



QUINTO CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA
Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la
Cooperación
Universidad Nacional de Quilmes

“CRISIS ESTRUCTURAL, NEOLIBERALISMO Y SUS ALTERNATIVAS”

“El fallo de la sentencia judicial de la
causa 14.467 (expediente N° 7723/98)
“Olmos, Alejandro s/denuncia”

Guzmán Felipe Cosme (Universidad Nacional de Quilmes)¹

Resumen

El presente trabajo consiste en revisar las normas jurídicas que posibilitan los acuerdos con el FMI, en el periodo comprendido entre el 2003-2018. Y a su vez, mostrar que el marco normativo en los acuerdos con el FMI consolida las políticas públicas regresivas y su

¹Universidad Nacional de Quilmes, estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades
felipeguzman@gmail.com

impacto en la sociedad. Para ello se empleara el fallo de la sentencia judicial recaída en el año 2001 en la causa “Olmos, Alejandro s/denuncia” – Expediente N° 7723/98, que tramitó en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la capital Federal, Secretaria N° 4.. En la causa mencionada, se pudo establecer la responsabilidad, la complicidad y la intencionalidad de muchos funcionarios en contraer, sostener y refinanciar una “deuda” que conforme lo establecieron los peritos de la causa, no tenía justificación técnica, financiera ni administrativa, y que sin perjuicio de su ilegalidad, no fue utilizada en inversión pública.

En su dictamen de julio del 2000, el Juez federal Jorge Ballestero determinó que gran parte de la deuda era ilegal e ilegítima, mostrando la complicidad de organismos internacionales como el FMI en la constitución de la misma. ¿Pero fue claro el ordenamiento jurídico en los procedimientos que se debían adoptar en futuros acuerdos económicos? Esta investigación tiene como objetivo general analizar los instrumentos jurídicos utilizados por el gobierno en los diferentes procesos de endeudamiento del período 2016-2018.

Creemos que es importante entender las normas jurídicas que posibilitan al Estado argentino contraer deudas que afectarán la economía del país, ocasionando daños irreversibles a su población, especialmente en momentos como los que vivimos, donde se vuelve a recurrir al auxilio del FMI, sin tener en cuenta la responsabilidad que tuvo este organismo en todas las operaciones de endeudamiento de la dictadura y especialmente durante la década del 90.

Palabras clave: Norma, Acuerdo, FMI

Desde el siglo XX Argentina arrastra una relación nociva con los organismos internacionales de créditos que de diversos modos ha condicionado la vida política social y económica de la población en su conjunto.

Los acuerdos económicos que implican endeudamientos, deben tener como objetivo ser empleados para el desarrollo del país que lo contrae, debido a lo cual debe existir una indudable relación entre los intereses que se pactan, el tiempo de devolución y los plazos que se acuerdan. Sin embargo, haciendo un recorrido histórico del endeudamiento argentino se puede apreciar que la deuda externa siempre fue objeto de refinanciamientos extremadamente onerosas, que determinaron indudables perjuicios a la economía del país, ya que su devolución estuvo ligada a procesos de ajuste y condicionalidades, que determinaron ingentes perjuicios a su población.

Tal como lo podemos apreciar en diferentes épocas en nuestro país, y como se refleja en el discurso presidencial del entonces presidente Nicolás Avellaneda en 1877: *“millones de argentinos economizarían hasta sobre su hambre y sobre su sed, para responder a los compromisos con los mercados extranjeros”*², siempre el pago de las obligaciones externas, tuvo prioridad respecto de otras obligaciones, y en muchos convenios que se firmaron tuvieron como condición que la Argentina pagara sus deudas. Un claro ejemplo de ello fue el Tratado de Londres de 1933, más conocido como “Roca –Runciman.

Esas prioridades estuvieron marcadas por la exigencia de los acreedores, como lo ocurrido después de la firma del Tratado de París en 1898 que dio lugar a la independencia de Cuba, y la exigencia del reino de España de cobrar la deuda externa cubana. Los EE.UU. que había asumido el protectorado de la isla, se negaron al pago sosteniendo que no había sido utilizada en beneficio del pueblo cubano, y en razón de ello era una “deuda odiosa” y en consecuencia inexigible.

Si bien el surgimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) significó la posibilidad de otorgar créditos a los países emergentes de América Latina para soluciones monetarias coyunturales a partir de la década del 50, los procedimientos utilizados permitirían

² Nicolás Avellaneda, *Oraciones cívicas*, Biblioteca argentina, Vol. 27, (Director: Ricardo Rojas), Buenos Aires, Editorial La Facultad, 1928, p. 270.

aplicar, en muchos casos el mismo concepto jurídico de deuda odiosa, ya que la mayor parte de esos créditos fueron contraída por gobiernos ilegítimos (gobiernos de facto), para el sostenimiento y enriquecimiento de determinados grupos o corporaciones en detrimento del bienestar general, tanto social como político.

Como se ha podido demostrar en el caso de Argentina a partir del fallo “Olmos, Alejandro s/denuncia” – Expediente N° 7723/98, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la capital Federal, Secretaria N° 4, hubo una manifiesta responsabilidad de los funcionarios en la contratación de la deuda, pudiendo establecerse la complicidad y la intencionalidad de muchos de ellos en contraer, sostener y pagar una “deuda” que no era necesaria a los fines del desarrollo de la economía nacional. .

Cuando Alejandro Olmos efectuó su denuncia, lo hizo, “contra José Alfredo Antonio Martínez De Hoz; por los delitos previstos en los art 173, inc 7° y 248 del Código Penal; fundando la misma en el hecho de que el plan económico concebido y ejecutado por el Ministro de Economía de la Nación en el período 1976/1981, se realizó con miras a producir un incalificable endeudamiento externo; que el ingreso de divisas fue con el objeto de negociar con las tasas de interés, produciendo quiebras y cierres de empresas y dificultades en la capacidad exportadora y de producción; y crecimiento del país.”

A pesar de las pruebas abrumadoras el juez sobreseyó al denunciado por prescripción de la acción penal, ya que habían transcurrido 18 años, desde la iniciación de la causa hasta el momento de la sentencia al denunciado, sin que se imputara penalmente a otros funcionarios, a pesar de las pruebas acumuladas. En su decisorio, el Juez Ballestero remitió copia de la sentencia y puso las actuaciones a disposición de las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Nación para su consulta o extracción de copias de las piezas procesales que indicaran a los efectos que estimaran conducentes. No obstante la referida comunicación la nota de Ballestero fue archivada, y nunca los legisladores tuvieron intención de auditar la deuda y poner en evidencia que había ocurrido con las

contrataciones posteriores, hasta que en el año 2016, en la Ley que ordenó el pago a los fondos buitres se determinó constituir una Comisión de seguimiento de la contratación de la deuda pública, lo que no implicaba investigación alguna. Es importante mencionar que cuando se dictó la Ley de pago soberano el 10 de septiembre de 2014, se ordenó crear una Comisión Investigadora de la Deuda, que nunca funcionó.

En la causa “Olmos Alejandro s/ Denuncia”, iniciada en octubre de 1982 y cerrada en 2000, que reunió una significativa cantidad de pruebas: pericias, informes, recortes de diarios, declaraciones testimoniales, la indagatoria al ex ministro Martínez de Hoz, configurando una suma de evidencias que se reunieron durante 18 años además de los aportes hechos por el denunciante. La sentencia mencionada no resultó suficiente para establecer un sistema de protección jurídica ni llamó la atención sobre la necesidad de respetar los artículos constitucionales en el marco de las competencias y facultades que tiene el Congreso de la Nación para la adquisición de deuda, las que están indicadas en los incisos 4 y 7 del Artículo 75. Resulta más que obvio que esas facultades congresionales, están íntimamente relacionadas con el inc. 19 del citado artículo por el cual se faculta al congreso a que cree instrumentos que mejoren la calidad de vida de la sociedad, pudiendo aprobar, desechar o desaprobado tratados con otras naciones u organismos internacionales, como el FMI, que puedan resultar perjudiciales para la economía del país.

Una de las cuestiones que debe tomarse en cuenta respecto de los procesos de endeudamiento, son las facultades delegadas otorgadas por el Congreso a la Oficina de Crédito Público del actual Ministerio de Hacienda, a través de la ley 24.156, que no solo permite la contratación de deuda establecida en los presupuestos de cada año, sino que exime de la inclusión presupuestaria a los acuerdos que celebre el Estado con los organismos internacionales de que forme parte como el FMI, tal como surge del art. 60, in fine, de la norma citada. A partir de esa norma, el Poder Ejecutivo tiene facultades que consignará en las distintas leyes de presupuesto como la última que fuera aprobada a través de la sanción de la Ley 27.431. Es cierto que, a los efectos de manejar a su arbitrio

todo aquello que estuviera relacionado con el endeudamiento, el Ministerio de Economía ha justificado su intervención mediante esa delegación de facultades que le efectuó el Congreso, a través del dictado de algunas normas, especialmente de la ley 24.156; pero la doctrina es unánime al considerar que tal delegación de facultades carece de todo sustento y es manifiestamente inconstitucional.

Todas las refinanciaciones y reestructuraciones de la deuda externa, como así también las emisiones de bonos por parte de la autoridad económica, no se realizaron sobre la base de lo establecido por una ley específica, sino a través de normas generales en las que no existió una determinación precisa sobre montos, plazos y demás condiciones a las que se obligaría el Estado. La autorización conferida por el artículo 65 de la ley 24.156 es también de carácter general, en cuanto se trata de un mandato intemporal e indeterminado para refinanciar la deuda, lo que no se admite ni aun en las legislaciones que contemplan en ciertos casos una delegación de facultades, como en las de Estados Unidos. Por otra parte, si no se considerara la manifiesta inconstitucionalidad de artículos como el citado, en la referida ley se establece que, a los efectos de tales negociaciones, deberá requerirse la opinión del Banco Central para que informe sobre el impacto de éstas en la balanza de pagos, y siempre y cuando se mejoraran las condiciones de la deuda, no pudiéndose emitir deuda para cubrir gastos operativos, como ocurrió en la mayoría de los casos.

Respecto a las facultades delegadas en materia de contratación de deuda, el constitucionalista Germán J. Bidart Campos, ha sido categórico en cuanto a señalar: *por serias que resulten esas opiniones (las que justifican la delegación) no las compartimos. A nuestro criterio [...] si el artículo 75 enfoca y atribuye por separado dos competencias del Congreso: (una arreglar el pago de la deuda y otra dictar la ley de presupuesto y aprobar y desechar la cuenta de inversión) resulta suficientemente claro que ambas no pueden identificarse, ni confundirse ni fusionarse, ni subsumirse una en la otra, porque si estuvieran identificadas sería estéril la mención doble e independiente. Lo mismo cabe argüir si se pretende dar por cumplido el arreglo del pago cuando, acaso, el Congreso*

aprueba un arreglo sobre el mismo [...]. El derecho espontáneo —según dijimos— ha desfigurado mucho la competencia congresional de arreglar el pago de la deuda. Este desplazamiento de una facultad congresional al Poder Ejecutivo ha operado una mutación constitucional por interpretación que a nuestro entender discrepa con la Constitución formal³

Noemí Brenta (2013) analiza el rol del FMI en la política económica nacional, desde su ingreso, en 1956, hasta la actualidad. Explica los ciclos de crecimiento y depresión característicos de la Argentina de la segunda mitad del siglo XX, su lógica de acumulación anterior a la crisis de la deuda externa en 1982, y su modo de integración a la globalización y al nuevo orden económico internacional surgido desde el fin de la guerra fría. Su importante trabajo, también analiza la tentativa de dolarización de la Argentina entre 1989 y 2000, la responsabilidad conjunta del FMI y el gobierno argentino en el desenlace de la profunda crisis que padeció el país en 2001-2002, dando cuenta de la autonomía obtenida a partir de la cancelación de la deuda argentina con el FMI a principios de 2006.

Aunque, este organismo multilateral, es solo en apariencia una institución que se dedica a la cooperación monetaria, en realidad tiene una estructura y un poder mucho mayor aún que un estado soberano. Si bien el FMI no tiene regulada ni establecida ninguna responsabilidad internacional por las acciones que realiza, es el que decide y consolida espacios de poder a través de la maniobrabilidad del dinero recaudado en los estados tributarios del sistema, generando un esquema plutocrático sin ninguna bandera ni frontera específica, que ha manejado los esquemas económicos del mundo entero, mediante la eufemística justificación de la existencia de un mundo globalizado, donde la interdependencia de los estados hace posible el funcionamiento de estos mecanismos de control. Si se recorre el documento donde está establecido su funcionamiento, se podrá

³ Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1997, Tomo III.

ver que goza de todo tipo de inmunidades, aún respecto de la acción que puedan ejecutar gobiernos que eventualmente se sientan damnificados por alguna decisión de su directiva. El resultado de la aplicación de estos programas de ajuste determinó durante la década del 90 el notable deterioro de nuestra calidad de vida, que se vio involucrada en medio de un sistema en el cual los indicadores de crecimiento de la productividad, la generación de empleo y los índices económicos en general mostraron una abrupta e indetenible caída. El sueldo real de los trabajadores disminuyó, al producirse recortes de salarios, mientras se flexibilizó la legislación laboral para permitir que el empresariado nacional y extranjero manejara discrecionalmente el empleo, sin limitaciones de carácter legal que pudieran encarecer lo que ellos llamaban sus costos de producción. Se redujeron los servicios sanitarios y educativos; reaparecieron con más fuerza las llamadas enfermedades de la pobreza (dengue, paludismo, cólera, etc) y aumentaron los precios de los servicios básicos (luz, agua, teléfono, combustibles, gas) debido a los procesos de privatización. Hubo una apreciable transferencia de recursos a la economía informal, como consecuencia de los despidos o en razón de la falta de puestos de trabajo, lo que determinó un auge exponencial del cuentapropismo. Creció la desocupación, la subocupación y los contratos laborales “basura”.

En enero de 2016 el Presidente Mauricio Macri anunció que el Fondo Monetario Internacional volvería a realizar las visitas técnicas en la Argentina, ya que este organismo internacional de crédito, no realizaba visitas desde el año 2006 cuando se canceló la deuda contraída con el país durante la presidencia de Nestor Kirchner, momento en el que también el FMI cerró sus oficinas en el país. Desde la cancelación de ese crédito, y aunque la Argentina continuó siendo miembro del organismo no permitió que se realizaran las visitas técnicas según lo establecido en el artículo IV de la Carta Constitutiva y tampoco contrajo nuevos préstamos con el mismo. A pesar de ello y por pedido del gobierno, el FMI, colaboraría con las autoridades económicas, para estructurar los nuevos índices del INDEC, que se encontraban con enormes falencias técnicas.

Al asumir el gobierno de Cambiemos, se vuelven a autorizar las visitas y el 9 de Noviembre de 2016 el FMI finaliza su informe sobre la economía argentina, según lo establecido por el artículo IV, emitiendo un comunicado de prensa en que establece como prioritario una serie de reformas institucionales entre las cuales es pertinente mencionar: la adopción de un plan simple y transparente de política fiscal a mediano plazo; la racionalización del gasto público, incluido el gasto salarial; la eliminación de subsidios energéticos mal focalizados y distorsivos; y el restablecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema previsional.

En mayo de 2018, como produjo de una enorme crisis cambiaria y monetaria, y ante la inminencia de un default el Presidente Macri anunció que Argentina volverá a solicitar un auxilio financiero al FMI, y en el mes de junio se informa la firma de un acuerdo Stand By con el organismo, donde se incluían muchas de las observaciones sobre la economía hechas por el organismo en su informe de diciembre del 2017. En julio de 2018, el FMI emite un informe en el que establecen varios puntos en los que el Gobierno Argentino debe avanzar en materia de legislación laboral para poder cumplir con las metas del acuerdo, entregando la primera cuota de 15.000 de un crédito de 50.000 millones de dólares, cifra que nunca se había entregado en condiciones similares.

A pesar del acuerdo la volatilidad cambiaria continuó, con el inevitable traslado a los precios del aumento del dólar, lo que determinó en el mes de septiembre cambios en el gabinete, y la necesidad de un nuevo acuerdo, para contar con el dinero suficiente que permitiera garantizar el cobro de las obligaciones externas hasta el año 2020, lo que determinó que las condiciones del FMI se hicieran más rígidas, estableciéndose límites precisos a la expansión de la base monetaria, a la inversión, y en los gastos presupuestarios.

A mediados del mismo mes se presentó el Proyecto del Presupuesto Nacional para su discusión en las cámaras, que en palabras del gobierno fue caracterizado como un

“presupuesto equilibrado” en relación al déficit fiscal con el objetivo de llegar al déficit cero; estableciendo una caída de la actividad económica del 2,5 para el 2018 y del 0,5 para el 2019. En ese marco el 25 de Septiembre se realizó el cuarto Paro general al Gobierno de Cambiemos convocado por la CGT y la CTA, en rechazo al acuerdo del Fondo Monetario Internacional, como así también al Proyecto del Presupuesto Nacional para el 2019. Ese mismo día el Presidente de la Argentina habló en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Washington, reuniéndose su equipo económico con la Directora Ejecutiva del FMI con el objetivo de avanzar en un nuevo acuerdo. En palabras del Presidente la relación entre el gobierno y el FMI fue definida como un “enamoramiento” y que “espera que todo el país termine enamorado de Christine”. Ese mismo día se da la renuncia del Presidente del Banco Central de la Argentina, y es remplazado por una persona del equipo del Ministro de Hacienda según recomendaciones del FMI. Posteriormente se anuncia el nuevo acuerdo con el Gobierno que consiste en la ampliación del crédito original de 50.000 millones de dólares a 57.100 millones de dólares, y un desembolso de 19 mil millones de dólares que estaban previstos en el acuerdo anterior para 2020 y 2021.

A su vez el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales de la Organización de las Naciones Unidas emitió una fuerte crítica en relación al impacto que tendría sobre la población más vulnerable de nuestro país por los acuerdos realizados *“La última crisis cambiaria, en abril de 2018, condujo a un acuerdo con el FMI y a un régimen de ajuste estructural y de austeridad muy rígidos”*, le advirtieron en un encuentro con el secretario Derechos Humanos, Claudio Avruj: *“En ese sentido, le recordaron a Avruj que “las decisiones de política económica y financiera no pueden desconocer sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales”*.⁴

⁴ <http://www.infonews.com/nota/318803/la-onu-le-hizo-una-advertencia-al-gobierno>

Es pertinente mencionar que Argentina es el país que preside el G20 en el 2018, en donde el FMI es una de las organizaciones socias; y su influencia es importante en relación a las políticas fiscales y económicas que toman los países miembros, realizándose en el mes de noviembre en Buenos Aires la cumbre de Jefes de Estados, por lo que el Gobierno presiona para en esa fecha este aprobado el Presupuesto para el 2019.

Esta nueva recurrencia al FMI, por parte del gobierno, sin intervención del Congreso Nacional, está autorizada por el art. 60 in fine de la Ley 24.156, una ley claramente inconstitucional, que delega facultades que son indelegables, pero que sin embargo ha sido ratificada cada dos años desde su sanción en 1992, lo que nos lleva a determinar que los procesos de negociación y compromiso contraídos por el Estado nacional con el Fondo Monetario Internacional no cumplen con los requisitos y los procedimientos que establece la Constitución Nacional en su artículo 75 incisos 4, 7, y eventualmente el 19, como así también con pactos internacionales incorporados a la norma constitucional donde se privilegian los derechos de las personas, y que fueran materia del señalamiento del Comité antes indicado, así como diferentes normativas.

Una de las cuestiones significativas que deberíamos plantearnos, tiene que ver con varias cuestiones que tienen que ver con ese andamiaje jurídico señalado en el título de nuestra ponencia. Primeramente la continuidad de normas jurídicas que permiten el sometimiento a la jurisdicción extranjera, como es el art. 1 del Código Procesal Civil y Comercial, que la dictadura modificara en abril de 1976. Después la citada ley 24.156 donde se delegaran las facultades de contraer deuda en una oficina ministerial, y la falta de autorización del Congreso en el caso de la contratación de préstamos con los organismos internacionales de lo que la Argentina es parte. A esto debemos sumar las facultades discrecionales que se otorgan al Jefe de Gabinete de Ministros en las distintas leyes de presupuesto para modificar partidas, y el extremo al que se ha llegado en el último proyecto de presupuesto del 2019, donde se modificar el art. 65 de la Ley 24.156, que va a permitir reestructura la deuda externa, de acuerdo con las condiciones imperantes

en el mercado internacional, y no como ocurría en la anterior redacción de la norma, que solo la autorizaba en caso de obtener mejores plazos, tasas y condiciones.

Tampoco escapa a estas cuestiones que tienen que ver con la juridicidad de la deuda externa que se paga, que se ha ignorado de manera absoluta la sentencia de un juez federal, que estableció la ilegalidad de la misma. Al respecto no es ocioso recordar que para el derecho civil y el derecho administrativo los actos ilegales son nulos de nulidad absoluta, no solo los mismos, sino todas sus consecuencias, y que tal nulidad es imprescriptible.

Esta inobservancia constitucional, no solo vulnera el orden público de la Nación, sino que permite el sometimiento a lo que deciden organismos internacionales, soslayándose al Parlamento, que debería decidir cómo debe ser la contratación internacional, y no estar limitado a ser informado de la deuda que se va a emitir, actuando pasivamente y sin hacer uso de las facultades que le otorga la Carta Magna. Al respecto caben muchos interrogantes para profundizar en futuros trabajos: ¿Se puede admitir que los organismos internacionales como el FMI, dicten la política económica a través de los condicionamientos que establecen en sus acuerdos? ¿Resulta admisible que existan disposiciones legales como la citada Ley de Administración Financiera, que permiten soslayar la intervención del Congreso en la contratación de las obligaciones externas?

Bibliografía

- Brenta, Noemí (2013), "Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI". 1° ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Olmos Alejandro (2006), todo lo que usted quiso saber de la deuda externa y siempre se lo ocultaron. Quienes y como la contrajeron. 6° edición.- ediciones Continente. Buenos Aires

- Fallo de sentencia judicial de la causa “Olmos, Alejandro s/denuncia” – Expediente N° 7723/98, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la capital Federal, Secretaria N° 4.
- Constitución Nacional
- Ley de presupuesto nacional argentino 27.431
- Ley 24.156 administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional
- Ley 27342. Modificación. Ley N° 24.156 administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional
- <http://www.infonews.com/nota/318803/la-onu-le-hizo-una-advertencia-al-gobierno>