a que no se instalaron medidas efectivas para el manejo de la fuga de capitales (requisitos que el Fondo debe incluir de acuerdo a su mandato).

27. La **fuga de capitales** fue un problema especialmente grave durante toda la extensión del acuerdo. Según datos del Banco Central de la República Argentina, las reservas del país (que incluían el monto girado por el FMI) sufrieron, en el período 2015-2019 una fuga de capitales de 45 miles de millones de USD por el sector privado, 11500 millones de fuga de capitales especulativos y casi 37 millones de USD en pagos de deuda pública y privada.²³

V. Las ilegalidades del acuerdo Stand By de 2018

28. El acuerdo de Stand By firmado en 2018 tuvo en su origen y gestación numerosos vicios legales y de procedimiento. Desde la Coordinadora de Abogadxs de Interés Público (CAIP) comenzaron en junio de 2018 un trabajo conjunto con el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) y el Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Financiera (CIFIN) que tuvo como objetivo inicial obtener información pública sobre las condiciones legales y de procedimiento en las que se contrajo el crédito con el FMI, y luego llevó a proponer una discusión judicial con la finalidad de obtener una declaración de nulidad de lo actuado.²⁴
29. En primer lugar, el expediente se inició en el Ministerio de Hacienda recién el 21/06/2018; es decir, 9 días después de la firma de la carta de intención y 7 días después de haberse promovido, con el patrocinio legal de CAIP, el primer amparo por acceso a información pública sobre el tema. Esto demuestra que **las negociaciones con el FMI y los términos del acuerdo se gestaron sin siquiera haber iniciado los trámites administrativos esenciales para tomar el crédito**. Tampoco se realizaron estudios técnicos que fundamenten el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y el Memorándum de Entendimiento Técnico que acompañaban a la carta de intención. El acuerdo se realizó a puertas cerradas entre un número reducido de funcionarios de alto nivel y a espaldas de la población.
30. Además, tanto el FMI como los funcionarios/as nacionales obviaron una serie de pasos previos previstos por las leyes de Administración Financiera N° 24.156 (LAF) y la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 (LNPA). Estos vicios incluyen **la falta de un dictamen jurídico previo de la Procuración del Tesoro de la Nación, la ausencia de dictamen técnico previo del Banco Central sobre el impacto de la deuda en la balanza de pagos, y una decisión presidencial que disponga tomar el crédito en las condiciones que se lo hizo, o bien delegar tal facultad en funcionarios/as inferiores**.²⁵

²³ Banco Central de la República Argentina (BCRA), *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019* Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/publicacion-de-informe-mercado-cambios-deuda-2015-2019-i.asp> accessed 28 December 2021.

²⁴ Se puede encontrar más información sobre las causas en trámite en el sitio web <https://fmiargentina.com>

²⁵ Ver Bernal, Andrés; Marinelli, Augusto y Verbic, Francisco. *La nulidad de crédito de Argentina con el Fondo Monetario Internacional*. Revista Derechos en Acción. Año 6/N° 19 Otoño 2021 Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12488/11273>. En apretada síntesis, los fundamentos legales de la pretensión de nulidad, demostrados con documentos oficiales, son: (i) violación del art. 7 incs. b) y d) de la LNPA por ausencia de antecedentes de hecho e incumplimiento

Es relevante subrayar que ambas leyes disponen expresamente que el incumplimiento de estos requisitos acarrea la nulidad de todo lo actuado porque se trata de elementos esenciales en la formación de la voluntad administrativa.²⁶ Estas ilegalidades fueron detalladas en un informe sobre la investigación realizado desde CAIP en marzo de 2020.

31. En el marco del Poder Ejecutivo, al inaugurar las sesiones legislativas del año 2021, el Presidente de la Nación anunció que el Estado iba a promover acciones judiciales para determinar la responsabilidad de las personas que facilitaron todo lo ocurrido. No sólo por la fuga de capitales, sino también por la ilegalidad de origen del crédito.²⁷ Esto se concretó mediante el Decreto N° 239/2021,²⁸ que contiene instrucciones a la Oficina Anticorrupción para promover una denuncia penal (ya en trámite),²⁹ así como instrucciones dirigidas a la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) para presentarse como querellante en esa causa penal y, además, para “iniciar las acciones conducentes al recupero de los eventuales daños y perjuicios emergentes de los hechos denunciados”. La intervención de la PTN como querellante ya se produjo. Resta todavía avanzar con la determinación de las responsabilidades patrimoniales.
32. Además, existen dos casos vinculados con el tema que esperan decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Uno de ellos sobre acceso a información pública,³⁰ donde el Poder Ejecutivo está condenado a informar si el acuerdo y otra documentación requerida existen y, en su caso, a entregar su contenido. En el otro caso³¹ se reclama la nulidad del acuerdo stand by.
33. El marco del proceso de endeudamiento actual exige que, de acuerdo con los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos³² se realice una auditoría transparente, participativa y exhaustiva para determinar la legalidad y legitimidad de la deuda y se habiliten los caminos legales correspondientes. El ex Experto Independiente Cephas Luminas realizó una recomendación similar en el informe de su visita al país en 2013 refiriéndose a la deuda contraída por la última dictadura militar.³³

de los procedimientos previos esenciales y sustanciales previstos por el ordenamiento jurídico nacional; (ii) violación del art. 7 inc. d) de la LNPA por ausencia de dictamen jurídico previo, ya que tal dictamen fue emitido con posterioridad a la firma de la primera Carta de Intención, por un órgano incompetente y, además, con contenido insuficiente para subsanar lo actuado; (iii) violación del art. 99 inc. 11° de la CN, ya que los funcionarios que firmaron las Cartas de Intención (dos Presidentes del BCRA y el Ministro de Hacienda) no fueron autorizados por el PEN para proceder en tal sentido; (iv) violación del art. 61 de la LAF por ausencia del dictamen técnico sobre impacto en balanza de pagos; (v) violación del art. 7 inc. b) de la LNPA por ausencia de causa válida que sostenga la decisión, ya que los memorandos adjuntos a las cartas de intención carecen de fundamento o soporte alguno.

²⁶ Como establecen el art. 66 de la LAF y el art. 14 de la LNPA

²⁷ Ver: https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2021/noticias_1526.html

²⁸ DCTO-2021-239-APN-PTE, Boletín Oficial del 9 de abril de 2021.

²⁹ Expte. N° 3561/19, en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5.

³⁰ “Codianni, Eduardo Julio c/ EN s/ Amparo Ley 16.986” (Expte. N° CAF 7651/2019).

³¹ “Murua, Eduardo c/ EN – BCRA s/ Proceso de conocimiento” (Expte. N° CAF 64538/2019),

³² Ver [A/HRC/20/23](#)

³³ Ver [A/HRC/25/50/Add.3](#). Un paralelo entre lo sucedido durante la dictadura y la modalidad con que se contrajo el crédito 2018 puede consultarse en Julián Axat – Francisco Verbic “Deuda externa,

VI. El acuerdo de Facilidades extendidas firmado en 2022

34. En parte como respuesta política a la opacidad con la que se firmó el acuerdo de Stand By de 2018, el actual gobierno impulsó en el Congreso de la Nación una ley para que el endeudamiento en moneda extranjera bajo ley extranjera y con prórroga de jurisdicción requiera la autorización del Congreso de la Nación. Así, el 3 de marzo de 2021 se promulgó la Ley N° 27.612 de fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda pública. Esta Ley dispone además que “todo programa de financiamiento u operación de crédito público realizados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como también cualquier ampliación de los montos de esos programas u operaciones, requerirá de una ley del Honorable Congreso de la Nación que lo apruebe expresamente.”
35. Argentina y el FMI arribaron, en marzo de 2022, a un nuevo acuerdo de facilidades extendidas mediante el cual Argentina se comprometió a pagar en los próximos 10 años **la totalidad del préstamo negociado en el Acuerdo de Stand By, incluyendo intereses y sobrecargos**. Además, el país se comprometió a someterse a revisiones trimestrales que están atadas a los desembolsos periódicos que realizará el FMI como parte del acuerdo, lo que **deja al país en un riesgo constante de default**.
36. En papel, el acuerdo firmado por el gobierno argentino contiene relativamente pocos requisitos de reforma estructural. Los únicos requisitos son una convergencia fiscal a cero en 2025 y el compromiso de reducir los subsidios energéticos. Sin embargo, el segundo elemento ya ha sido puesto en duda por parte del directorio del FMI como poco plausible en un contexto de aumento mundial de los precios de los combustibles y recomienda una “recalibración temprana del programa”³⁴. Adicionalmente hay otros requisitos como el de realizar un informe sobre la situación del sistema previsional y posibles reformas que hacen razonable pensar que nuevas condicionalidades de reforma estructural pueden aparecer durante las revisiones futuras.
37. **Esto, además, sería consistente con el funcionamiento histórico del FMI, que suele aumentar la cantidad de requisitos en cada revisión**, tal como demostró un estudio realizado por Eurodad: sobre 26 programas y 32 revisiones, en promedio, los programas del FMI acumulaban 26,8 condicionalidades estructurales. Sin embargo, al momento de la firma y aprobación de los acuerdos, el promedio es de apenas 17,9 condicionalidades. Es decir, las distintas revisiones de los programas van agregando nuevas condicionalidades, a un ritmo de 7,3 condicionalidades por revisión.³⁵
38. Argentina deberá enfrentar los vencimientos más grandes entre 2026 y 2032 y según algunos analistas es improbable que el país pueda afrontar esa deuda sin

legalidad y memoria”, El Cohete a la Luna, 20/03/2022, disponible en <https://www.elcohetetaluna.com/deuda-externa-legalidad-y-memoria/>.

³⁴ Dell'Oca, Marcia, El FMI adelanta la primera revisión porque los riesgos son "excepcionalmente altos" La política online 25/03/22 Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/economia/el-directorio-del-fmi-reconocio-que-los-riesgos-para-el-programa-son-excepcionalmente-altos-y-coincidio-en-adelantar-la-primera-revision/>

³⁵ Brunswijck, Gino. *Unhealthy conditions: IMF loan conditionality and its impacts on health financing*. European Network on Debt and Development (Eurodad) Disponible en: https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/511/attachments/original/1590680908/Unhealthy_conditions.pdf?1590680908

refinanciamiento, o caer en default, por lo que es esperable que el próximo gobierno deba volver a enfrentar una negociación con el FMI.

39. Es necesario destacar también que **se calcula que Argentina deberá pagar 3.300 millones de USD en concepto de sobrecargos hasta 2023**. Un mecanismo que, se ha demostrado, tiene impactos negativos en las economías de los países y que en última instancia castiga a los que más necesitan del financiamiento internacional.³⁶ Los últimos datos disponibles muestran además que la eliminación de los sobrecargos no amenazaría la sostenibilidad de las finanzas del FMI.³⁷
40. A diferencia del acuerdo de Stand By de 2018 este acuerdo fue discutido y aprobado en el Congreso Nacional, tal como fue establecido por la Ley N° 27.612 de fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda pública de 2021. Si bien esto permitió que la población pueda tener un mayor conocimiento del acuerdo, las negociaciones con el FMI siguieron el mismo patrón de secretismo y exclusión de la población. El gobierno nacional tampoco hizo (o no publicó) estudios que den cuenta de cuál va a ser el impacto de este programa de facilidades extendidas en los derechos humanos (tal como establecen los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en derechos humanos).
41. Desde el año 2016 existe en el Congreso Nacional la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pagos de la Deuda Exterior de la Nación. Esta comisión tiene la capacidad de investigar las irregularidades del proceso de toma de deuda del 2018. En mayo de 2020 la Comisión decidió investigar la fuga de capitales y el endeudamiento del gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, esta investigación no ha avanzado y desde las elecciones de medio término la Comisión se encuentra sin conformar.
42. Finalmente, en este momento se está discutiendo en el Congreso un proyecto de ley para crear el “Fondo Nacional para la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional” que se financiará con la recaudación del 20% de los bienes no declarados de personas humanas, jurídicas o sucesiones indivisas que posean tenencias de moneda nacional y/o extranjera y demás bienes en el exterior sin haberlos declarado en el país.³⁸ Es necesario resaltar que este proyecto es acompañado por otro que modifica las reglas para levantar el secreto financiero, bursátil y bancario y se mantiene en estudio y bajo revisión en el Senado. La aprobación de este segundo proyecto es indispensable para

³⁶ Arauz, Andrés et al. *IMF surcharges: Counterproductive and unfair*. Center for Economic and Policy Research (CEPR). Septiembre 2021 disponible en: <https://cepr.net/wp-content/uploads/2021/09/IMF-Surcharge-Final.pdf>

³⁷ Arauz, Andrés y Odd, Hanssen. *IMF projects no losses if surcharges are removed*. Center for Economic and Policy Research (CEPR), mayo 2022. Disponible en: https://cepr.net/imf-projects-no-losses-if-surcharges-are-removed/?utm_source=emailmarketing&utm_medium=email&utm_campaign=bretton_woods_news_1_ens_26_may_2022&utm_content=2022-05-31

³⁸ *Arranca en diputados el debate sobre el proyecto para pagarle al FMI con plata fugada*. El parlamentario (28/5/22). Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2022/05/28/arranca-en-diputados-el-debate-sobre-el-proyecto-para-pagarle-al-fmi-con-plata-fugada/>

poder detectar a quienes evaden por lo que la eficacia del primer proyecto depende de la aprobación del segundo.

Preguntas al Estado

1. Frente al aumento de la pobreza de los últimos años ¿Qué medidas se están tomando para reducir los impactos negativos en la población?
2. ¿Qué medidas se están tomando para aumentar la cantidad de trabajadores registradas? ¿Existen medidas específicas para las trabajadoras?
3. ¿Qué mecanismos de participación de la población existen relacionados con la toma de deuda externa?

Recomendaciones al Estado

1. Asegurar la progresividad y no regresividad del gasto social, dando especial prioridad a las políticas destinadas a garantizar los derechos de grupos en especial situación de vulnerabilidad. De lo contrario, se podría contrariar gravemente la obligación de progresividad y no regresividad en el cumplimiento de los DESCA. Esto incluye asegurar que las prestaciones sociales como la AUH no pierdan valor frente a la inflación.
2. Generar medidas que promuevan la registración de los trabajadores, especialmente las mujeres.
3. Aumentar la progresividad de impuestos patrimoniales –como el impuesto a los bienes personales (de modo que grave de forma progresiva a las grandes riquezas) y los impuestos inmobiliarios (actualizar la base imponible en todas las jurisdicciones subnacionales teniendo en cuenta los valores de mercado, a fin de posicionar este impuesto como una fuente relevante de recursos estatales)– y del impuesto a las ganancias (mediante un incremento de las alícuotas para las mayores escalas de ingresos).
4. Publicar información actualizada, oportuna y detallada sobre los costos, beneficios esperados y beneficiarios de los gastos tributarios; institucionalizar la realización de evaluaciones que permitan decidir en base a evidencias su continuación o revisión, y eliminar aquellas que no tengan justificación o sean inequitativas. Además, reducir la discrecionalidad en la aplicación del secreto fiscal y favorecer la apertura de información relevante para el control y rendición de cuentas en materia financiera y fiscal.
5. Fortalecer la lucha contra la evasión fiscal y el blanqueo de dinero mediante, entre otras medidas, la apertura de la información sobre mercados financieros locales y participación de ciudadanos/as argentinos/as en mercados financieros extranjeros y paraísos fiscales.
6. Ratificar los Principios rectores de Naciones Unidas relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos y realizar

evaluaciones de impacto de la deuda externa en los derechos de grupos en especial situación de vulnerabilidad. Estas evaluaciones también deben ser realizadas en el marco de futuras negociaciones y revisiones de la deuda con el FMI

7. De acuerdo con los principios de transparencia y rendición de cuentas, asegurar el acceso de la población a la información sobre el préstamo de 2018. Además, el Estado debe abstenerse de presentar obstáculos al caso que se está llevando adelante en la CSJN sobre el acceso a la información del préstamo.
8. Como parte de sus obligaciones extraterritoriales, trabajar con otros Estados para garantizar que el FMI considere los Derechos Humanos en sus recomendaciones de políticas públicas y elimine políticas regresivas tales como los sobrecargos
9. Generar mecanismos que permitan la participación de la población en los procesos de toma de deuda (incluyendo las revisiones del FMI)
10. Realizar una auditoría sobre las irregularidades en la toma del préstamo de 2018 con el FMI
11. Constituir y poner en funcionamiento la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pagos de la Deuda Exterior de la Nación.