

#SinRecursosNoHayDerechos

# DEUDA Y DERECHOS HUMANOS

Apuntes sobre la experiencia Argentina desde 2018

3 de agosto de 2022

**Semana por la Justicia Fiscal y los Derechos Humanos**



## Índice

Introducción: la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos	1
Deuda pública y ajuste fiscal: la toma de deuda argentina en 2018, su fracaso y renegociación en 2022	2
Dos costos sociales de la deuda pública: aumento del endeudamiento doméstico y desplazamiento de las tareas de cuidado no remuneradas al interior de los hogares	6
Enfoque de derechos humanos en la deuda pública: nuevas perspectivas	9
A manera de conclusión: dos propuestas para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas relativas a la deuda	12
Democratizar la toma de decisiones mediante la participación ciudadana	12
Realizar evaluaciones de impacto de la deuda en los indicadores socio-económicos y la garantía de derechos	14

# DEUDA Y DERECHOS HUMANOS

## Apuntes sobre la experiencia Argentina desde 2018<sup>1</sup>

### Introducción: la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos

La mirada tradicional aborda la deuda como un asunto técnico; en particular, la sostenibilidad de la deuda se considera un factor que determina la estabilidad macroeconómica de un país y se analiza examinando si la capacidad de pago actual y futura de un país es compatible con el mantenimiento del crecimiento económico. Poca atención se da en esta ecuación a cómo el endeudamiento afecta a la población del país, cuando el sobreendeudamiento tiene efectos graves sobre sus derechos.

---

<sup>1</sup> Este documento se construyó a partir del diálogo entre el boletín “Deuda Soberana y Derechos Humanos del Center for Economic and Social Rights (disponible en [https://www.cesr.org/sites/default/files/2022/Deuda soberana y derechos humanos.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/2022/Deuda%20soberana%20y%20derechos%20humanos.pdf)) y del Center for Economic and Social Rights y el artículo de Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto “FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio”, el cual constituye la introducción de la edición especial “FMI y Derechos Humanos” de la revista Derechos en Acción (disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/788/ReDeA%20Nro.%2018%C2%B0>).

En cambio, reconocer que la deuda soberana es también una cuestión de derechos humanos permite abordar adecuadamente los costos sociales de decisiones financieras aparentemente técnicas. Nos brinda herramientas para cuestionar tanto la legitimidad de un préstamo, es decir, si fue contratado en virtud del interés público; como la sostenibilidad de la deuda creada en un sentido más amplio, incluyendo por ejemplo un análisis acerca de si los pagos violan la capacidad del gobierno para invertir en la realización de los derechos de las personas.

En las líneas que siguen analizamos las implicancias del endeudamiento público argentino desde un enfoque de derechos humanos con especial foco en los impactos sobre las desigualdades de género y sugerimos dos cursos de acción posibles encaminados a incorporar esta mirada en las políticas de deuda.

## Deuda pública y ajuste fiscal: la toma de deuda argentina en 2018, su fracaso y renegociación en 2022

Deuda soberana, deuda gubernamental, deuda pública o deuda nacional, son términos para describir la cantidad de dinero que un Estado pide prestado, creando la obligación de asignar recursos para el pago de esa deuda y de los intereses que genera. La deuda puede ser interna (adeudada a prestamistas en el país) o externa (adeudada a prestamistas extranjeros). Los prestamistas pueden ser públicos (multilaterales y bilaterales) o privados. Aunque es un mecanismo de financiamiento estatal extendido, muchos países de ingresos bajos y medios se enfrentan a un círculo vicioso de dependencia excesiva de la deuda externa. Los términos y condiciones de un préstamo, incluida la moneda en la que se contrata y la jurisdicción donde se resuelven los potenciales conflictos, afectan la capacidad de manejo de los pagos de la deuda y, por lo tanto, la soberanía nacional.

Las desigualdades en el sistema financiero global hacen que los términos y condiciones de los préstamos difieren entre países. En particular, los países de ingresos medios suelen verse obligados a depender de mercados financieros insuficientemente regulados, cuya legislación suele estar sesgada en favor de los prestamistas privados. Su “solventía crediticia” se percibe más riesgosa, por lo que terminan contratando préstamos a altas tasas de interés y en moneda extranjera. En muchos casos, cuando afrontan el pago de esas deudas -en las últimas décadas, se abandonó relativamente la opción de dejar de pagar (default) como estrategia de

negociación-, tienen que renegociar el préstamo (lo que se conoce como reestructuración de la deuda). **Esto suele llevar a tomar más deuda de prestamistas oficiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que imponen condiciones estrictas para lograr ciertos objetivos económicos y promover políticas particulares.**

**Los organismos internacionales de crédito son la llave de acceso a todo el financiamiento e incluso a la ayuda oficial, porque evalúan el "buen comportamiento" del país deudor. El FMI analiza las decisiones de política pública de los países, en particular su política económica, y el resultado de estas evaluaciones es tomado como insumo por otros organismos internacionales de crédito y por las evaluadoras de riesgo, que influyen en la determinación de las tasas de interés a las que se endeudan los países. Por lo tanto, los países tienden a querer cumplir con las condiciones del FMI, aún cuando van en contra de sus propios objetivos de política local.**

**Por esta razón, el servicio de la deuda a menudo se paga a expensas de la inversión social.** Cuando los pagos de la deuda restringen los presupuestos gubernamentales o el alivio de la deuda viene con condiciones adjuntas, esto puede conducir a la privatización de los activos públicos, recortes en los programas de protección social, desinversión en servicios públicos esenciales, congelamientos de la planta de trabajadores/as del Estado o de sus salarios y otras reformas laborales, previsionales y fiscales. Esto erosiona la calidad y alcance de los servicios públicos y amplía la brecha para las comunidades desfavorecidas.

---

**Las restricciones al gasto social tienen impactos concretos sobre la vida de las personas: antes de la pandemia de COVID-19, 64 países estaban obligados a gastar más en pagos de deuda que en atención médica<sup>2</sup>.**

---

El último proceso de toma de deuda de Argentina con el FMI ilustra estos puntos. El país se encontraba en un contexto de aceleramiento del ciclo de endeudamiento externo. Durante los 2 primeros años del gobierno de Mauricio Macri la deuda pública y privada se incrementó en un 260% y 130%, respectivamente<sup>3</sup>. Buscando responder a la crisis cambiaria que atravesaba el

---

<sup>2</sup> Ver Jubilee Debt Campaign, "Sixty-four countries spend more on debt payments than health", 2020, disponible en <https://jubileedebt.org.uk/press-release/sixtyfour-countries-spend-more-on-debt-payments-than-health>

<sup>3</sup> 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 de 2019. Disponible en

país, **firmó en junio de 2018 un acuerdo Stand by (SBA)<sup>4</sup> por 50.000 millones de dólares<sup>5</sup> ampliado en 7 mil millones más en octubre de ese mismo año<sup>6</sup>.** En otras palabras, doce años después de haberle reembolsado de manera anticipada la totalidad de la deuda de entonces<sup>7</sup> **Argentina acordó con el FMI la deuda más grande de su historia y de la del Fondo. Allí el gobierno se comprometía a obtener déficit (primario) cero en 2019 y superávit del 1% en 2020**, reducir los subsidios a la energía y redirigir los subsidios al transporte y la tarifa social sobre la electricidad a los gobiernos provinciales, contener el gasto de capital, reducir las transferencias discrecionales a las provincias, congelar la nueva contratación de empleados públicos, reducir el gasto en otros bienes y servicios del Estado Nacional un 18% en 2018 y otro 5% en 2019 y garantizar que la base monetaria se mantenga estable por un año, entre otras medidas<sup>8</sup>.

Una combinación de factores entre los que se encontraron la crisis económica, la vocación fiscalista del gobierno de turno y el programa económico asociado al préstamo, afectaron de manera adversa el disfrute de una amplia gama de derechos humanos de la mayoría de la población, no solo por la vía la privación o deterioro de sus ingresos –fuente básica de acceso a bienes y servicios en las economías capitalistas–, o la precarización del mercado laboral sino también a través de la desfinanciación de las prestaciones de salud o educación por parte del

---

<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/argentina-2015-18-un-ciclo-corto-de-crecimiento-impulsado-por-las-finanzas/>

<sup>4</sup> Ver Acuerdos de Derecho de Giro (Stand-By) del FMI. Disponibles en <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>

<sup>5</sup> DEG 35.379 millones que en octubre del mismo año se incrementarían en DEG 5.335 adicionales. El DEG (Derechos Especiales de Giro) es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI. Inicialmente, el DEG se definió como un valor equivalente a 0,888671 gramos de oro fino, que, en ese entonces, era también equivalente a un dólar de EE.UU. Tras derrumbarse el sistema de Bretton Woods, el DEG se redefinió en base a una canasta de monedas (actualmente el dólar de EEUU, el Euro, el Yuan chino, el Yen japonés y la Libra Esterlina).

<sup>6</sup> Se utilizaron (desembolsaron) efectivamente 44.500 millones antes de interrumpir el programa.

<sup>7</sup> El gobierno de la Argentina decidió el pago adelantado de toda su deuda con el organismo en enero de 2006, abonando el equivalente a 9.600 millones de dólares. De este modo, el gobierno proponía quitar la presión del organismo en materia de condicionalidades. Ver Cantamutto, 2022. El FMI y la Argentina: los derechos humanos en cuestión. Disponible en <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>

<sup>8</sup> Las políticas incorporadas al acuerdo también incluyeron: aumento de la base imponible y de la alícuota de bienes personales (había sido reducido previamente); pacto fiscal con los gobiernos provinciales para duplicar el peso del impuesto a la riqueza sobre el PIB, suspender la reducción del impuesto a las transacciones financieras (impuesto al cheque), y permitir a las provincias suspender la reducción de los impuestos a los sellos; aumento en los impuestos a las exportaciones y una reducción en los reintegros de los impuestos sobre las exportaciones; la expansión de la cobertura del impuesto a las ganancias personales sobre algunas categorías de empleados públicos que se encuentran actualmente exentos, y la reducción del gasto tributario en el impuesto a las ganancias corporativas limitando exenciones para cooperativas y organizaciones mutuales; reducción en las transferencias asociadas con el déficit operativo de las empresas del estado que no están relacionadas con las tarifas de servicios públicos en un 68 por ciento en términos reales y no realizar ventas de divisas a través de bancos estatales. Ver OCEPP, 2022. Habemus acuerdo: un análisis del nuevo programa con el FMI. Disponible en [https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usfiles.com/ugd/54048a\\_deab773b207b465bb3f3672b51a09f49.pdf](https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usfiles.com/ugd/54048a_deab773b207b465bb3f3672b51a09f49.pdf)

Estado. **Entre 2018 y 2019, el gasto público en salud cayó un 21 %, en educación un 36 %, en agua y alcantarillado un 39 % y en vivienda un 51 % en términos reales<sup>9</sup>. Estos datos contrastan con el aumento en términos reales del gasto destinado a los servicios de la deuda, que creció un 28 % en el mismo periodo.** Tal como lo señaló en 2018 el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos Sociales y Culturales al evaluar la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Argentina:

El Comité (...) expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto, en particular para las personas y grupos desfavorecidos, como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad. Al Comité le preocupa también 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 (art. 2, párr. 1).

Si bien el gobierno adoptó las políticas a las que se había comprometido, **los resultados fueron muy disímiles a los proyectados en el programa y en 2019 Argentina se encontraba con peores indicadores económicos que al inicio del programa**, altamente endeudada y sin capacidad de repago. En lugar de obtener calma cambiaria, el dólar subió de \$27 a \$38 entre junio y octubre; las políticas de contracción monetaria no redujeron la inflación y las cifras de 2018 y 2019 fueron las más altas desde 2002 (48% y 54%, respectivamente); asimismo, el crecimiento proyectado de 1% y 2% terminó, en cambio, siendo una caída del 2,2% y 2,5%<sup>10</sup>. **Los indicadores sociales también empeoraron: las personas en situación de pobreza pasaron del 25,7% al 35,5% de la población total, mientras que quienes estaban en situación de pobreza extrema (indigencia) pasaron del 4,8% al 8%.** Antes de terminar el ciclo presidencial, en 2019, se dejó en cesación de pagos la deuda bajo jurisdicción local, se perdió el acceso al mercado de capitales internacional y se suspendió el acuerdo Stand By con el FMI.

El nuevo gobierno, que asumió en diciembre de 2019, luego de un largo proceso de negociaciones y el intento de prolongar los plazos y minimizar las condicionalidades, firmó en 2022 un Acuerdo de Facilidades Extendidas (SAF) por el mismo monto que ejecutó el gobierno anterior (aproximadamente 44.500 millones de dólares<sup>11</sup>), que incluye el compromiso de reducir gradualmente el déficit a 2,5% en 2022, 1,9% en 2023 y 0,9% en 2024 (en 2021 fue de 3%),

<sup>9</sup> Ver FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio. Disponible en <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/7126/1/12119-Texto%20del%20art%20c3%adculo-40334-1-10-20210521.pdf>

<sup>10</sup> Ver OCEPP, 2022. Habemus acuerdo: un análisis del nuevo programa con el FMI. Disponible en [https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usrfiles.com/ugd/54048a\\_deab773b207b465bb3f3672b51a09f49.pdf](https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usrfiles.com/ugd/54048a_deab773b207b465bb3f3672b51a09f49.pdf)

<sup>11</sup> DEG 3.166 millones.

disminuir los subsidios a la energía, aumentar las reservas internacionales netas del Banco Central, restringir la emisión de dinero para financiar el déficit fiscal, acotar la deuda flotante y no acumular atrasos de pagos de deuda externa.

---

**Es relevante mencionar que el FMI, en febrero de 2020, señaló que la deuda no era sostenible<sup>12</sup>, contradiciendo lo que había dicho 6 meses antes. El nuevo acuerdo somete al país a revisiones trimestrales para desembolsar montos equivalentes a los vencimientos del Stand By firmado por el gobierno anterior, lo que implica un condicionamiento sobre las decisiones soberanas de política pública y económica.**

---

## **Dos costos sociales de la deuda pública: aumento del endeudamiento doméstico y desplazamiento de las tareas de cuidado no remuneradas al interior de los hogares**

Dos costos sociales particulares que es importante comprender son el vínculo entre el endeudamiento público y el endeudamiento privado de los hogares, y entre la inversión social y el trabajo de cuidado no remunerado, ambos con impacto diferencial en mujeres y niñas. Cuando los gobiernos hacen retroceder los servicios públicos y los esquemas de protección social, las soluciones autogestivas –individualizadas o colectivas– y basadas en el mercado llenan el vacío. **Para quienes pueden pagarlos, esto significa hospitales privados, guarderías privadas, escuelas privadas, seguros privados, pensiones privadas, residencias privadas, etc. Pero, para quienes no pueden, esto significa endeudarse y/o asumir las tareas de cuidado en el ámbito doméstico y eventualmente de manera colectiva (las organizaciones sociales tuvieron un rol clave en la pandemia).**

Las mujeres, niñas, niños y disidencias sexuales se encuentran sobrerrepresentadas en los hogares de menores ingresos, es decir aquellos que no pueden sustituir la retracción de

---

<sup>12</sup> Ver <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/19/pr2057-argentina-imf-staff-statement-on-argentina>

servicios públicos a través de la contratación de servicios privados, y son quienes llevan a cabo la mayoría de las tareas domésticas y de cuidados, en los hogares y en las organizaciones sociales. En Argentina, casi 7 de cada 10 personas que componen el decil más bajo de ingresos son mujeres<sup>13</sup> y las mujeres dedican en promedio 6,4 horas por día al trabajo doméstico mientras que los varones dedican 3,4<sup>14</sup>.

Respecto al primer punto, ante la retracción de las prestaciones sociales, muchas familias se ven forzadas a pedir dinero prestado para mantener sus condiciones de vida. Esto se convierte rápidamente en un ciclo interminable de costos personales, familiares y sociales, poniendo en peligro los derechos económicos y sociales de estas personas y socavando su capacidad para asegurar su bienestar y desarrollar su potencial.

En Argentina, en julio de 2020, la mesa Interministerial de Cuidados informó que **casi la totalidad (el 99%<sup>15</sup>) de las titulares de Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>16</sup> había solicitado un “crédito ANSES” (de la Administración Nacional de la Seguridad Social)<sup>17</sup> y que 8 de cada 10 mujeres que percibía alguna asignación tenía un crédito vigente**. El mismo año, la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género<sup>18</sup> informó un fuerte incremento en el número de personas que tomó algún crédito con ANSES: casi 4,5 millones de jubiladas, jubilados y perceptoras de AUH y el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF) necesitaron completar sus ingresos para cubrir sus necesidades pidiendo financiamiento. **Según la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC), entre marzo y junio de 2021, el endeudamiento familiar tuvo como principal destino el pago de comida y salud<sup>19</sup>.**

Respecto al segundo punto, la manera en que se distribuyen las tareas de cuidado -que incluye el cuidado propio y de otras personas que por su edad o determinadas condiciones permanentes o transitorias (niños y niñas, personas mayores o con discapacidad que requieren apoyos) no pueden proveerse dicho cuidado- se organiza de manera injusta en dos niveles. Por

<sup>13</sup> INDEC, 2022. Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Primer trimestre de 2022. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos\\_1trim225FA3D2E6CC.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim225FA3D2E6CC.pdf)

<sup>14</sup> Ver <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/los-cuidados-un-sector-economico-estrategico/horas-de-trabajo-no-pago-y>

<sup>15</sup> Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados, 2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado.pdf>

<sup>16</sup> A junio de 2018, el 97% de las personas titulares de AUH eran mujeres (2.10.477).

<sup>17</sup> Ver <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses>

<sup>18</sup> Ministerio de Economía, 2020. Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)

<sup>19</sup> CEPAL, 2022. Cuidados y vulnerabilidad financiera. Un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC) en la Argentina. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47937/S2200223\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47937/S2200223_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



un lado, entre hogares, Estado, mercado y organizaciones comunitarias. Por otro lado, entre varones y mujeres al interior de los hogares. En efecto, el trabajo de cuidado es asumido mayormente por los hogares y, dentro de los hogares, por las mujeres<sup>20</sup>.

Argentina evidencia una gran demanda de cuidados: según datos del Censo 2010<sup>21</sup>, el 10% de las personas mayores de 60 años, aproximadamente 743.000, se encuentran en situación de dependencia básica (no pueden realizar por sus propios medios actividades esenciales como alimentarse, bañarse o vestirse); aproximadamente 2.128.100 (95%) niñas y niños de 0 a 2 años y 285.861 (60%) niñas y niños de 3 años no asisten a establecimientos públicos educativos y de cuidados; y 5.114.190 personas (el 12,9% de la población), tienen alguna discapacidad, de las cuales se estima que 126.000<sup>22</sup> requieren apoyos o asistencia para el desarrollo autónomo de su vida.

---

**La forma en que cada hogar resuelve el cuidado depende en gran medida de las posibilidades económicas de la familia. Y, al interior de los hogares, la responsabilidad de cuidar recae sobre las mujeres, que pasan casi el triple de horas al día que los hombres haciendo trabajo de cuidado no remunerado.**

---

El análisis de la narrativa de género del FMI y del tipo de políticas públicas y acciones que recomienda a los países en sus acuerdos permite concluir que el organismo ha ido construyendo una narrativa estrecha e instrumental que no contribuye en la práctica a promover los derechos humanos de las mujeres. También se advierte una contradicción persistente entre las acciones necesarias para reducir la desigualdad de género y los estrechos márgenes de política pública que imponen los acuerdos con el FMI<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Rodríguez Enríquez, 2017. Economía del cuidado y desigualdad en América latina: avances recientes y desafíos pendientes. Disponible en [https://www.entrepueblos.org/wp-content/uploads/2017/07/Libro-Economia-feminista\\_web.pdf](https://www.entrepueblos.org/wp-content/uploads/2017/07/Libro-Economia-feminista_web.pdf)

<sup>21</sup> Ver <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-18-77#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20nacional%20est%C3%A1%20compuesta,mujeres%20hay%2094%2C8%20varones.>

<sup>22</sup> Ver [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/cuidar\\_en\\_igualdad\\_-\\_sistema\\_integral\\_de\\_politicas\\_de\\_cuidados\\_de\\_argentina.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/cuidar_en_igualdad_-_sistema_integral_de_politicas_de_cuidados_de_argentina.pdf)

<sup>23</sup> Elson, Diane y Rodríguez Enríquez, Corina. 2021. Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres. En Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686 Año 6/No 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 275-310 DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e483>

**Resulta entonces fundamental que las políticas derivadas del cumplimiento de las metas del nuevo acuerdo con el FMI no impliquen una nueva retracción del Estado en la provisión de servicios de cuidado como escuelas, guarderías y hospitales, ya que esto desplazaría más tareas de cuidado hacia el interior de los hogares, donde recaerían desproporcionadamente sobre las mujeres y las niñas agravando su inseguridad económica y movilidad social<sup>24</sup>.**

## **Enfoque de derechos humanos en la deuda pública: nuevas perspectivas**

**El marco de derechos humanos proporciona estándares vinculantes para analizar los deberes de las instituciones financieras internacionales como el FMI.** Sin embargo, la evidencia muestra<sup>25</sup> que este organismo es indiferente frente a consideraciones de derechos humanos en los países prestatarios. Solo en algunos casos, y cuando las violaciones de derechos humanos son denunciadas públicamente se reducen las posibilidades de brindar créditos a los Estados. Esta excepción no suele aplicarse, aunque debería, a los casos en los cuales las violaciones de derechos humanos derivan de las propias políticas del FMI.

**Los elevados niveles de abuso y lucro por parte del FMI sólo pueden explicarse en el marco de las relaciones asimétricas de poder que este organismo reproduce.** La preferencia que de hecho gozan los créditos del FMI en caso de cesación de pagos del deudor soberano, sin importar la calidad de los préstamos (que en el caso específico de la Argentina, implicó el incumplimiento de pautas básicas de análisis de riesgo crediticio) y sin que exista ninguna fuente del derecho internacional que la avale, refleja el poder que esta institución ejerce creyéndose por encima del derecho.

Lo mismo se puede decir con respecto a los sobrecargos que cobra el FMI, sumando a los intereses de los préstamos altísimas comisiones cuanto mayores sean los créditos y los plazos

---

<sup>24</sup> Un ejemplo expresivo de ello es que las metas del acuerdo ponen en entredicho la viabilidad del proyecto de ley “Cuidar en Igualdad”, recientemente propuesto por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. El proyecto crea el Sistema integral de políticas de cuidados en la Argentina (una batería de políticas y servicios que aseguran la redistribución del trabajo de cuidado entre el sector público, el privado, las familias y las organizaciones) y prevé que el Ministerio de Obras Públicas destine al menos el 8.5% de su presupuesto anual a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país.

<sup>25</sup> Ver Byungwon Woo y Amanda Murdie, “International Organizations and Naming and Shaming: Does the International Monetary Fund Care about the Human Rights Reputation of Its Client?”, 4 Political Studies, 2017, Vol. 65, pp. 767-785.

de reembolso<sup>26</sup> –aún en contexto de pandemia y sin que se devuelvan a los deudores si finalmente pagan en tiempo y forma sus créditos–, incurriendo en discriminación según el estatus económico (necesidad de asistencia financiera) de los países. Una lógica similar de discriminación aplica con la asignación de los derechos especiales de giro (DEG), un activo creado por el FMI para que los países puedan acceder a fuentes de divisas sin endeudamiento adicional, pero que se asignan de acuerdo con la contribución financiera de un país al FMI. De esta manera, dos tercios de los DEG van a unos pocos países ricos, mientras que los que más lo necesitan reciben el tercio restante.

---

**El FMI es un organismo especializado del Sistema de las Naciones Unidas establecido en 1945 para contribuir al estímulo del buen funcionamiento de la economía mundial<sup>27</sup>. Es inaceptable que se autoperciba por encima de los derechos humanos. Por el contrario, como se resume en los Principios para los Derechos Humanos en la Política Fiscal<sup>28</sup>, las instituciones financieras internacionales como el FMI –y sus Estados miembros– son sujetos de derecho internacional y, por lo tanto, deben respetar los derechos humanos. Ello implica que la gestión de la deuda pública no puede obstaculizar el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos.**

---

En particular, los derechos económicos y sociales reconocen el derecho de todas las personas a las condiciones materiales esenciales para la dignidad, la libertad y el bienestar. Hacer realidad estos derechos exige un papel activo del gobierno en la provisión de bienes y servicios básicos para todas las personas. Para eso, **los gobiernos deben movilizar el máximo de recursos disponibles, incluidos los disponibles internacionalmente. Esto significa que cuando los gobiernos no tienen recursos suficientes a nivel nacional, deben buscar ayuda internacional, por ejemplo, a través de préstamos gubernamentales.**

---

<sup>26</sup>

[https://debtgwa.net/statements/eliminate-imf-surcharges-immediately?utm\\_source=emailmarketing&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=bretton\\_woods\\_news\\_lens\\_14\\_april\\_2022&utm\\_content=2022-04-14](https://debtgwa.net/statements/eliminate-imf-surcharges-immediately?utm_source=emailmarketing&utm_medium=email&utm_campaign=bretton_woods_news_lens_14_april_2022&utm_content=2022-04-14) Ver

<sup>27</sup> Ver Convenio Constitutivo del FMI <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

<sup>28</sup>

Disponibles en <https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal-E S-VF-1.pdf>

También existe el **deber de brindar asistencia financiera, que se deriva de las obligaciones extraterritoriales<sup>29</sup> que tienen los gobiernos (en otras palabras, las obligaciones que tienen con las personas más allá de sus fronteras), incluida la cooperación internacional**, que es fundamental para aumentar el acceso al financiamiento de los países de ingresos bajos y medios. Las opciones para esto incluyen: a) subvenciones no condicionadas, que no es necesario reembolsar; b) préstamos en condiciones favorables, que aún generan deuda, pero en términos y condiciones favorables; c) derechos especiales de giro (DEG).

**Las obligaciones extraterritoriales también prohíben acciones que puedan dañar los derechos de las personas en el extranjero o impedir que otros gobiernos cumplan con sus obligaciones de derechos humanos.** Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Deuda Externa y Derechos Humanos<sup>30</sup> describen cómo se aplican estas obligaciones cuando los gobiernos asumen deuda externa y destacan que **los prestatarios y los prestamistas comparten la responsabilidad sobre las deudas onerosas.** Estos principios exigen un marco para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las negociaciones de préstamos e indican que la inclusión de evaluaciones del impacto en los derechos humanos en los análisis de sostenibilidad de la deuda es una parte clave de ese proceso.

De acuerdo con las obligaciones extraterritoriales, **los gobiernos prestatarios deben asegurarse de que los pagos de la deuda no desvíen recursos de los servicios sociales ni impliquen medidas para privatizar los activos públicos esenciales para la realización de los derechos. Reflejando su corresponsabilidad por la deuda, los prestamistas (que están en una posición negociadora más fuerte) deberían ayudar a facilitar esto, cumpliendo con su obligación de actuar con la debida diligencia sobre el propósito del préstamo y la capacidad del prestatario para pagar.** Las alternativas para ello son diversas y deberían variar de acuerdo a las necesidades de cada país: comprenden moratorias (congelación temporal), reestructuración (cambio en los términos y condiciones del préstamo), condonación (exención parcial), y cancelación de la deuda (exención total). Pero, para que sean efectivas, deben llevarse a cabo en combinación con otras acciones para mejorar la recaudación de ingresos, la eficiencia del gasto y la regulación del sector privado.

<sup>29</sup> Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponibles en [https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es_web.pdf)

<sup>30</sup> Disponibles en [https://www.google.com/url?q=https://www.ohchr.org/es/documents/reports/ahrc2023-guiding-principles-f-oreign-debt-and-human-rights&sa=D&source=docs&ust=1659137875894627&usg=AOvVaw1yVq\\_bNBuQwZ0SMQhN-z-](https://www.google.com/url?q=https://www.ohchr.org/es/documents/reports/ahrc2023-guiding-principles-f-oreign-debt-and-human-rights&sa=D&source=docs&ust=1659137875894627&usg=AOvVaw1yVq_bNBuQwZ0SMQhN-z-)

---

Muchos de los desafíos que enfrentan los países de ingresos bajos y medios son más estructurales. Son el resultado de un sistema financiero global que crea un campo de juego desigual entre acreedores y deudores; carece de procedimientos de negociación transparentes y participativos; incluye una estructura de votación en las instituciones financieras internacionales que concentra el poder entre los países ricos; y se basa en definiciones estrechas de sostenibilidad de la deuda.

---

Es esencial diseñar un proceso integral, transparente, oportuno y exigible para reestructurar sistemáticamente (o resolver de manera justa) la pesada carga de la deuda. En ausencia de un proceso de este tipo, los países que incumplan el pago de la deuda externa corren el riesgo de perder el acceso al crédito externo y temen ser el objetivo de los fondos buitres. Existe un apoyo creciente para tales reformas, incluso del Secretario General de las Naciones Unidas.

## A manera de conclusión: dos propuestas para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas relativas a la deuda

### 1. Democratizar la toma de decisiones mediante la participación ciudadana

Dado el impacto del endeudamiento público sobre la vida de las personas, la población debería poder participar de manera significativa en los debates de políticas y toma de decisiones sobre la deuda soberana. Esto puede ayudar a corregir las asimetrías de poder en las decisiones de política relacionadas con la deuda. Las crisis de la deuda a menudo afectan más a las personas que viven en la pobreza; grupo en el que las mujeres, los pueblos indígenas y los trabajadores informales se encuentran sobrerrepresentado/as. **Sin embargo, los debates para resolverlos están conducidos por las élites, ignorando en gran medida las experiencias de la mayoría de los grupos afectados.**

**En Argentina, el acuerdo de 2018 fue negociado en tiempo récord y eludiendo los más elementales procedimientos de autorización interna.** Por esta razón el acuerdo fue impugnado judicialmente solicitando su nulidad. Se requirió la nulidad porque el crédito fue tomado por el Poder Ejecutivo sin intervención del Congreso, y por haberse violado de manera manifiesta diversas leyes nacionales como la Ley de Administración Financiera N° 24.156 (LAF) y la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 (LNPA)<sup>31</sup>. La escala del incumplimiento de las normas en materia de formación democrática de la voluntad del Estado, acceso a la información, participación y transparencia en la toma del crédito con el FMI han llevado a sostener que, además del derecho interno, dicho acuerdo habría violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>32</sup>. **En estas condiciones se contrajo el crédito más grande no sólo de la historia argentina sino de la historia del FMI.**

A su vez, este crédito representó un caso excepcional respecto a la relación entre el crédito otorgado y el monto de la cuota del país. Los montos previstos para los créditos del FMI dependen de la cuota aportada por cada país. El “acceso normal” al Stand By es de hasta 435% de la cuota. En el caso Argentino, el crédito fue del 1110% de la cuota en junio y se elevó a 1277% en un segundo acuerdo firmado en octubre<sup>33</sup>.

---

**Argentina accedió a montos muy por encima de su cuota a pesar de incumplir 3 de los 4 criterios necesarios para tener este financiamiento<sup>34</sup>. Esto obligó al país a pagar sobrecargos. Asimismo, el FMI mantuvo los desembolsos a pesar de que el acuerdo se incumplió revisión tras revisión, financiando la fuga de capitales, algo que su propio estatuto le prohíbe hacer.**

---

<sup>31</sup> Ver <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12488/11273>

<sup>32</sup> Ver <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12014/10870>

<sup>33</sup> OCEPP, 2022. Habemus acuerdo: un análisis del nuevo programa con el FMI. Disponible en: [https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usrfiles.com/ugd/54048a\\_deab773b207b465bb3f3672b51\\_a09f49.pdf](https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usrfiles.com/ugd/54048a_deab773b207b465bb3f3672b51_a09f49.pdf)

<sup>34</sup> Argentina incumplía al menos 3 de los 4 criterios para un tratamiento excepcional que habilitara a superar la cuota asignada. Estos son la probabilidad de retorno al mercado de capitales, de repago y de éxito en términos técnicos, económicos y políticos. El propio FMI en su cuarta evaluación –de julio de 2019– señalaba el incumplimiento de 1 de estos criterios (acceso a mercado de capitales), y el carácter de probabilidad débil de dos de ellos (repago y éxito en términos económicos y políticos). Ver CEPA, La corresponsabilidad del FMI en la crisis argentina 2018-2019: lo que no vas a encontrar en la revisión del organismo sobre el préstamo otorgado (disponible en <https://www.centrocepa.com.ar/informes/308-la-corresponsabilidad-del-fmi-en-la-crisis-argentina-2018-2019-lo-que-no-vas-a-encontrar-en-la-revision-del-organismo-sobre-el-prestamo-otorgado>) y Cantamutto, 2022. El FMI y la Argentina: los derechos humanos en cuestión (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8319250>).

---

**En función de esta experiencia, en 2020 se aprobó la Ley 27.612** que establece que el endeudamiento en moneda extranjera bajo ley extranjera y con prórroga de jurisdicción requerirá autorización del Congreso. Por ello, **a diferencia del acuerdo de Stand By de 2018, el acuerdo de 2022 fue discutido y aprobado en el Congreso Nacional. 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. A ello se suma que en las revisiones el FMI puede incorporar nuevas condicionalidades<sup>35</sup>, no sujetas a aprobación ni discusión del Congreso.**

Un enfoque de la deuda basado en los derechos humanos exige una mayor transparencia y responsabilidad, lo que puede democratizar la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la deuda. En relación a este punto, el Comité de Acreedores de la Deuda Interna -espacio de articulación entre personalidades y organizaciones sociales, políticas, gremiales, universitarias, académicas, de derechos humanos, eclesiales, sanitarias, periodísticas, feministas, de pueblos originarios y culturales- propone realizar revisiones trimestrales (en paralelo a las realizadas por el FMI) sobre las políticas de desarrollo humano destinadas a saldar la deuda interna<sup>36</sup>. **Sería importante contar con instancias de control y participación en el marco de las revisiones trimestrales del FMI.**

## 2. Realizar evaluaciones de impacto de la deuda en los indicadores socio-económicos y la garantía de derechos

**La verdad interpela, por eso, las evaluaciones de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos deben formar parte de la institucionalidad de los países**

---

<sup>35</sup> 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. Ver 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](https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/511/attachments/original/1590680908/Unhealthy_conditions.pdf?1590680908)

<sup>36</sup> Ver carta dirigida al presidente de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y Pago de la Deuda Exterior de la Nación, Senador José Mayans (12 de abril de 2022). Allí el comité sostiene la necesidad de “visibilizar las múltiples deudas internas que el Estado Argentino mantiene con su único verdadero acreedor: el Pueblo”.

**al tomar decisiones sobre la concesión de nuevos préstamos y la reestructuración de los existentes.** Ahora bien, dichas evaluaciones no deben limitarse a proponer medidas paliativas sino que deben concebir y proponer las opciones económicas lo más beneficiosas posible para los derechos humanos, lo cual incluye considerar el principio de justicia social y económica, desafiando de esa manera el carácter excluyente que la economía neoclásica impone al principio de eficiencia en las discusiones de política económica.

En Argentina, la incorporación de presupuestos transversales (sistema de etiquetas en políticas destinadas a niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y a reducir brechas de género) es un primer paso en esa dirección, aunque debe perfeccionarse y ampliarse a otras dimensiones fiscales como la recaudación de impuestos y la deuda pública. Además, **aún persiste la abstención del país a la ratificación de los Principios rectores de Naciones Unidas relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos<sup>37</sup>.** Sería importante que el Estado argentino ratifique estos Principios e implemente mecanismos adecuados para evaluar el 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.

---

<sup>37</sup> Ver <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12033/10886>