

# Estado de situación en Argentina y el acuerdo con el FMI: miradas desde la sociedad civil

Octubre 2024

En el 2023 ganó las elecciones una nueva fuerza política, La Libertad Avanza. Su candidato presidencial, Javier Milei, produjo una devaluación del 112% del tipo de cambio dos días después de asumir. Esto disparó un primer incremento de la inflación, que alcanzó el 25% mensual en diciembre de 2023. Aunque luego la misma descendió de forma paulatina, estabilizándose por encima del 4% mensual desde junio de 2024. Al momento de redacción de esta nota, el incremento de precios alcanzó el **271,5% interanual**. El descenso en la tasa de inflación se explica por el atraso del tipo de cambio (sostenido mediante controles de capital, que no han impedido el descenso sostenido de las reservas internacionales) y la severa recesión en curso (en el primer trimestre de 2024, el PBI descendió **2,6%** y experimentó un desplome del **5,1%** interanual). El fundamento de la baja en la inflación es por lo tanto endeble.

Asimismo, el gobierno puso en marcha un fuerte proceso de ajuste fiscal guiado por la reducción del gasto público. Aunque se han recortado partidas y subejecutado otras, el principal mecanismo ha sido evitar actualizar el gasto de acuerdo con la inflación, lo que genera una caída en términos reales. El gasto público cayó un **27,9%** en términos reales considerando hasta julio de 2024. Dado que no hay un Presupuesto nacional aprobado, el gobierno tiene gran discrecionalidad para realizar estos ajustes.

Si bien el gobierno ha logrado generar un superávit fiscal, el mismo se logró mediante fuertes recortes presupuestarios que no respetan los estándares mínimos de derechos humanos. La situación social en Argentina se ha vuelto extremadamente insostenible, algo que se evidencia en las cifras de pobreza, que trepan a **52,9%** (un aumento de cerca de diez puntos respecto a un año atrás)<sup>1</sup> e indigencia (llegó al **18%**, duplicando su valor previo) acercándose a las peores cifras desde 2001. Los datos son aún más dramáticos si nos referimos a la situación de la niñez, **7 de cada 10 niñas y niños experimentan carencias**, ya sea monetarias o privaciones en el ejercicio de algunos de estos derechos como la educación, protección, vivienda digna. En agosto de 2024, **UNICEF** alertó que un millón de chicas y chicos se van a la cama sin cenar, cifra que se eleva a un millón y medio si se incluyen aquellos que se saltean alguna comida durante el día.

Las cifras indicadas muestran que la selección de áreas de recorte no están guiadas por una consideración básica por los derechos ni la protección de sectores sociales más vulnerables. Vale la pena señalar que el ajuste fiscal ha acrecentado la recesión –utilizada como factor de estabilización–, pero esto a su vez ha hecho caer la recaudación, debido a los rasgos pro-cíclicos de la estructura tributaria argentina. **De manera que la reducción del gasto provoca caída de los ingresos públicos, en una trampa de austeridad sin salida que difícilmente lleve al cumplimiento de las obligaciones acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores privados reestructurados.** El mensaje de presentación del Presupuesto 2025 indica que se prevé sostener esta lógica, por la cual se siguen recortando gastos socialmente sensibles en aras de garantizar pagos de deuda, incluso a costa de la integridad de las personas que habitan el país.

---

1. Para más información, ver: [Argentina's poverty rate soars above 50% under Javier Milei](#) (Financial Times, 27 de septiembre de 2024).

Los supuestos del análisis de sustentabilidad de la deuda del acuerdo con el FMI firmado en 2022 suponían, además del ajuste fiscal, un incremento dramático de las exportaciones, preeminentemente en sectores primarios. Si las exportaciones fueran las estimadas para 2024 (algo que no se puede asegurar en el contexto de extrema volatilidad de la economía internacional y climático), **las cifras de exportaciones de bienes y servicios sobre servicios de deuda llegarían a cerca del 10% solamente en repagos al FMI, y al 20% si incluimos a los bonos reestructurados en 2020 en moneda extranjera. Los repagos de deuda para los próximos años son insostenibles.**

A los 8 meses de la asunción de la nueva administración, se aprobó un enorme paquete de leyes en el Congreso denominado ‘Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos’, [con expreso apoyo del FMI](#). El articulado declara la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética, brindando facultades extraordinarias al Presidente. Esto supone un retroceso en materia de deliberación y participación ciudadana y avasalla el funcionamiento democrático. La ley introduce una serie de reformas estructurales, entre las que se destacan la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones –al cual [se opusieron más de 50 organizaciones de la sociedad civil](#)<sup>2</sup>–, la habilitación a privatizar empresas estatales, la reducción de las indemnizaciones por despido y la creación de la figura de “trabajador independiente”, reduciendo los derechos laborales.

Durante septiembre, a raíz de multitudinarias manifestaciones en las calles, el Congreso Nacional aprobó leyes para garantizar niveles básicos de los haberes jubilatorios y de financiamiento a la educación universitaria. En ambos casos, el Poder Ejecutivo vetó estas medidas bajo el falso argumento de falta de recursos fiscales<sup>3</sup>, a pesar del fuerte rechazo social.

**El contexto actual en Argentina refleja una preocupante situación de debilitamiento del Estado de derecho, avasallamiento institucional, restricción del derecho a la protesta social y negacionismo climático por parte de las autoridades.** [El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#) ha señalado la preocupación por recientes medidas propuestas y adoptadas, que pueden socavar la protección de los derechos humanos, destacando los recortes del gasto público que afectan especialmente a los sectores más marginados, el cierre de instituciones estatales dedicadas a los derechos de las mujeres y al acceso a la justicia, y la suspensión del país con la Agenda 2030. Por su parte, [la Comisión Interamericana de Derechos Humanos \(CIDH\) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión \(RELE\)](#) manifestó su preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza pública contra personas que participaron en protestas pacíficas, contra periodistas en Argentina y por los actos de violencia cometidos por particulares.

## Historia reciente del acuerdo

La Argentina arrastra una larga secuencia de problemas de deuda. Durante 2016 y 2017, el país incrementó especialmente su deuda en moneda extranjera, lo cual la expuso a shocks externos. La deuda

2. El RIGI otorga a proyectos de inversión para determinados sectores económicos –preeminentemente extractivos, entre ellos el hidrocarburífero y minero– que superen los USD 200 millones una serie de privilegios fiscales, cambiarios, aduaneros y de estabilidad jurídica por 30 años, aumentando los beneficios tributarios que actualmente ya tienen estos sectores. Para más información, ver: [las-dos-caras-del-rigi-fomento-para-las-grandes-inversiones-y-desproteccion-del-ambiente](#)

3. Este argumento no consideró que esa falta procediera en gran medida de las propias políticas del gobierno, como la reducción del impuesto a los bienes personales, un equivalente al impuesto a la riqueza en la Argentina.

externa se aceleró rompiendo récords históricos para cualquier mercado emergente: \$56.000 millones entre enero de 2016 y marzo de 2018 (además de otros \$13.000 adicionales de las provincias).

Luego de 15 años, Argentina volvió a recurrir al FMI en 2018. Se firmó un acuerdo Stand By por la cifra récord de 57.000 millones de dólares para lidiar con una crisis cambiaria, el cual significó el préstamo más grande de la historia del organismo, viciado de irregularidades<sup>4</sup>. Lejos de resolver el problema, el acuerdo sostuvo el desequilibrio cambiario en un contexto de fuga de capitales. Tal como concluyó la IEO en 2021, “los recursos del FMI acabaron sirviendo a una deuda insostenible y financiando una fuga masiva de capitales”, por lo que hoy el país carga con una deuda que no produjo las condiciones necesarias para su repago. Para 2023, la deuda alcanzó el **88,4%** del PBI de Argentina.

En 2022 se firmó un nuevo acuerdo con el FMI, esta vez uno de Facilidades Extendidas (EFF). Este nuevo acuerdo era destinado a repagar el anterior, y ponía como objetivos la reducción del déficit fiscal y comercial, la reducción del financiamiento monetario del déficit fiscal, la acumulación de reservas y la puesta en marcha de reformas estructurales. En este acuerdo, como en el de 2018, se consideró que la deuda es sostenible pero no con una probabilidad alta<sup>5</sup>. Uno de los factores determinantes es el supuesto de que las exportaciones aumentarán drásticamente, acelerando el perfil primario de la economía: **se esperaba que estas aumentaran de 95.775 millones USD en 2022 a 144.331 en 2030 (un 51%)**. De este aumento de 48.556 millones, se estimaba que más de la mitad<sup>6</sup> vendría de exportaciones de combustibles fósiles, alejando al país de sus obligaciones en el marco del Acuerdo de París (ver más adelante).

El FMI renovó un acuerdo viciado (2018) por otro nuevo (2022) con exigencias de ajuste fiscal y aumento de las exportaciones como objetivos. Estas exigencias no se vieron morigeradas durante 2023, año en el que el país sufrió la peor sequía en 6 décadas. Durante todo el período, el FMI exigió el pago de sobrecargos asociados a ambos acuerdos, por un valor aproximado de 1.000 millones de dólares anuales. Cuando el gobierno de Mieli asumió a fines de 2023 prometió sobrecumplir las metas del FMI, algo que ha cumplido en materia fiscal.

## El alcance del ajuste fiscal

El establecimiento de un fuerte ancla fiscal para cumplir con las metas establecidas con el FMI se cumple a través de distintas estrategias que el gobierno combina: el cierre de Ministerios y la eliminación de programas y políticas públicas, la subejecución de ciertas partidas presupuestarias (gasto menor al previsto) y la falta de actualización por inflación de la mayoría de partidas. El ajuste del gasto público combina todas estas estrategias.

4. La Auditoría General de la Nación en 2023 **encontró** que “no se cumplió con el marco de procesos y procedimientos que aseguren la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda, provocando incumplimientos legales, afectando la prudencia en la gestión del endeudamiento, vulnerando la adecuada supervisión del financiamiento, e impactando adversamente sobre la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública”.

5. De acuerdo con la base de referencia y el marco político del programa, el staff del FMI evaluó la deuda pública de Argentina como sostenible por el momento pero no con alta probabilidad.

6. Las estimaciones preliminares sugieren que estas medidas podrían aumentar las exportaciones en unos 25.000 millones de dólares para el 2030. Para más información, ver: [Letter of intent of the government of Argentina](#).

Las partidas destinadas a ambiente, educación, salud y protección social han caído en términos reales interanualmente. Las prestaciones sociales cayeron **-22.7% (a/a real)**. De esta forma, el ingreso real de los jubilados se redujo un **29,2% (a/a real)**. Los programas de protección social cayeron **(40,3 (a/a real)**, incluyendo asignaciones familiares **-4,2 (a/a real)**, Potenciar/Volver al Trabajo **-58,6 (a/a real)**, Políticas Alimentarias **-18,0 a/a real** y Becas Progresar **-62,7 a/a real**.

El gasto de inversión de la Secretaría de Educación cayó **-98.4% (a/a real)** y las transferencias a provincias –a cargo de los servicios de salud y educación– cayó **-83.5% (a/a real)**. El Fondo Nacional de Incentivo Docente cayó **-85,0% (a/a real)**. Transferencias a universidades nacionales, **-31% (a/a real)**. Fondos para el pago de salarios de personal docente y autoridades superiores **-30,6% (a/a real)**, de salarios de personal no docente, **-26,9% (a/a real)**. Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitarios, **-35,4% (a/a real)**. Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios, \$0,04 billones, **-25,3% (a/a real)**.

El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad fue cerrado y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue desjerarquizado. El presupuesto nacional 2024 disponible para reducir la desigualdad de género cayó **62% (a/a real)** y para partidas ambientales sufrió una caída del **65,45% (a/a real)**. Las partidas de Administración de Parques Nacionales cayó **-19,82% (a/a anual)**, Protección Ambiental de los Bosques Nativos **-26,17% (a/a real)**, Energías Renovables y Eficiencia Energética **-30,95% (a/a real)**, Sistema de Áreas Marinas Protegidas **-19,24% (a/a real)** y Manejo del Fuego **-26,30% (a/a real)**.

En contraste, **la única partida que aumentó fue la del pago de intereses de deuda** en un 0.2%. De este modo, el pago de los servicios de deuda se está garantizando mediante el recorte en salud, educación, salarios, políticas de género, políticas climáticas, entre otras. Al respecto, vale la pena resaltar que los mayores vencimientos de deuda se producen de 2025 en adelante, y de continuar esta lógica de administración presupuestaria los derechos humanos de la población de la Argentina estarán en grave riesgo.

## El plan de ajuste fiscal empuja a la Argentina al incumplimiento de sus obligaciones internacionales y constitucionales

La política fiscal obtura el cumplimiento de derechos humanos y los compromisos de Argentina en materia climática. Más allá de que el FMI llama a “proteger a los sectores más vulnerables”, el único *indicative target* bajo la última revisión que no fue cumplido fue aquel de seguridad social, que incluye la Asignación para Protección Social, la Tarjeta Alimentar y el Progresar, mientras que en su comunicado de prensa la institución alabó los esfuerzos del gobierno en asegurar la protección social<sup>7</sup>. Si bien la partida para financiar la Asignación Universal por Hijo aumentó **18% (a/a)** alcanzando \$77.462 en julio 2024 –alrededor de 80 USD– lo que resulta sumamente inferior a la canasta de crianza que alcanza los **\$418.068 pesos** para dicho mes.

**En materia ambiental, la carga de la deuda obtura el cumplimiento de los compromisos internacionales al empujar al país al desfinanciamiento de las políticas de adaptación y mitigación del cambio**

7. El límite mínimo indicativo del gasto social (que abarca tres programas emblemáticos) se incumplió temporalmente por un margen menor (0,01% del PBI) y ahora está muy por encima del objetivo tras las recientes grandes transferencias a los programas emblemáticos de la red de seguridad social. Para más información, ver: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1ARGE2024002.ashx>.

**climático. En los primeros seis meses del año, Argentina pagó USD 1570 millones de intereses al FMI, lo que representa el equivalente a 148 veces el presupuesto 2024 destinado al fomento de las energías renovables, 105 veces al presupuesto para manejo del fuego y 129 veces el presupuesto de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.**

La *reliance* en sectores extractivos, fósiles y minería, principales responsables de la emisión de gases de efecto invernadero, va a contramano de la reducción de emisiones comprometidas por Argentina en la NDC y LTS para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. El FMI continúa promoviendo el aumento de las exportaciones y los cambios realizados a través de la “Ley Bases” en la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, que apuntan a la exportación de fósiles en conjunto con los incentivos que brinda el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones y fomentan el crecimiento del sector hidrocarburífero. Mientras, las partidas destinadas al fomento de energías renovables presentaron caídas del 47% (a/a anual) en términos reales. El comité DESC de Naciones Unidas fue claro en sus observaciones al cuarto informe periódico de Argentina, en 2018: el Estado Argentino debe reconsiderar la explotación a gran escala de combustibles fósiles no convencionales mediante fracturación hidráulica en la región de Vaca Muerta para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Acuerdo de París.

Dentro de la Ley Bases, con expreso apoyo de la institución, se cambia el marco legal de hidrocarburos, con el objetivo de desregular al sector y que las empresas puedan incrementar la producción y exportación de petróleo y gas para garantizar el repago de la deuda<sup>8</sup>. Una y otra vez, en las sucesivas revisiones de Argentina, el FMI insistía en el **aumento de la producción** de hidrocarburos para exportación apoyándose de Vaca Muerta, en contra del Acuerdo de París y los compromisos asumidos por los países a nivel global:<sup>9</sup>

- (8) “El staff asume que se hacen esfuerzos para fomentar las exportaciones e incentivar la IED, incluso en las vastas reservas argentinas de petróleo y gas de Vaca Muerta” (Artículo IV, 2020)
- (10) “«Es importante destacar que la finalización de los gasoductos mejoraría significativamente la balanza comercial energética exterior de la Argentina en los próximos años, aumentando los ingresos por exportaciones, las reservas y la capacidad de reembolso del país». Cuarta revisión del acuerdo de EFF.

Las partidas destinadas a Energías Renovables y Eficiencia Energética cayeron (-30,95% real a/a), con un presupuesto 484 veces menor de lo que se destina a subsidios a la oferta de fósiles. Dentro de los programas, el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER), destinado a instalar paneles solares en zonas rurales, contemplados como instalaciones eléctricas en casas, escuelas, hospitales, entre otros, sufrió severos recortes de alrededor de \$387 millones de pesos en marzo. Sólo con lo destinado a los subsidios a la oferta de combustibles fósiles, se podrían ejecutar 26 veces el PERMER.

8. “Políticas de oferta. Las autoridades seguirán corrigiendo los desajustes de los precios relativos y creando una economía más orientada al mercado. La esperada aprobación de la histórica legislación de reforma (Ley Bases) apoyará la recuperación e impulsará la productividad con el tiempo a través de (i) una mayor flexibilidad del mercado laboral; (ii) mejoras en el marco legal e incentivos adecuadamente diseñados para grandes inversiones a largo plazo en hidrocarburos y otros sectores estratégicos; (iii) una menor participación del Estado en la economía; y (iv) la eliminación de barreras de entrada y políticas para salvaguardar la competencia”. Para más información, ver: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1ARGE2024002.ashx>.

9. Según evaluaciones independientes, las exportaciones de crudo podrían aumentar de forma constante de unos 100 kbbl/d en 2023 a 900 kbbl/d en 2030, generando 14.000 millones de dólares más de exportaciones anuales. Para más información, ver: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1ARGE2024002.ashx>.

Al mismo tiempo, el gobierno sobrecumplió las metas respecto al balance primario del gasto fiscal (para fin de marzo, el objetivo era de 962,4 miles de millones de pesos y fue de 3868,3). El pago de los servicios de la deuda y específicamente el esfuerzo vinculado al FMI limitan la capacidad de acción del Estado argentino en materia climática. Las reformas estructurales acordadas con el organismo favorecen una mayor dependencia sobre sectores primarios contaminantes.

## El plan de repago a partir de 2027 es insostenible bajo las circunstancias actuales

De acuerdo al análisis incluido por la institución, las estimaciones de pagos al FMI respecto a las proyecciones de exportaciones de bienes y servicios pasarían de 3,5% en 2025 al 6,9% en 2027, 8% en 2028, 7,7% en 2029 y 6,9% en 2030. El informe del FMI asume que las exportaciones de bienes y servicios pasarán de 96.000 millones de dólares en 2024 a 122.000 en 2028, 127.500 en 2029 y 133.500 en 2030. El análisis de sostenibilidad de deuda de la institución, que concluye un riesgo alto de *sovereign stress*, indica que entre 2024 y 2032, la Argentina deberá pagar al FMI 46.129 miles de millones de dólares, de los cuales 15.165 son intereses (4.387,3 miles de millones en sobretasas).

**Los gastos en intereses podrían elevarse si el gobierno accediera en 2025 a los mercados de crédito internacional privados, como sugiere la institución, y se endeuda de forma aún más costosa para pagarle al FMI.** En este sentido, las recientes modificaciones a la Ley de Administración Financiera son preocupantes: “El nuevo decreto elimina la obligación que tiene el Estado de que los canjes de deuda cumplan, al menos, con 2 de las siguientes condiciones: un mejoramiento en el plazo de vencimiento, montos y/o intereses de las operaciones originales”<sup>10</sup>.

Hasta el momento, el gobierno no ha logrado convocar la llegada de inversiones ni crédito desde el exterior. La cuenta financiera del balance cambiario hasta julio de 2024 era negativa. Por el lado del balance comercial, si bien las importaciones se redujeron, las exportaciones no mostraron dinamismo. El Banco Central dejó de acumular reservas desde ese mes, comprometiendo su meta. Sin acceso a nuevos créditos para fortalecer las reservas, el gobierno no puede quitar los controles cambiarios. Con los controles, el gobierno no está accediendo a nuevo crédito, a pesar de sobrecumplir el ajuste fiscal y haber logrado aprobar reformas estructurales en junio de 2024. La incertidumbre macroeconómica es elevada, sin señales claras de recuperación.

## Conclusiones y recomendaciones

Las medidas previamente detalladas han sido acompañadas por una retórica de confrontación social, hostigamiento a periodistas y a figuras públicas, especialmente en redes. Asimismo, autoridades se han manifestado públicamente a favor de declarar a organizaciones ambientalistas como “terroristas”, y

10. Para más información, ver: [Canje de deuda: qué dice el decreto y qué vencimientos debe afrontar el gobierno de Javier Milei en 2025](#).



múltiples manifestaciones han sido reprimidas<sup>11</sup>. Este accionar vulnera los derechos fundamentales a la libertad de opinión y expresión, a la manifestación y a la protesta, a la petición a las autoridades y al acceso a la justicia, pilares de la democracia ambiental y del Estado de derecho. Por ejemplo, la aprobación de la Ley Bases se produjo en forma concomitante con la [detención arbitraria de más de 30 personas](#), la última de las cuales fue liberada recién 84 días después por falta de mérito.

## Los firmantes le piden al Fondo Monetario Internacional:

- De cara al comienzo de los repagos del programa EFF en 2025 y a la probable negociación de un nuevo acuerdo, un análisis de sostenibilidad de deuda para asegurar que el país pueda cumplir con sus obligaciones internacionales climáticas y de derechos humanos.
- La realización de evaluaciones de impacto distributivo, de género y en materia ambiental de las políticas incluidas en el Presupuesto 2025 que el FMI debe aprobar bajo las condicionalidades acordadas en el préstamo.
- Una evaluación de la IEO sobre los puntos antes mencionados.
- Negociaciones con el gobierno argentino con el fin de asegurar un respeto por las obligaciones de la Argentina bajo el Acuerdo de París y la garantía de los recursos fiscales necesarios para cumplirlas.
- Implementación de evaluaciones de impacto social y ambiental de las medidas incluidas en los planes de reforma económica impulsados por el FMI en Argentina.
- Eliminación de sobrecargos a la Argentina, y todos los países afectados.
- Modificación de la política de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, tal como expresaron [organizaciones](#) en septiembre de 2024, exigiendo modalidades formales e inclusivas para que las opiniones de sociedad civil sean tomadas en cuenta.

### Firmas



Fundación Ambiente y Recursos Naturales- FARN



Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad - ETFE



Recourse

11. Durante los meses de agosto y septiembre, el gobierno reprimió duramente manifestaciones de personas adultas mayores que reclamaban por sus jubilaciones. En el mes de junio, se reprimió duramente las protestas ante el Congreso, que terminaron con 33 personas detenidas, acusadas de actos de terrorismo. Tras 84 días, todas las personas fueron liberadas por carecer de pruebas de tales acusaciones.