



Trabajo Final de Grado

La Reincidencia entre Argentina y el FMI: Un Análisis al Préstamo Stand By del 2018 y sus consecuencias

Autor: Enzo Daniel Nacci

Director: Juan Martín Brussino Kain

Abogacía

UNRN - Sede Atlántica

2025

Resumen

El presente trabajo se centrará en el préstamo Stand By del año 2018 otorgado durante el gobierno de Mauricio Macri. Para tal fin, se procederá a un repaso histórico sobre el rol originario del FMI y su relación con la Argentina a lo largo de los siglos XX y XXI. En esta misma línea, se analizarán las condiciones de legalidad y constitucionalidad del Acuerdo *Stand-By* del año 2018, determinando si existieron incumplimientos a la Constitución Nacional, a las diversas leyes nacionales de Argentina, así como por parte del FMI a su propio Convenio Constitutivo. A modo de conclusión, se describirán las consecuencias del ASB en el país y en el organismo internacional, se propondrán distintas alternativas que se podrían haber utilizado en la renegociación del mismo, así como modificaciones a la normativa para prevenir nuevos endeudamientos irresponsables.

Agradecimientos y dedicatoria

Quiero agradecer a las personas que me acompañaron y aconsejaron durante mi camino como estudiante, a mi mamá Valeria, a mi papá Francisco, a Laura, a Franco y a mi novia Emilia.

Y también dedico este trabajo, a mis abuelos, Raúl y Myriam, a mi hermano Vicente y a mi sobrino Dante.

A mis amigos de toda la vida y a aquellos que conocí estudiando, con quienes crecí y maduré a lo largo de nuestra formación académica.

A mi director de tesis, Juan Brussino, por su guía y consejo en el desarrollo de este trabajo.

A los docentes de esta universidad por su compromiso en nuestra formación y por último, a la Universidad Pública por darme la oportunidad de acceder a una formación gratuita y de excelente calidad.

Capítulo I: Presentación del tema.....	2
a. Planteamiento del Problema.....	2
b. Relevancia del Problema.....	3
c. Antecedentes.....	4
d. Objetivos.....	5
- Objetivo General.....	5
- Objetivos Particulares.....	5
e. Marco Teórico.....	6
f. Metodología.....	7
Capítulo II - Antecedentes Históricos.....	8
Capítulo III - Análisis Normativo.....	16
a. Constitución Nacional.....	16
b. Leyes Federales.....	18
c. Convenio Constitutivo FMI.....	25
Capítulo IV - Conclusión.....	29
Bibliografía.....	36

Capítulo I: Presentación del tema

a. Planteamiento del Problema

La República Argentina tiene una relación tortuosa con el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI). Empezando a partir de su incorporación al organismo en el año 1956 y la subsiguiente adquisición de su primer préstamo por el monto de 75 millones de dólares en el año 1958 durante la presidencia de Arturo Frondizi. Desde ese momento, hasta el año 2003 hubo una sucesión de préstamos y refinanciamientos prácticamente constantes entre la Argentina y el FMI. Contabilizando un total de 26 acuerdos financieros en esos 45 años¹. Noemí Brenta, investigadora de UBA/CONICET, destacó que Argentina es el país de ingresos medios que más ha estado sujeto a los condicionamientos de este organismo internacional y que “ellos marcaron profundamente la economía y la sociedad del país, a través de sus exigencias de políticas de coyuntura y de reformas estructurales” (2021, p. 312).

En junio del año 2018, el gobierno del entonces presidente de la República Argentina, Mauricio Macri, retoma esa tradición de endeudamiento con el anuncio de un nuevo acuerdo Stand-By (en adelante ASB) con el FMI por el monto de 50 mil millones de dólares, ampliado por 7 mil millones más. Siendo el préstamo desembolsado final de 45 mil millones de dólares. Según Juan Bautista Justo :“la decisión de contraer el préstamo fue adoptada por los precitados funcionarios argentinos sin ley especial habilitante, sin acto administrativo, sin expediente y sin recabar previamente los dictámenes jurídicos y técnicos exigidos por la legislación nacional”. (2021, p. 594)

Siguiendo esta línea de pensamiento, se propone en primer lugar detallar el rol histórico que ha tenido el FMI y su relación con la Argentina. En segundo lugar verificar las

¹ Historial de acuerdos con el FMI, BCRA.

condiciones de legalidad y constitucionalidad del acuerdo Stand-By (en adelante ASB) del año 2018. Determinando, por un lado, si existieron violaciones tanto a la Constitución Nacional como a las diversas leyes administrativas federales de Argentina. Por otro lado, si existieron incumplimientos por parte del FMI a su propio Convenio Constitutivo². A modo de conclusión, se describirán las consecuencias del ASB en el país y el FMI, se propondrán distintas alternativas que se podrían haber utilizado en la renegociación del mismo y modificaciones a la ley para prevenir nuevos endeudamientos irresponsables.

b. Relevancia del Problema

Se podría decir que en la relación Argentina-FMI han existido históricamente condicionantes que implican una pérdida de soberanía nacional. Esta afirmación se sustenta en relación con los diversos y numerosos préstamos del organismo con el país. El crédito stand by 2018 implicó un endeudamiento masivo para la República Argentina. Asimismo contó con condicionantes socioeconómicos que serán detallados posteriormente y consecuencias que siguen en pie al día de hoy.

Existe una correlación directa entre la problemática planteada del objeto de investigación y la situación que atraviesa actualmente la Argentina. Específicamente lo relacionado al ajuste fiscal, recorte y licuación de los fondos públicos, incluyendo el presupuesto universitario. Es importante destacar que las políticas económicas llevadas a cabo por el actual gobierno nacional son alentadas por el FMI. Siguiendo esta línea, se las puede interpretar como una de las consecuencias más palpables del ASB 2018.

² Artículo 6, Sección 1, Inciso A: Ningún país miembro podrá utilizar los recursos generales del Fondo para hacer frente a una salida considerable o continua de capital. Fondo Monetario Internacional Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (1944). – Washington, d.C. : Fondo Monetario Internacional, 2011.

c. Antecedentes

Como antecedentes que aportan a este estudio se encuentran aquellas investigaciones que se centran en una perspectiva histórica de la relación Argentina-FMI. Caracterizando las distintas etapas de dicha relación. En un principio los diversos préstamos financieros al país y sus consecuencias socioeconómicas (Brenta, 2021). Y posteriormente las implicancias que tuvieron a nivel político según el grado de coincidencia en los intereses del gobierno de turno y el organismo (Nemiña, 2011).

Nemiña y Larralde (2018) proporcionan una visión ampliada sobre la relación FMI-Latinoamérica analizando los distintos préstamos financieros en el ámbito regional e identificando seis etapas históricas en función de los lineamientos centrales de las políticas económicas y exigencias del organismo.

Específicamente en relación al ASB del año 2018, objeto de este estudio, se encuentra el análisis llevado a cabo por Bernal, Martinelli y Verbic (2021) que se centra en las condiciones legales y de procedimiento administrativo en las cuales se contrajo el préstamo, concluyendo que el mismo es nulo de nulidad absoluta. Por otra parte Justo (2021) plantea un análisis similar pero centrado específicamente en la perspectiva constitucional y convencional.

También se encuentra el informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) sobre el PSB, que tuvo el objeto de investigar si el SBA se dio en el marco de procesos y procedimientos que aseguren la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda.³

En contraposición, el FMI informa en el comunicado 21/401 del 2021 que “se cumplió con las políticas y los procedimientos del FMI, incluidos los relacionados con el financiamiento, las salvaguardias y la concepción del programa”.

³ AGN. Actuación 294/2020 (2023).

Por último, Ferreira Lima (2022) fórmula que el ASB violó los principios fundamentales del FMI, en concordancia con su Convenio Constitutivo (En adelante CC).

d. Objetivos

- Objetivo General

Verificar la legalidad y constitucionalidad del ASB del año 2018 según el sistema normativo argentino y la normativa del FMI. Así como su posterior convalidamiento en el año 2022 y las consecuencias que esto tuvo.

- Objetivos Particulares

- 1) Contextualizar históricamente la relación de la Argentina y el FMI.
- 2) Verificar si: A) Se cumplieron los requisitos establecidos en el Artículo 75, Inciso 4 e Inc 7 de la Constitución Nacional. B) Se cumplieron los requisitos legales del procedimiento administrativo, establecidos en las leyes 24.156 (Ley de Administración Financiera) y 19.549 (Ley Nacional de Procedimiento Administrativo). C) Si existió incumplimiento por parte del FMI a su propio CC.
- 3) Analizar las consecuencias del ASB 2018 en Argentina y el FMI, así como formas alternativas de resolver el mismo y propuestas de modificación normativa para prevenir situaciones similares.

e. Marco Teórico

Para facilitar la comprensión del trabajo, se considera relevante definir conceptos centrales del análisis:

Legalidad: El principio de legalidad puede entenderse como una regla social de

convivencia que pone límites al posible actuar arbitrario de los integrantes de una comunidad, quienes deben respetar las reglas impuestas previamente por ellos mismos o por una autoridad que ejerce poder sobre ellos (Schreginger, 2021 p.189). Este fue creado en conformidad con el ordenamiento jurídico vigente en un momento y lugar determinados, y a su vez se constituye como parámetro exigible tanto a los gobernados como a los gobernantes (Schreginger, 2021).

Constitucionalidad: El control de constitucionalidad tiene por objeto verificar si una norma jurídica de jerarquía inferior responde a las directivas resultantes de una norma superior de la cual depende la validez de la primera (Ártico, 2017). Asimismo, Badeni (2016) expresa que:

Sí frente a las violaciones constitucionales no existiera algún procedimiento idóneo para restablecer el orden constitucional descalificando el acto lesivo para la Ley Fundamental, se estaría desconociendo la separación que media entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Sin un efectivo CC el ejercicio del poder se torna autocrático. (p 287)

Acuerdo de Facilidades Extendidas: El Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su Servicio Ampliado (SAF), otorga ayuda financiera a países con problemas estructurales profundos que causan dificultades en su balanza de pagos a largo plazo. Este apoyo se caracteriza por ofrecer plazos de pago más extensos, poniendo como condición que se realicen reformas estructurales para corregir deficiencias institucionales o económicas, además de las políticas que mantienen la estabilidad macroeconómica⁴

⁴ FMI, Acuerdo de Facilidades Extendidas.

Acuerdo Stand-By: El acuerdo Stand-By (ASB) proporciona asistencia financiera a corto plazo a los países que afrontan problemas de balanza de pagos. Tradicionalmente, ha sido el instrumento de préstamo del FMI más utilizado por los países avanzados y de mercados emergentes. Según las definiciones proporcionadas por el FMI, este tipo de acuerdo tiene el propósito de “Dar una respuesta flexible a las necesidades de financiamiento externo de los países mediante el apoyo de sus políticas de ajuste con financiamiento a corto plazo” dentro del cual los países que lo solicitan deben “deben corregir los problemas que llevaron al país a buscar financiamiento”, encontrándose los desembolsos “supeditados a la observancia de criterios de ejecución cuantitativos”.⁵

f. Metodología

La metodología utilizada es la cualitativa. En primer lugar se centrará en la descripción del contexto histórico en el cual se desarrolla la relación de Argentina con el FMI. Posteriormente se pasará al análisis normativo, mediante la verificación de documentos, de leyes, la Constitución Nacional y el Convenio Constitutivo del FMI. Esto buscando subsumir normativamente las condiciones en las cuales se tomó el ASB 2018, haciendo una comparación directa con la normativa nacional e internacional vigente. Además, con el objeto de presentar las consecuencias del ASB, se expondrá sobre la ley Guzmán, la ley de convalidación de la deuda y el DNU 179/25, finalizando con varias propuestas alternativas para renegociar el Acuerdo, así como modificaciones a la normativa para prevenir a futuro endeudamientos irresponsables.

⁵ FMI, Acuerdo Stand-By.

Capítulo II - Antecedentes Históricos

El rol del FMI ha ido evolucionando desde su concepción en la conferencia de Bretton Woods en 1944, en la cual se discutió y reconfiguró el orden económico mundial para la posguerra, estableciéndose principalmente la convertibilidad del Dólar-Oro, con el papel protagónico de EEUU, así como delegaciones de países considerados de la periferia, incluidos de Latinoamérica.

El FMI opera desde sus inicios sobre la base de una representación parcial, determinada por la cantidad de cuotas que cada país miembro mantiene depositadas, en lugar de seguir el principio democrático de "un país, un voto". El funcionamiento del organismo establece que la toma de decisiones exige mayorías agravadas, que varían entre el 70% y el 85%.

De tal manera, el número de votos de cada país miembro es crucial para la operativa del Fondo. Cabe mencionar que los Estados Unidos ejercen una influencia substancial en el organismo. Además de ocupar un asiento en el Directorio Ejecutivo, controlan el 16.51% del total de votos. Este porcentaje le otorga, de facto, un poder de veto en múltiples decisiones trascendentales, puesto que su voto individual puede obstaculizar el logro del umbral de consenso del 85%. Es relevante señalar que ninguna otra nación o asiento del Directorio Ejecutivo dispone de más del 6.5% de los votos.

En sus orígenes, el Fondo Monetario cumplía una doble misión. Por un lado, asistir de forma transitoria a los Estados que se encontraran con desequilibrios en su balanza de pagos, otorgando una tasa menor a la del mercado, para refinanciar sus deudas en el mediano plazo. Por el otro, la de mantener y defender el dólar estadounidense como moneda libremente convertible, condicionando los ajustes de los tipos de cambios a la aparición de desequilibrios fundamentales en la balanza de pagos (Nemiña y Larralde, 2018).

En este primer periodo, la actividad del FMI se limitó al otorgamiento de préstamos de menor cuantía, asistiendo a los países europeos en la reconstrucción de posguerra. En la década de los 50'se introdujeron los ASB, un programa a corto plazo de entre 12 y 18 meses diseñado para países que enfrentaban dificultades en su balanza de pagos y que requerían desembolsos trimestrales, condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos financieros o de políticas.

Estos condicionamientos no se encontraban establecidos originariamente en el Convenio Constitutivo del organismo, sino que fueron una creación pretoriana a lo largo de esta primera etapa, siendo incorporados recién en la primera enmienda del año 1969. En este contexto, la Argentina ingresó formalmente al organismo en el año 1956. Un año después de haber sufrido el bombardeo a la Plaza de Mayo, con 355 víctimas y el subsiguiente golpe de estado que instauró una dictadura militar.

De esta manera, se inicia la relación entre ambos, volviéndose efectiva a través de la solicitud de un primer crédito en el año 1958, dando lugar a un tutelaje y financiamiento de carácter casi permanente, sometiendo a la Argentina a distintos acuerdos en un plazo total de 43 años, bajo 21 Acuerdos Stand By, 3 de facilidades extendidas y otras formas de financiamiento específicas⁶.

A lo largo de esta etapa y con distinta intensidad, el FMI utilizó sistemáticamente cada solicitud de ayuda financiera como una oportunidad para impulsar políticas económicas ortodoxas en la Argentina. En los primeros 20 años de la relación entre ambos, destaca el financiamiento por parte del organismo a los distintos gobiernos civiles y militares del periodo, incluyendo a la dictadura de Onganía. Con este último, tuvo una relación conflictiva en cuanto al grado de intervención del Estado en la economía. De tal forma que el dictador

⁶ Noemi Brenta, Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020, 2021.

suspendió el acuerdo vigente con el fondo, cancelando la deuda de forma anticipada en el año 1967⁷.

Caso contrario fue la última dictadura militar, con quien el Fondo tuvo una relación de mayor cercanía. De tal forma que a principios de 1976, se pactó un ASB para Argentina por 942 000 000 de dólares, estableciendo como condicionalidad la limitación de los aumentos salariales y el mantenimiento de la libertad de precios. Durante este período, ocurrió además, la caída del régimen de Bretton Woods y el fin del Patrón-Oro, dándole de esta manera mayor peso al dólar como moneda de reserva e intercambio en el comercio internacional.

El endeudamiento constante de nuestro país en este periodo, así como las sucesivas políticas ortodoxas impulsadas por el FMI, dieron lugar a la crisis de deuda argentina a lo largo de la década del 80'. La cual, citando a Nemiña "Fue provocada por las imprudentes políticas financieras privadas y oficiales, el brusco incremento de la tasa de interés internacional y la estatización de la deuda externa privada" (p 14, 2011). Estas medidas restringirán el margen de acción del gobierno argentino desde la vuelta de la democracia en los sucesivos acuerdos que se fueron pactando. Durante esta década la experiencia argentina también fue compartida por varios de los países de la región en el contexto más amplio de la crisis de deuda latinoamericana. Dentro de la cual, el FMI cumpliría una triple función:

Proveer financiamiento, a fin de posibilitar el repago de las deudas con el sector privado; coordinar la estrategia de negociación del bloque de acreedores junto al Tesoro y los bancos comerciales, y exigir el cumplimiento de las políticas de ajuste estructural orientadas a generar los recursos que permitieran cancelar las deudas.

(Nemiña, 2011)

⁷ Raúl GARCÍA HERAS, El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales, Buenos Aires, Lumiere, 2008.

De esta manera el rol del organismo continúa con su evolución desde su origen como un proveedor de financiamiento transitorio ante crisis de liquidez, a un prestamista de última instancia y una especie de gestor de crisis en las cuales se incrementa su interferencia directa en la política económica de los países “gestionados”.

Este rol ampliado del FMI se consolidó con el plan Brady y la doctrina del “Consenso de Washington” en el año 1989, que imponía una serie de reformas estructurales de mercado sobre tres pilares: la apertura de la cuenta capital, la eliminación de las barreras al comercio y la privatización de las empresas públicas.

En este contexto, la caída del bloque socialista entre 1989 y 1991 y la masiva incorporación de los países de Europa del Este al FMI le dió un carácter prácticamente universal a las políticas de libre mercado que éste impulsaba, dándole un mayor peso y rol en la consiguiente globalización financiera que se llevó a cabo durante la década de los 90'. Según Nemiña y Larralde “El aumento de las condicionalidades estructurales incrementó el poder discrecional del personal del organismo, ya que, por ejemplo, la evaluación del cumplimiento de una reforma del sistema de seguridad social era más compleja que la de una meta de déficit” (2018, p 22).

Esta “edad dorada” del organismo coincidió con la total implementación de las políticas del Consenso de Washington en la Argentina durante las presidencias menemistas. Estas políticas representaron un retiro deliberado del Estado en su función como regulador de la actividad económica, teniendo como ejes un vasto proceso de privatizaciones, desregulación, aperturas financiera y comercial y el establecimiento de una convertibilidad peso-dólar.

En este sentido, las condiciones impuestas por el Fondo en el acuerdo de 1992 dispusieron privatizar el sistema de seguridad social, eliminar los impuestos a las

transacciones financieras, a las ganancias, eliminar las contribuciones patronales a la seguridad social (estas dos últimas medidas no se concretaron) y generalizar el impuesto al valor agregado. Además de eliminar los atrasos en pagos externos, así como la privatización del Banco Nación (Brenta, 2020). Si bien mediante la implementación de estas medidas se logró controlar la inflación, esto fue a costa de la promoción de la especulación financiera, la desindustrialización y el aumento de la desigualdad, la desocupación y la pobreza⁸.

De esta manera, ya a fines de los 90' y principios de la década del 2000, la recurrencia de las crisis y el impacto de las políticas ortodoxas en los países donde se ejecutaban los programas llevó a una creciente deslegitimación del Fondo. Fue muy criticado por la implementación de una misma receta para cualquier país, sin importar sus características particulares; por los paquetes de financiamiento que fueron un rescate para los acreedores externos; y por promover un endeudamiento irresponsable por parte de los países deudores (Nemiña y Larralde, 2018).

Argentina entonces se convirtió en el “caballo de batalla” del FMI, siendo el ejemplo que se exhibía como caso exitoso de las políticas ortodoxas. De esta manera, el organismo vinculó su propio destino al mantenimiento de la convertibilidad en el país y a la profundización de los ajustes estructurales en la economía por parte de uno de sus “mejores alumnos”, financiando el programa económico a través de mayores créditos cuando las crisis financieras dificultaron el acceso al financiamiento privado (Bembi y Nemiña, 2007).

Pese al apoyo del organismo y la profundización de sus políticas, el deterioro socioeconómico de la sociedad argentina y la imposibilidad de mantener la convertibilidad, condujeron a un estallido social a fines del año 2001. Esto dio lugar a la caída del gobierno de Fernando de la Rúa y a una mayor deslegitimación del Fondo ante la sociedad argentina.

⁸ Historia de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional, Pablo Nemiña, 2011.

Las consecuencias de la salida de la convertibilidad y las políticas ortodoxas, profundizaron la recesión y llevaron a la declaración del default sobre el 65% del total de la deuda pública, unos 94.300 millones de dólares en títulos públicos y créditos con organismos oficiales como el Club de París (Nemiña, 2011), así como a una desocupación de casi el 25 por ciento y una tasa de pobreza del 65 por ciento⁹.

Este colapso económico y social, así como la inestabilidad política llevaron a un recambio ideológico con el gobierno de Kirchner a partir del año 2003. Este apuntó a una mayor autonomía de la Argentina frente al Fondo, así como una política de desendeudamiento con el mismo. Buscó cumplir las obligaciones vigentes del país con el organismo y así lograr una mayor independencia en las decisiones de política económica y financiera. Esto se efectivizó con el último pago al Fondo en el año 2005 por el monto de 10.000 millones de dólares, concluyendo más de 40 años de sometimiento del país a distintos programas financieros por parte del organismo.

Como se ha explicado en este breve repaso histórico, la relación de Argentina con el FMI ha ido variando con los sucesivos vaivenes políticos y económicos de nuestra nación: desde la conflictividad y enfrentamiento con gobiernos tan dispares como el de Onganía o los Kirchner, al apoyo incondicional, -pese a repetidos incumplimientos de las metas pactadas-, hacia los gobiernos de Menem o De la Rúa. En esta relación pendular entre ambos, destaca también la transformación del Fondo en cuanto a sus funciones, pasando de ser un refinanciador de deudas a menor tasa a un interventor directo en las políticas económicas y financieras de los países.

El 12 de junio de 2018, durante el gobierno de Mauricio Macri, nos encontramos con la vuelta del Fondo como actor relevante dentro de la política económica del país. Esto se dio

⁹ CEDLAS, Pobreza en 10 aglomerados disponibles desde 1992 (Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires (Capital + Conurbano), Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá), 2020.

mediante la firma de una carta de intención por parte del ministro de Hacienda y el presidente del Banco Central (BCRA), en la cual se solicitaba al organismo el otorgamiento de un crédito Stand-By por la suma de 50.000 millones de dólares.

Pese a la resistencia de ciertos miembros del *board*¹⁰, el pedido fue aceptado por la mayoría el 20 de junio de ese mismo año¹¹. Tres meses después, en el mes de octubre y aunque ya se habían incumplido las metas originales, se le otorgó a la Argentina una ampliación por U\$7.100 al monto original. Así se convirtió en el crédito más grande que dicho organismo internacional otorgó en su historia (Bernal, 2021), siendo el monto final desembolsado, un total de 45.000 millones de dólares.

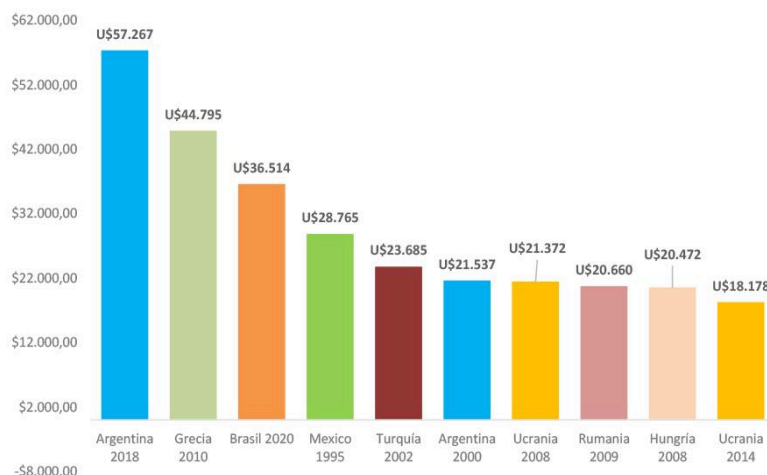
El acuerdo preveía un programa stand-by por dos años y medio, con revisiones pactadas por el fondo cada tres meses, buscando así verificar el cumplimiento de las condiciones y un mayor control sobre la macroeconomía argentina, estableciendo vencimientos a partir del año 2022 de U\$18.912 millones (1.239 en intereses), en el 2023 U\$19.162 (419 en intereses) y finalmente U\$4.829 en el 2024. Estos antecedentes contextualizan históricamente lo sucedido, ayudando a entender con mayor claridad las circunstancias previas al ASB del año 2018, objeto de análisis del presente trabajo.

¹⁰ Francia, Holanda, Japón y Suiza son algunos de los países europeos que votaron en contra, considerando *inviable* el programa económico propuesto para la Argentina. CEPA, 2021.

¹¹ FMI, Comunicado de Prensa núm. 18/245.

Figura 1

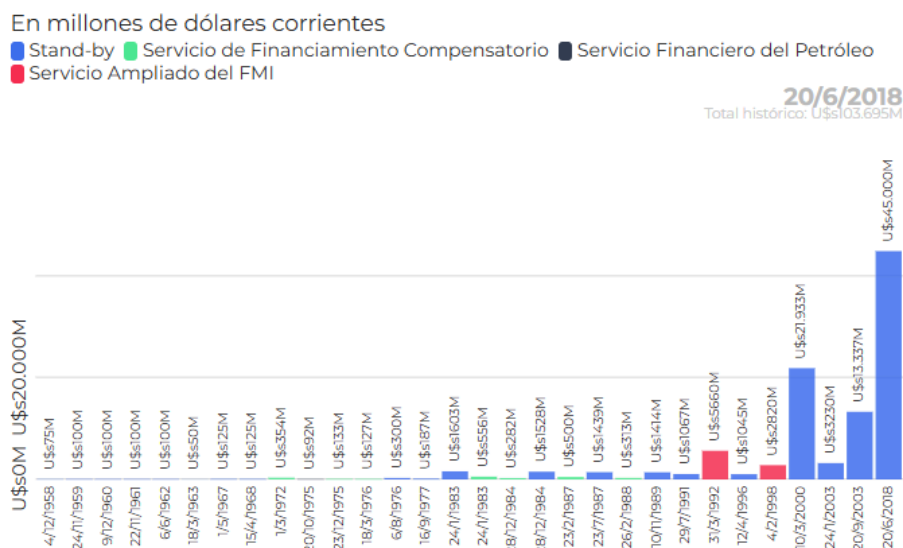
Diez mayores programas Stand-By del FMI desde 1994 en millones de dólares constantes.



Fuente: Elaboración CEPA en base a FMI e inflación de EE. UU. CEPA 2021.

Figura 2

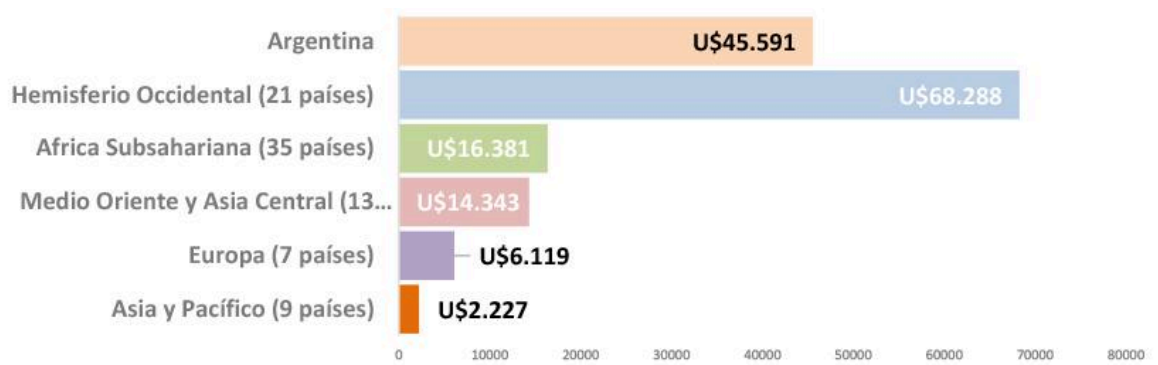
Evolución de los acuerdos de la Argentina con el FMI



Fuente: Chequeado en base a “La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos.” Nemiña (2011) y datos del FMI.

Figura 3

Préstamos de asistencia otorgados por el Fondo Monetario Internacional en el marco del Covid-19 y comparación con el préstamo otorgado a la Argentina en 2018.



Fuente: Elaboración CEPA en base a FMI. CEPA 2021.

Capítulo III - Análisis Normativo

a. Constitución Nacional

La misma establece a lo largo de su texto, una serie de artículos que buscan lograr un equilibrio entre los poderes del Estado mediante el sistema de pesos y contrapesos en el marco de un estado republicano y representativo. En este sentido, los artículos 1, 4, 29, 75 inc. 4 y 7 así como el artículo 76, disponen diversos principios, limitaciones y atribuciones en lo relativo a la deuda pública nacional.

Los mismos establecen:

“Artículo 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

“Artículo 4º.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

“Artículo 29.- El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

“Artículo 75.- Corresponde al Congreso: (...) 4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación” y 7. Arreglar el pago de la deuda anterior y exterior de la Nación”.

“Artículo 76.- Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su

ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”.

De tal manera, se entiende que la intención de los artículos citados es establecer un requisito de aprobación legislativa para todas las decisiones relativas a la deuda pública nacional, abarcando su toma, renegociación o pago. Por un lado, al requerir la intervención y el voto de los representantes elegidos directamente por el pueblo, se busca dotar de una mayor legitimidad democrática a los actos de endeudamiento o desendeudamiento que comprometan los recursos y el futuro financiero de la Nación. Esto, como hemos visto durante el capítulo previo, resulta de una gran importancia e impacto, ya que la deuda pública implica una obligación que trasciende el mandato del gobierno de turno y afecta a las futuras generaciones de ciudadanos. Bielsa (1964), al examinar la intervención del poder legislativo, indicaba que en aquellas ocasiones donde:

El Congreso autoriza un empréstito, en realidad produce un acto que solo es ley en sentido formal, porque lo dominante en la decisión legislativa es la autorización para hacer uso del crédito de la Nación. No se trata, entonces, de una ley financiera, como el presupuesto, cuyo régimen constitucional es, en principio, el de las leyes ordinarias. Se trata de un acto de autoridad. (p 440)

Por otro lado, la normativa busca evitar la discrecionalidad y el unilateralismo del Poder Ejecutivo. Sin la supervisión del Congreso, el Ejecutivo podría incurrir en compromisos financieros excesivos o inconvenientes, sin el debido control y contrapeso. La aprobación legislativa actúa como un filtro de control republicano, obligando al Poder Ejecutivo a justificar la necesidad, las condiciones y el impacto de las operaciones de deuda.

Este control no solo apunta a garantizar la transparencia en la gestión de las finanzas públicas, sino que también a minimizar los riesgos de incurrir en endeudamiento irresponsable o en condiciones desfavorables para el Estado. La participación del Congreso es, por lo tanto, una garantía institucional contra decisiones tomadas de manera aislada que podrían socavar la estabilidad económica y la soberanía financiera del país.

b. Leyes Federales

La **Ley 24.154**, de **Administración Financiera (LAF)** profundiza en esta misma línea al establecer en su artículo 60 que *“Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica”*. Sin embargo, también prevé una excepción a tal principio, disponiendo que *“Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte”*.

Es en este primer punto, que debemos analizar si lo dispuesto por la Ley, tanto en principio como excepción, fue respetado por los funcionarios públicos argentinos durante el procedimiento para la toma de deuda. En este sentido, el crédito con el Fondo y el programa Stand By no se encontraba contemplado en el Presupuesto 2018 y tampoco fue sometido al Congreso de la Nación para ser puesto a consideración por los legisladores.

El argumento esgrimido por parte de las autoridades nacionales, para justificar este accionar, se basaba en la excepción dispuesta en la última parte del art 60, estableciendo que: *“La firma del acuerdo es una potestad del poder ejecutivo por lo que no requieren dictámenes*

previos ni aprobación del Congreso Nacional. La Ley 24.156, que aplica porque somos parte del FMI desde 1956, así lo indica” (Bernal, p 5, 2021).

En cuanto a esta defensa, cabe aclarar algunas cuestiones. Primero, no existen expedientes administrativos en los que el Presidente de la Nación, haya definido o autorizado la toma de la deuda, existiendo solamente la carta de intención que fue firmada por el Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne y el Presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) Federico Sturzenegger. Segundo, la excepción mencionada por el gobierno, dispone la delegación al Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN), es decir, al Presidente de la Nación. En este sentido, tampoco existió una delegación de estas facultades por parte del Presidente a los funcionarios mencionados, los cuales entonces, no poseían la competencia para firmar la Carta de Intención y negociar un ASB con el FMI.

Otro de los argumentos utilizados por el gobierno nacional para justificar su accionar, se basaba en, y cito:

Teniendo en cuenta el rol que al Ministerio de Hacienda le asigna el artículo V, Sección 1 del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, este servicio jurídico estima que el titular de dicha cartera se encontraba, al momento de su suscripción, facultado para cursar al citado organismo misivas como las que firmara. (Bernal, p 16, 2021)

El artículo V, Sección 1 del CC del FMI dispone que *“Los países miembros mantendrán relaciones con el Fondo solo por conducto de su ministerio de Hacienda, banco central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo mantendrá relaciones únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos”*.

No obstante, esta vinculación con el organismo es de carácter operativo y de gestión (Bernal, 2021). Por lo cual, más allá de cómo elija el organismo organizar su vinculación con los Estados parte, los funcionarios argentinos deben priorizar y respetar la Constitución Nacional y las leyes internas que les otorgan competencia antes que al CC del Fondo.

En este sentido el art. 99 inc 11° de la CN dispone que el Presidente “*Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules*”. En cambio, la normativa que rige las estructuras orgánico-funcionales del Ministerio de Hacienda y BCRA no otorga a ninguna de estas entidades la facultad de tomar decisiones al respecto.

Por ello, por más de que la vinculación operativa de la Argentina con el Fondo se haga a través del Ministerio de Hacienda o BCRA, la decisión de tomar la deuda no correspondía a los funcionarios mencionados. Esta facultad era propia del titular del PEN, es decir del Presidente de la Nación, ya que las autoridades de dichas reparticiones no poseían la competencia para decidir, de forma arbitraria y unilateral, lo relativo al contenido sustancial del acuerdo (Bernal, 2021).

En el afán del gobierno nacional y de los funcionarios mencionados, de concretar la toma de deuda por el monto de U\$50.000.000.000, así como la euforia de poder sostener su programa de gobierno, se les olvidó leer el artículo siguiente de la LAF, el cual dispone “**ARTÍCULO 61.-** *En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos*”.

El BCRA, por su parte, decidió incumplir lo establecido por el artículo, no emitió el dictamen soberano y de control previo, realizó en cambio una evaluación conjunta¹² con el Ministerio de Hacienda, a quién debía controlar, y el FMI, su propio acreedor. La exigencia del dictamen previo, conforme al art. 61 de la LAF, es fundamental para cualquier operación de deuda externa por imperativo legal.

Esto adquiere una mayor gravedad al tener en cuenta que la Carta de Intención y los anexos que contienen el Memorandum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y el Memorandum de Entendimiento Técnico, no se encontraban respaldados por ningún estudio, informe, dictamen u opinión técnica previa, siendo meras manifestaciones unilaterales de los funcionarios firmantes y carentes de sustento científico o técnico. De tal manera que, en la totalidad de estos memorandos los términos "estudio", "dictamen" u "opinión" se encuentran totalmente ausentes. Significando entonces, que el Ministerio de Hacienda y el BCRA pidieron U\$S 50.000.000.000 al FMI en base a memorandos técnicos que carecen de fundamento verificable (Bernal, p 21, 2021).

Asimismo, el Informe 2023-063, titulado “DEUDA PÚBLICA ACUERDO CON EL FMI IMPACTO SOBRE LA SOLVENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD” de la Auditoría General de la Nación (AGN), determinó que:

El BCRA incumplió con el art. 61 de la LAF al no emitir un dictamen respecto del impacto de la operación en la balanza de pagos” (p 48), y que: “teniendo en cuenta que el préstamo fue firmado por el presidente del BCRA, y que el Banco no podía

¹² Nota del BCRA NO-2019-00073357-GDBCRA-GPEJ#BCRA, del 08/04/2019: “Las operaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a diferencia de otras operaciones de endeudamiento externo, son acordadas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda de la Nación y el Banco Central de la República Argentina. Cabe remarcar que, previo a la firma de la operación en cuestión, esta Institución llevó a cabo conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y el FMI, una evaluación comprensiva de su impacto macroeconómico, incluyendo un análisis de los sectores fiscal, externo y financiero”.

desconocer su existencia, se considera que se debió advertir la falencia de este dictamen (p 50).

Por otra parte, el Art 66 de la LAF, dispone que *“Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen. Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán oponibles ni a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional”*. De tal manera que el incumplimiento de los requisitos esenciales para el procedimiento de contraer deuda externa, lleva a una evidente nulidad de la Carta de Intención y sus Anexos.

Además, la **Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549** (LNPA) dispone una serie de requisitos esenciales para la validez del acto administrativo. En primer lugar, establece en su artículo 7° *“Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: b) Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable”*.

Esto se incumplió al haberse iniciado el correspondiente expediente administrativo, caratulado EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA el 21/06/2018, unos 9 días después de la firma de la Carta de Intención para solicitar el crédito (con fecha el 12/06/2018). En palabras de Cassagne (2009):

Es necesario el debido procedimiento previo a la formación de la voluntad estatal, a los fines de garantizar o, por lo menos, incentivar esa conducta ajustada a derecho que, por cierto, deberá ser explicada a la ciudadanía por medio de la expresión clara de los

antecedentes de hecho y de derecho que sirvieron de causa a ese acto, permitiendo de este modo conocer la finalidad buscada (p 250).

Por otro lado, el inciso d, del mismo artículo, dispone que *“Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considera también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos”*. Es fundamental tener en cuenta que el dictamen no sólo constituye un requisito formal ineludible en el procedimiento administrativo, cuya observancia confiere la necesaria juridicidad y validez a la actuación administrativa en su conjunto, sino que también tiene como propósito la protección y salvaguarda de los derechos e intereses legítimos de los administrados. En esta línea, Muratorio (2003), dice que:

La condición de ‘requisito esencial’ que el art. 7º, inc. d) de la LPA acuerda al dictamen jurídico del servicio de asesoramiento permanente del órgano administrativo en cuestión, con carácter previo a la emisión del acto administrativo que pudiere afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, significa que la ausencia de tal dictamen a ese momento producirá la invalidez de ese acto y su nulidad absoluta (p 567).

Por otra parte, la ley también prevee la nulidad de aquellos actos administrativos emitidos sin causa válida, al disponer en el artículo 14, que *“El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: (...) b) Cuando fuere emitido*

mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado”.

Los principios del derecho administrativo establecen que un acto administrativo que presenta vicios evidentes en cuanto a su competencia y forma adolece de nulidad absoluta, es irregular y por lo tanto, carece de presunción de legitimidad¹³. De tal manera que el incumplimiento de tales requisitos en el proceso de la toma de deuda, agregaría un causal más de nulidad a la decisión unilateral tomada por el Ministro de Hacienda y el Presidente del BCRA de solicitar un crédito al Fondo.

Tal decisión unilateral, tomada por los dos funcionarios mencionados, carecía de la competencia legal explícita para comprometer las finanzas y el futuro económico del país en una operación de esa envergadura, como lo es la solicitud de un crédito multimillonario ante un organismo financiero internacional. De esta manera, esta decisión podría ser calificada como una "vía de hecho administrativa", que representa un ejercicio de poder o una actuación material por parte de la administración que no está respaldada por una norma legal o un acto formal previo que le sirva de causa o fundamento jurídico. Citando al Informe 23-063 de la AGN:

Los incumplimientos normativos, la falta de intervención de las áreas críticas, la falta de evaluaciones técnicas oportunas y efectivas ... afectaron la adecuada gestión de los riesgos operativos y financieros relacionados al proceso de diseño, negociación, autorización, firma, administración de los recursos y rendición de cuentas”.

Concluyendo que los funcionarios y el gobierno actuaron con discrecionalidad

¹³ (CSJN, Gómez Zorrilla, 1963, Fallos, 256:277). Véase, inter alia, CSJN, Carman de Cantón, 1936, Fallos, 175:368; Ganadera “Los Lagos” S.A., 1941, Fallos, 190:142; Pustelnik, 1975, Fallos, 293:133.

evidente en la “toma de decisiones, sin contar con la debida información en cuanto al costo y riesgo asumidos, impactando en la efectividad y la eficiencia en la gestión de la deuda, así como en la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública. (p 173)

c. Convenio Constitutivo FMI

Como bien se vió a lo largo del repaso histórico, el Fondo Monetario siempre ha tenido una faceta política que excede el rol meramente técnico y como tal, en ocasiones ha consentido o amparado accionares por parte de sus deudores, con la finalidad de sostener sus programas de gobierno. Esto se vió de forma concreta con los múltiples *waivers*¹⁴ que se concedieron a los gobiernos de Menem o de la Rúa, pese a los incumplimientos de las metas por parte de estos.

En el caso del ASB 2018, nos encontramos con una situación similar en abril del 2019, en la cual el gobierno de Mauricio Macri solicitó un *waiver* al Fondo por haber incumplido las metas fiscales en el primer trimestre. En respuesta a este pedido, el organismo otorgó el perdón solicitado y envió al país los US\$10.800 millones correspondientes a la quinta revisión pactada en el Acuerdo.

Esta faceta política del organismo y su rol como gestor de crisis e interventor en la política económica de la Argentina, lo llevó a incumplir su propio CC en lo relativo al financiamiento de la fuga de capitales, expresando una contradicción entre lo dispuesto por la normativa interna del organismo y lo efectivamente sucedido.

El artículo VI, Sección 1, inciso a) del Estatuto del FMI dispone que “*Salvo en el caso previsto en la Sección 2 de este Artículo, ningún país miembro podrá utilizar los recursos*

¹⁴ “Cuando un país, que tiene vigente un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), incumple alguna de las condiciones de los criterios cuantitativos de desempeño de su economía que fueron acordados, cuenta con la posibilidad de solicitar al organismo que le otorgue un *waiver*. La exención o la dispensa, términos en español que se utilizan indistintamente para traducir del inglés al que utiliza el FMI”. Bermudez, 2025, publicado en el sitio web ECOdata.

generales del Fondo para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, y el Fondo podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control para evitar que los recursos generales del Fondo se destinen a tal fin. Si después de haber sido requerido a ese efecto el país miembro no aplicara las medidas de control pertinentes, el Fondo podrá declararlo inhabilitado para utilizar los recursos generales del Fondo”. Cabe mencionar que lo establecido previamente no fue incluido en el texto del ASB (Informe 2023-063, p 150).

Por otra parte, el Informe anual presentado al Congreso para el año 2019 por el BCRA indica que la formación de activos externos (FAE) del sector privado no financiero “implicó cuantiosas necesidades de financiamiento externo” que fueron cubiertas en parte por los desembolsos netos de préstamos otorgados por el FMI¹⁵.

Por otro lado, según el BCRA, los fondos desembolsados provenientes del préstamo del FMI, “junto a las reservas internacionales, abastecieron una fuga de capitales del sector privado, que alcanzó los USD 45,1 mil millones, una salida de capitales especulativos por USD 11,5 mil millones y los servicios de la deuda (pública y privada) por USD 36,9 mil millones”¹⁶. Según lo auditado por la AGN, durante el periodo 2016-2019:

Se exacerbó la salida de capitales, en consonancia con la relajación de los controles existentes en los años anteriores a la firma del SBA. La salida de capitales observada en el período auditado puede considerarse significativa ya que alcanza el máximo de la década y el máximo del período de flexibilización de las regulaciones cambiarias.

(Informe 2023-063, pp 152 y 153)

¹⁵ Informe Anual al Honorable Congreso de la Nación Argentina Año 2019, pág. 9. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2019.pdf>. Informe elaborado en 2020.

¹⁶ "Mercado de Cambios, Deuda y FAE 2015-2019", disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacionde-activos%20externo-%202015-2019.pdf>. Informe elaborado en 2020.

En este sentido, durante el periodo entre enero 2018 y diciembre 2019 la formación de activos alcanzó la cifra de USD 54.099 millones. Sin embargo, las medidas para evitar la salida de capitales no se implementaron sino hasta septiembre de 2019, momento en el cual ya se habían realizado cinco desembolsos, resultando “tardía en términos de la manda del Convenio Constitutivo del FMI” (Informe 2023-063, p 149).

A lo establecido previamente, se suman dos declaraciones de suma importancia en la contextualización política del ASB 2018. La primera de ellas fue hecha por Mauricio Claver-Carone, quien fue asesor del presidente estadounidense Donald Trump, representante de los Estados Unidos en el *board* del FMI al momento del ASB 2018 y expresidente del BID (2020-2022). En la misma expresó:

El programa más grande en la historia del Fondo Monetario lo empujamos para la Argentina, debido a nuestro interés en Latinoamérica ... cuando quisimos impulsar, impulsamos el programa, la resistencia más grande en la historia del Fondo Monetario Internacional para ayudar a la Argentina en su momento de crisis fueron los europeos que estaban peleados contra nosotros porque no querían ayudar a la Argentina¹⁷.

La segunda de estas declaraciones, fue hecha por el expresidente Mauricio Macri, en la cual manifestó que “La plata del FMI, que es la plata de los demás países, la usamos para pagarles a los bancos comerciales que se querían ir del país”¹⁸. En estas declaraciones, se confirma por un lado el gran poder de lobby que posee EEUU dentro del FMI para influenciar sus decisiones y por el otro, se confirma que parte del crédito fue utilizado para financiar la fuga de capitales hacia el exterior.

¹⁷ Declaración hecha en conferencia virtual con el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales (CCRI). 28 de julio de 2021.

¹⁸ Declaración hecha ante CNN en español. 8 de noviembre de 2021.

Figura 4

Desembolsos acumulados del FMI vs. Formación de Activos Externos (del sector privado no financiero), acumulada 2018-2019.



Fuente: elaboración CEPA, en base a FMI y BCRA.

Capítulo IV - Conclusión

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, el ASB 2018 entre la Argentina y el FMI, revela que esta operación crediticia de magnitud histórica se encuentra viciada de nulidad absoluta e insanable debido a una doble transgresión normativa: interna y externa.

A nivel de la normativa argentina, la toma del crédito constituyó una violación flagrante del sistema republicano. El PEN, al eludir la aprobación del Congreso (Arts. 4º y 75 incisos 4º y 7º CN), socavó el principio de control democrático sobre el endeudamiento de la Nación. Adicionalmente, el incumplimiento de la Ley de Administración Financiera (24.156) y de Procedimiento Administrativo (19.549), específicamente la falta de competencia de los firmantes, la omisión del dictamen del BCRA y la ausencia de sustento técnico previo, configuran vicios procedimentales que comprometen la legalidad de la deuda desde su origen.

A nivel internacional, el FMI inobservó su propio Convenio Constitutivo (Art. VI, Sección 1, inc. a) al permitir que una gran parte de los recursos desembolsados financiara una salida considerable o continua de capital. Esta acción no solo desvirtuó el propósito técnico del Fondo, sino que puso en evidencia la influencia política en la aprobación del programa.

En base a esto, la conclusión lógica es que el ASB 2018 fue una operación que comprometió ilegalmente los recursos del país y que la deuda contraída bajo el mismo careció de la legitimidad jurídica y democrática necesaria para obligar a la República Argentina.

Esta conclusión, si bien se basa en la evidencia empírica y en la normativa vigente, no deja de ser una conclusión de laboratorio, despojada de la influencia e impedimentos de la política que existen en el mundo real. Por lo tanto, pese a este deber ser que dispone la

normativa interna Argentina y la normativa interna del FMI, la realidad terminó siendo muy distinta a lo que debería haber sido.

Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2019, la nueva administración enfrentó la obligación de reestructurar el endeudamiento masivo heredado, incluido el derivado del ASB de 2018. Una de sus acciones más concretas, que buscaba estar en línea con lo dispuesto por la normativa interna argentina, fue la sanción de la Ley 27.612, comúnmente conocida como “Ley Guzmán”, en marzo de 2021.

La misma, dispuso que todo acuerdo o reestructuración de la deuda pública externa bajo ley extranjera y con organismos bilaterales y multilaterales, debía ser aprobada por una Ley especial sancionada por el Congreso de la Nación. Este requisito buscaba corregir la omisión constitucional y legal en la que incurrió el Poder Ejecutivo en 2018.

Pese a lo dispuesto por la Ley Guzmán, el gobierno de Javier Milei, mediante las gestiones de personajes conocidos como Luis Caputo y Federico Sturzenegger, logró sortear sus requisitos al aprobar en abril del 2025 un nuevo EFF por el monto de U\$20.000 millones con el FMI mediante DNU¹⁹. El mismo fue confirmado por la Cámara de Diputados de la Nación. De esta manera, nuevamente el PEN excedió sus facultades, no dió lugar al debate público, pactó de forma unilateral y contradijo de forma aún más obscena la CN y las leyes nacionales vigentes.

En lo relativo al ASB 2018 y aunque existían causales de nulidad para el mismo, la realidad política y económica condujo a un proceso de convalidación de esa deuda con el fin de obtener un nuevo programa con el FMI que permitiera refinanciar los vencimientos de este. Esto se logró con la firma de un EFF que fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 27.668 del 2022, durante el gobierno de Alberto Fernández.

¹⁹ Decreto 179/2025.

El EFF aprobado dispuso un nuevo programa de refinanciamiento, que reestructuró la totalidad de la deuda original y postergó los vencimientos de capital e intereses. Esto alivió la presión de los vencimientos originales pero funcionó como el acto formal que, si bien no saneo retroactivamente los vicios de nulidad del acuerdo original, sí convalidó políticamente y legalmente el ASB 2018.

En cuanto a los funcionarios que negociaron y firmaron el acuerdo original, el Ministro de Hacienda Nicolas Dujovne, el presidente del BCRA Federico Sturzenegger, el Ministro de Finanzas Luis Caputo y el ex Presidente de la Nación Mauricio Macri, no sufrieron ninguna consecuencia legal o penal en lo relativo a su responsabilidad por los múltiples incumplimientos e inobservancias de la CN y la Ley.

En el FMI, por su parte, hubo una mayor autocrítica que en la propia Argentina, iniciándose esto con la salida del organismo de la francesa Christine Lagarde, quien fue la Directora Gerente durante la aprobación del ASB 2018, dejando su cargo en julio de 2019 para asumir la presidencia del Banco Central Europeo (BCE).

Luego, en diciembre del 2021, el organismo publicó el Informe de Evaluación Ex Post²⁰, en el cual dijo que en lo relativo al crédito original, “se cumplió con las políticas y los procedimientos del FMI, incluidos los relacionados con el financiamiento, las salvaguardias y la concepción del programa”. Sin embargo, también reconoció que una de las causales del fracaso del ASB 2018 fue “la fuga de los capitales de residentes” que contribuyó a someter al tipo de cambio a una presión considerable.

Asimismo, destacó serias fallas en el diseño y la implementación del programa. Destacando que éste no fue lo suficientemente sólido para abordar los desequilibrios de Argentina y que la condicionalidad no se adaptó a la situación política y económica del país.

²⁰ Comunicado de prensa No.21/401. El Directorio Ejecutivo del FMI analiza la evaluación ex post del acceso excepcional de Argentina en el marco del Acuerdo Stand-By de 2018.

Esto ya resultaba evidente 2 años antes, cuando en el contexto de las elecciones presidenciales de 2019, el Fondo suspendió el último desembolso correspondiente a la sexta y final revisión del programa, declarando la insostenibilidad de la deuda externa Argentina y la inminente necesidad de reestructuración del ASB 2018²¹.

Los numerosos incumplimientos a la normativa interna argentina y a la normativa interna del FMI, configurarían causales de nulidad más que suficientes para anular lo establecido por el acuerdo y retrotraer la situación al momento previo a la firma del mismo. Esto, necesitaría de parte de la Argentina, una denuncia de ilegitimidad ante la justicia federal contencioso administrativa²².

Esto, visto desde la perspectiva del “deber ser” sería el curso ideal, en base a una interpretación literal de la normativa interna argentina. Sin embargo, al encontrarnos ante una relación jurídica con un organismo internacional, la configuración de derechos subjetivos hacia éste complica la aplicación de una solución como la propuesta, tanto interna como externamente.

Por lo tanto para finalizar se propondrán tres escenarios alternativos a lo sucedido, explorando distintas resoluciones al ASB 2018, en línea con lo establecido por este trabajo, pero sin buscar la nulidad total del acuerdo. Teniendo en cuenta que además, Argentina es el país que más deuda posee con el FMI²³ y que una eventual cesación de pagos podría complicar no sólo al país, sino al propio organismo.

²¹ Comunicado de prensa NO.20/57. Declaración del equipo técnico del FMI sobre Argentina.

²² Artículo 17 Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

²³ Argentina debe a números de abril del 2025, U\$63.986 millones al FMI. Muy por debajo se encuentra Ucrania, país en guerra desde el 2014, con U\$14.992 millones de deuda. CELAG DATA, FMI.

1) Renegociación con anulación de vencimientos originales

Esta primera propuesta, se centra en aliviar la presión inmediata sobre la balanza de pagos del país, reconociendo la magnitud del shock generado por el préstamo original y su impacto en la sostenibilidad de la deuda. Por lo tanto, estaría compuesta de la siguiente manera:

- Aliviar la presión inmediata sobre la balanza de pagos.
- Anular y reprogramar los vencimientos originales (2022-2024), dado lo insostenible de la estructura inicial.
- Establecer un nuevo plazo de gracia, con un mínimo de 2 a 4 años (extensión *post-2024*), para permitir el crecimiento económico sostenido y la acumulación de divisas.
- Acordar un nuevo período de pago, extendido de 10 a 15 años.
- Mantener la tasa de interés actual, sin quita de capital, priorizando la extensión de los plazos.

2) Renegociación con quita de intereses

Esta propuesta agregaría un componente de alivio financiero directo al reducir el costo total del endeudamiento, justificándose en la corresponsabilidad del FMI en la aprobación de un programa fallido y la violación de su propio Convenio Constitutivo.

- Anular y reprogramar los plazos originales.
- Reducir los intereses acumulados y futuros, como compensación por el programa mal diseñado y la violación del Art. VI, Sección 1, inc. a) del CC del FMI (financiamiento

de la fuga de capitales).

- Mantener la obligación de pago del monto original del préstamo (USD 45.000 millones).
- Reorientar las condicionalidades del acuerdo hacia metas de crecimiento e inclusión social, con menor foco en el ajuste fiscal estricto.

3) Condonación parcial del capital basada en el financiamiento a la fuga de capitales

Esta última propuesta se basaría en lo establecido de que los recursos del FMI no pueden ser utilizados para financiar una salida considerable o continua de capital, tal como lo prohíbe explícitamente su Convenio Constitutivo (Art. VI, Sección 1, inc. a). La quita se fundamentaría en la corresponsabilidad del organismo al permitir el desvío de los fondos a un destino ilícito o contrario a su normativa.

- Aplicar el principio de que los recursos del FMI no pueden usarse para financiar la fuga de capitales, trasladando el costo de ese financiamiento indebido al organismo, sentando un precedente de "Deuda Ilegítima/Ilícita" a nivel internacional²⁴.
- Anular la porción del capital del préstamo (USD 45.000 millones) que fue utilizada para financiar la Formación de Activos Externos (FAE) o fuga de capitales, según lo determinado por el BCRA y la AGN.
- Reestructurar el monto restante del capital con una reducción a tasas mínimas sobre el capital restante, reconociendo la responsabilidad del FMI.

²⁴ Este punto, también se podría encuadrar bajo el término de “deuda odiosa”, al existir hechos que fundamentan el fin político del préstamo de sostener el gobierno de Mauricio Macri, interpretando lo publicado por el propio FMI en “La deuda odiosa” de Michael Kremer y Seema Jayachandran (2002).

Cualquiera de estas propuestas, requeriría sin embargo, una enorme voluntad política y capacidad de negociación por parte de nuestro país, así como el apoyo de numerosos países, incluyendo aquellos deudores. Se podría incluso plantear, la conformación de un bloque de deudores a nivel internacional, buscando renegociar las deudas en mayor igualdad de condiciones que las que hubieran obtenido individualmente²⁵.

Asimismo, la última experiencia con el Fondo demostró que la sanción de la Ley Guzmán no fue suficiente para prevenir la toma unilateral de deuda externa por parte del PEN, siendo necesaria una reforma integral de la Ley 26.122.

Esto a fines de evitar que a futuro los DNU sean utilizados nuevamente para sortear lo dispuesto por la CN y las leyes vigentes. Y de este modo, impedir para la posterioridad, que surjan nuevos ciclos de endeudamiento, crisis económica y pérdida de soberanía nacional.

²⁵ El Consenso de Cartagena de 1984 buscaba plantear una estrategia conjunta para resolver la crisis de la deuda externa en los países de Latinoamérica. Reunió representantes de 11 países de América Latina que concentraban el 80 por ciento de la deuda regional. Participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay, buscando fijar puntos en común para la negociación y avanzar en el diálogo político. El fracaso de este se debió a que Argentina, México y Brasil optaron por negociar individualmente con el Fondo en diferentes momentos, buscando obtener, cada uno por su cuenta, mayores beneficios.

Bibliografía

- Artico, J. (2017). Pensamiento Penal.
- Bembi, M y Nemiña, P. (2007), Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Bernal, A. Martinelli, A. y Verbic, F. (2021). La nulidad del crédito de Argentina con el Fondo Monetario Internacional. Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686 Año 6/Nº 19 Otoño 2021 (21 marzo a 20 junio) p. ej.: 125-180.
- Brenta, N. (2021). Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020. Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686 Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 311-345.
- Brenta, Noemi (2023), El FMI y la fuga de capitales en la Argentina, Congreso de la Nación.
- Badeni, G. (2006). Tratado de derecho constitucional, 2ª edición, La Ley, Bs. As.
- Bielsa, Rafael, (1964) Derecho administrativo, Ed. La Ley, Buenos Aires, 6ª ed.
- Cassagne, Juan Carlos, (2009) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, La Ley, Buenos Aires.
- Ferreira Lima. (2022). Acuerdo Stand-By del FMI con Argentina en 2018: ¿Un acto ultra vires?. <https://ssrn.com/abstract=4008220>.
- Justo, J.B. (2021). El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018: Control de Convencionalidad. Derechos En Acción, 18 (18), 492.
- Kremer, Michael y Jayachandran, Seema (2002), La deuda odiosa, IMF.org.
- Muratorio, Jorge I, (2003) El dictamen jurídico en la Administración Pública Nacional, Abeledo Perrot.

- Nemiña, P. (2011). Historia de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional. Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti” Córdoba (Argentina), año 11, n° 11, 2011, pp. 13-16.
- Nemiña, P. & Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). América Latina en la historia económica, 25(1), 275-313.
- Pravato, Luis E, (2021) Breves notas sobre la deuda pública externa y la ley 27.612, denominada de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, ADLA2021-7, 14.
- Schreginger, M. (2021). Principio de legalidad (Primera parte: aspecto formal). Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Octubre 2021 | Año 5 N° 6 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 188-212.