

ESTUDIO 1.

Deuda externa: las responsabilidades del FMI.

Introducción

El pasado 17 de diciembre fue rechazado en el Congreso el proyecto de ley para el Presupuesto Nacional de 2022, complejizando las negociaciones con el FMI. En palabras del Ministro Martín Guzmán, el rechazo al presupuesto 2020 "significa rechazar la programación macroeconómica que viene siendo la base de las negociaciones para refinanciar la deuda absurda y dañina de 44.000 millones de dólares que tomó el mismo espacio político que hoy 'volteó' el presupuesto"¹.

En esta línea, se decidió la postergación de la presentación en el Congreso del proyecto de ley que explicita el "Programa económico plurianual para el desarrollo sustentable", anunciado por el presidente Alberto Fernández al finalizar las elecciones legislativas generales. El objetivo del mismo es el desarrollo de un plan económico de mediano plazo que permita a los Organismos Multilaterales de Crédito contar con una guía de seguimiento de los principales indicadores para la República Argentina. Si bien acuerdos entre el oficialismo y la oposición sobre el plan económico a seguir por el Estado resultan claves en este marco, particularmente considerando los avances en las negociaciones con el Fondo, los resultados de la votación por el proyecto de ley de Presupuesto 2022 dejaron en claro que es muy difícil que esto suceda.

¹ Ver https://twitter.com/Martin_M_Guzman/status/1471905317986267138.

Como hemos mencionado en el número 193 de Informe IEFE, las tratativas que está llevando adelante el Poder Ejecutivo con el FMI en el marco de la renegociación de la deuda contraída con el organismo, buscan centralmente la extensión de los plazos mediante un acuerdo de facilidades extendidas. Un acuerdo en esta línea considerando las prácticas habituales del Fondo, si bien significaría una extensión de aproximadamente diez años en el límite del plazo, no sería una solución al problema de endeudamiento ya que Argentina no está en condiciones de afrontar las sumas de capital e intereses acumulados sumado a las sobretasas.

En este escenario, un acuerdo con el FMI supone aceptar condicionalidades y ajustes a una economía donde la mayoría de la población no está en condiciones de afrontarlos. Si bien la intención del gobierno es llegar a un acuerdo con el FMI sin afectar la situación de los sectores más vulnerables, la experiencia histórica no solo de Argentina sino del resto del mundo con el organismo en cuestión, evidencian que lo más probable es que los pagos y condicionalidades a los que se ate el Estado en un potencial acuerdo traigan aparejado una profundización de las carencias y la fragilidad de la situación social.

Una alternativa es que el ajuste recaiga sobre los sectores más concentrados, para lo cual puede hacerse uso de distintos instrumentos, pero la historia nos dice que esto rara vez sucede. No obstante, es importante tener presente el accionar del FMI en cuanto al seguimiento en el uso y destino de los fondos desembolsados a la Argentina en el último préstamo otorgado. En este sentido, un buen camino es establecer una investigación sobre este punto, comenzando por el hecho de verificar si las empresas y particulares que adquirieron dólares entre los años 2017 y 2019, especialmente a partir del ingreso de divisas por el préstamo del FMI, contaban con un patrimonio declarado en AFIP que les permitiera realizar tales compras.

A su vez, como se desprende del informe publicado por el Banco Central en el año 2020, referido a la fuga de capitales durante el período en cuestión, los fondos recibidos del FMI fueron destinados al sector financiero privado y no a la economía nacional. Es importante destacar que las omisiones del Fondo en esta materia, lo llevan al incumplimiento de sus propias normas estatutarias y, en este sentido, al FMI le toca una buena parte de la responsabilidad por la situación actual de la Argentina, consecuencia de los daños emergentes de los acuerdos celebrados en los meses de junio y octubre de 2018. Este punto reconstruiremos en esta nota.

¿Bajo qué condiciones otorga el FMI el último préstamo a Argentina?

En los acuerdos establecidos con el Fondo a lo largo de la historia argentina, las imposiciones de medidas de ajuste, restricciones al gasto público, reformas en las políticas laborales, entre otras, estuvieron siempre presentes. Y se ha repetido una y otra vez a pesar de las consecuencias destructivas para la economía nacional y el bienestar del pueblo argentino, sin que el FMI asumiera su responsabilidad de tal situación.

Por el contrario, el organismo ha establecido un sistema en el cual el rumbo económico del Estado que realizare un pedido de asistencia a la institución se proyecta de acuerdo a las pautas establecidas por el mismo y en base a proyecciones macroeconómicas realizadas por los técnicos del organismo. Las solicitudes y acuerdos alcanzados en los meses de junio y octubre de 2018 no fueron la excepción, sino que en términos técnicos se alinearon a las prácticas habituales del Fondo. Lo llamativo del asunto fueron los montos históricamente elevados otorgados a una economía en extrema vulnerabilidad, como bien conocía el FMI según se desprende de los informes del organismo y el gobierno argentino.

Enumerar cada uno de los puntos notados por los técnicos del FMI en los documentos de entre 2016 y 2018 sobre la economía argentina y, en particular, sobre los problemas derivados del endeudamiento exceden los objetivos de esta nota. Nos limitaremos a resumir en el cuadro 1 algunos de los puntos más relevantes en tres de los documentos publicados en los años 2016, 2017 y 2018.

Como se desprende de dichos informes, el FMI estaba al tanto de la situación financiera, económica y social así como también respecto de la masiva fuga de capitales. Dado que los técnicos del organismo monitoreaban a diario el proceso de endeudamiento, las cuentas del BCRA y su deuda cuasi fiscal, como así también las cuentas públicas y la constante salida de capitales (que era informada al Fondo por el BCRA), el FMI tenía un minucioso conocimiento respecto a la situación de Argentina.

Cuadro 1. Informes del FMI que describen la situación de Argentina 2016-2018

Documento	Año	Contenido
Informe del Art. IV, FMI	2016	Se destacan tres puntos: (1) Se advierte que un cambio en las condiciones financieras externas para la Argentina podría ser disruptivo, considerando que la necesidad de financiamiento externo bruto del gobierno era considerable. En este sentido, podría verse afectada negativamente la dinámica de la deuda y, por lo tanto, requerir un mayor ajuste fiscal, además de incrementar las presiones devaluatorias. (2) Se menciona la posibilidad de devaluación repentina de la moneda, argumentando que es lo que ha sucedido históricamente en Argentina luego de un período donde el tipo de cambio se mantiene sobrevaluado. (3) Se advierte que la inflación podría afectar la estabilidad macroeconómica del país, incluyendo una pérdida de competitividad internacional que potencialmente dispararía una salida de capitales poniendo mayores presiones sobre la moneda.
Informe del Art. IV, FMI	2017	Se destacan los siguientes puntos: (1) Se cuestiona el incremento importante en la deuda pública y la dolarización de los pasivos tanto a nivel nacional como provincial. En este marco, se advierte que la demanda de financiamiento por parte del sector público podría tener un efecto negativo sobre la inversión privada. (2) Se señala que la causa de la inflación es el financiamiento del déficit por parte del BCRA. (3) Respecto al tipo de cambio, estiman una sobrevaluación del peso de entre un 10% y 25%, provocada centralmente por la entrada de divisas. (4) Nuevamente, se advierte sobre la vulnerabilidad externa y la exposición de Argentina frente a cambios en las condiciones financieras globales. En particular, se menciona que los condicionamientos financieros externos podrían provocar una mayor consolidación fiscal y llevar a una caída en la inversión privada, además de un repentino ajuste del tipo de cambio nominal, disparando la inflación, y, dada la dolarización de los pasivos públicos, un incremento del ratio Deuda/PBI. (5) Uno de los puntos más importantes es que destacan que el gasto en concepto de pago de intereses de la deuda pública se incrementó de manera significativa luego de haber “reemplazado” el financiamiento mediante emisión monetaria por toma de deuda, centralmente en moneda extranjera. Esto provocó un aumento abrupto en la necesidad neta de financiamiento en moneda extranjera que se profundizó con los resultados negativos en la balanza comercial y la amortización de la deuda.
Staff Report, FMI	2018	Se destaca lo que se advierte respecto de la composición de la deuda. Se mencionan los riesgos del alto porcentaje de deuda pública nominada en moneda extranjera. En particular, un cambio abrupto en el tipo de cambio podría tener consecuencias importantes: estiman que una depreciación real del peso del 50% con un <i>passthrough</i> de 0,25, podría llevar a un ratio deuda/PBI del 81%, desencadenando una crisis.

A pesar de ello del monitoreo de los indicadores económicos y financieros y de que en la Carta Intención de junio de 2018², mediante la cual se acordaban 50 mil millones de dólares de préstamo para la Argentina, se mencionaba que una proporción de los fondos eran más bien “precautorios”, las dificultades macroeconómicas y financieras se agudizaron, creció la volatilidad y el gobierno de Mauricio Macri solicitó una ampliación del préstamo al FMI en octubre por 7,5 mil millones adicionales. Basándose en proyecciones económicas alejadas de la realidad del país, el Fondo accedió a la ampliación y el gobierno argentino se comprometió a una modificación del régimen cambiario y la no financiación del Tesoro a través del BCRA.

Más aún, en dichos acuerdos celebrados en junio y octubre de 2018, el gobierno argentino asumía el compromiso de enviar diariamente todas las operaciones efectuadas en moneda

² Cabe mencionar que la Carta Intención fue redactada de común acuerdo con el FMI, aunque formalmente el documento estuviera suscripto por el Ministro de Finanzas y el Presidente del BCRA.

extranjera. Específicamente, en el escrito consta que "los datos de activos y pasivos en moneda extranjera se proporcionarían al Fondo con una frecuencia diaria con un retraso de un día", dejando en claro que la institución se encontraba en conocimiento de todas las operaciones del BCRA y, en particular, de los fondos transferidos al exterior.

A pesar de las consideraciones realizadas en los informes y de estar al tanto de las operaciones que se realizaban con los dólares prestados, se siguieron desembolsando fondos, que luego eran transferidos al exterior, de acuerdo al informe oficial del BCRA. En síntesis, la institución multilateral sabía de las imposibilidades del pago de la deuda por parte del gobierno y, aun así, firmó un acuerdo sin precedentes.

¿Cuál es la responsabilidad jurídica del FMI?

El comportamiento del FMI, ya sea por acción u omisión, respecto de la situación de Argentina contradujo lo que establece su propia normativa, en particular, lo que declara en su Convenio Constitutivo. A continuación repasaremos algunos de estos puntos.

En primer lugar, la **sección V, artículo 1º** del Convenio Constitutivo del FMI establece la necesidad de:

Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

En el caso del último préstamo otorgado por el Fondo a la Argentina y su posterior ampliación, no se cumple esta normativa. En primer lugar, como hemos mencionado en la sección previa, el organismo tenía perfecto conocimiento de la situación económica y financiera de la Argentina e incluso sus técnicos realizaron advertencias respecto de los riesgos del sobreendeudamiento en moneda extranjera y la exposición a los shocks internacionales. A pesar de ello, el FMI no solicitó garantías adecuadas y se limitó a acordar un programa económico con determinadas metas, en línea con la operatoria habitual de la institución. Por el contrario, cuando el gobierno argentino reparó en la imposibilidad de sostener esas metas y solicitó una ampliación del préstamo que ya era elevado, se acordó con un programa de características similares, sin garantías, aprobándose la extensión de los fondos.

Es claro que el Fondo no cumplió con lo que establece la norma citada, ya que acordó otorgar una suma sin precedentes solo mediando expresiones de compromiso, sin garantía alguna que sirviera de respaldo y en base a proyecciones no solo alejadas de la realidad sino también de las que habían realizado sus propios técnicos anteriormente. En este sentido, puede interpretarse que la acción del Fondo responde más bien a una decisión política de las autoridades en un intento de respaldar al gobierno de Cambiemos.

Una segunda falta puede observarse en la **sección V, artículo 5º**, el cual establece lo siguiente:

Siempre que el Fondo considere que un país miembro está utilizando los recursos generales del Fondo en forma contraria a los fines de este, presentará al país miembro un informe en el que se expondrán sus puntos de vista y le señalará un plazo razonable para que conteste. Después de presentado este informe, el Fondo podrá limitar el uso de sus recursos generales por parte del país miembro. Si no se recibiera respuesta al informe en el plazo señalado o si la respuesta recibida no fuera satisfactoria, el Fondo podrá continuar limitando el uso de sus recursos generales por parte del país miembro o, después de darle aviso con anticipación razonable, declararlo inhabilitado para utilizar los recursos generales del Fondo.

A pesar de lo que establece esta norma, no existe evidencia conocida respecto de que el FMI haya enviado un informe al gobierno de Mauricio Macri, advirtiendo que los fondos que ingresaban al Banco Central en concepto de deuda estuvieran siendo destinados a fines distintos a los establecidos en los acuerdos. En el Informe IEFE nº 193, entre otros, hemos mostrado la elevada correlación existente entre los fondos transferidos por el FMI y la salida de capitales, que creció considerablemente durante el gobierno de Cambiemos. Como hemos mencionado, el Fondo se encontraba en conocimiento de todas las operaciones del BCRA, por lo que es posible identificar una nueva falta a lo establecido en el Convenio Constitutivo del organismo y, en consecuencia, la responsabilidad emergente por el endeudamiento irresponsable del país, al saltar una normativa que tenía como finalidad que el gobierno argentino adoptara las medidas necesarias para que los recursos no se fugaran.

Como continuidad del artículo mencionado previamente, la **sección I, artículo 6º**, establece:

a) Salvo en el caso previsto en la Sección 2 de este Artículo, ningún país miembro podrá utilizar los recursos 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.

Dado que, como mencionamos previamente, el Fondo no informó ni solicitó al país que implementara medidas de gestión y control a la salida de capitales (que continuó por todo el período 2016-2019 en niveles elevados), es posible identificar otra falta al Convenio Constitutivo.

Por último, podemos mencionar la violación a la **sección II, artículo 26º**, donde se indica lo siguiente:

Separación obligatoria: a) Si un país miembro dejase de cumplir cualquiera de sus obligaciones según este Convenio, el Fondo podrá declararlo inhabilitado para utilizar los recursos generales del Fondo. Nada de lo preceptuado en esta Sección se entenderá en el sentido de que limita las disposiciones del Artículo V, Sección 5, o del Artículo VI, Sección 1.

Como mencionamos, el Fondo no procedió de acuerdo a lo establecido en los artículos 4º y 5º citados, por lo que, a pesar de los incumplimientos, esta norma fue pasada por alto.

En síntesis, puede apreciarse lo siguiente:

- El acuerdo en junio de 2018 y la ampliación en octubre, se efectuaron sin considerar garantías, en base a proyecciones alejadas de la realidad y con muy bajas probabilidades de que Argentina se encontrara en condiciones de afrontar los pagos de la deuda contraída en los plazos establecidos. Esto no solo había sido expresado por el propio gobierno en distintos documentos, sino que también había sido mencionado por el propio FMI en dos documentos previos al acuerdo, donde advertían acerca de los riesgos de la sostenibilidad de la deuda.
- A pesar de contar con la información necesaria, el Fondo no presentó un informe al gobierno argentino evidenciando que los fondos prestados estaban siendo destinados a objetivos diferentes a los que estaban comprometidos. Más aún teniendo en cuenta que estaban siendo utilizados para la fuga de capitales. Frente a esto, el FMI no tomó acción alguna: no informó, no limitó el uso de los recursos, no inhabilitó. Por el contrario, continuó con las entregas de fondos hasta la suspensión definitiva después de las PASO.

Reflexiones finales

El hecho de que el FMI haya incumplido las normas que regulan el uso de los recursos que presta, se agrava por la magnitud de los montos transferidos. Las sumas involucradas requerían de un estricto control y seguimiento, ya que implicaban sumas de endeudamiento muy significativas para el país, más aún considerando la concentración de los pagos en el corto plazo. La situación económica, financiera y social del país en 2018 evidenciaba que no había posibilidades de afrontar los compromisos asumidos en un plazo de apenas 36 meses, lo cual era de total conocimiento del Fondo y, de allí, su responsabilidad en el problema que hoy se plantea a la Argentina.

En este marco, el gobierno nacional podría presentar una iniciativa a la Asamblea General de Naciones Unidas señalando la irresponsabilidad del FMI, cuando otorgó un préstamo a la Argentina más allá de sus posibilidades durante el gobierno de Macri. Asimismo, solicitar la creación de un tribunal internacional global para resolver disputas de deuda, tal como existen tribunales nacionales para resolver conflictos sobre deudas de empresas o individuos. En esta línea, resulta interesante la propuesta del frente "Soberanxs" de realizar un pedido de Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia. Con ello, se buscaría evidenciar ante la comunidad internacional que no existió fundamento alguno para el otorgamiento de un préstamo equivalente a más de 1.110% de la cuota que tenía el país y a un plazo irrisorio de 36 meses.

Por otro lado, comenzaron a sumarse voces a la propuesta de no pago de la deuda. Si bien es algo que puede lograrse con mayor o menor éxito, la situación de la economía argentina no podría ser resuelta simplemente con la decisión de no pagar la deuda al FMI. El problema de fondo está en la condición dependiente de la estructura económica argentina que permitió que se generara la deuda externa en primer lugar y que dificulta la obtención de divisas para cumplir con los compromisos asumidos. A su vez, también es necesario identificar el destino de los fondos recibidos, a las empresas y particulares que los fugaron. En otras palabras, será necesario emprender en el corto plazo una investigación sobre la deuda reciente, que alcance la fuga de capitales y los activos financieros externos de argentinos. Si seguimos por el mismo camino de siempre, en definitiva, le estaremos pagando los intereses a las mismas empresas y particulares que se llevaron los dólares del país.