

El acuerdo con el FMI: ¿Un modelo diferente?

Alan Cibils¹

1 Presentación

El acuerdo recientemente firmado con el FMI² fue presentado como una victoria para el presidente Kirchner y su equipo de negociadores. De este modo se pretende dar la impresión que comenzó una nueva etapa en las relaciones con el FMI y que, negociando con dignidad y sin doblegarse ante cada arremetida, es posible llegar a un acuerdo digno.

La versión de la victoria argentina sobre el FMI se basa fundamentalmente en tres puntos. En primer lugar, el FMI quería que la Argentina obtuviera un superávit fiscal primario de por lo menos 4,5 por ciento del PIB en 2004 y que éste fuese subiendo en 2005-2006. Sin embargo, gracias a que los negociadores argentinos se habrían opuesto, el superávit primario para el 2004 será de “sólo” 3 por ciento del producto, y no se especifican metas cuantitativas para 2005-2006 (aunque sí se especifica que el superávit mantendrá la tendencia ascendente iniciada en 2002).

Segundo, el Fondo quería que el acuerdo incluyese un cronograma para el aumento de las tarifas de los servicios públicos privatizados. El gobierno se habría rehusado y el cronograma no fue incluido en el acuerdo. Por último, el FMI demandaba que Argentina comenzara a amortizar el capital de la deuda que el país tiene con la institución, sin embargo la resistencia de los negociadores argentinos habría logrado que el acuerdo “sólo” incluyese el pago de los intereses de dicha deuda.

Contrariamente a lo publicitado, con la lectura detallada del acuerdo se desvanece toda noción de una victoria argentina. Este acuerdo, como el firmado por el mismo equipo económico en enero de 2003,³ vuelve a dejarnos con la sensación de haber negociado duramente para obtener magrísimos resultados. Una vez más, Argentina firmó un acuerdo ortodoxo cuya meta es la generación de ahorro fiscal suficiente para pagar los servicios de la deuda pública. Una vez más, se prioriza el ajuste fiscal, postergando

¹ Investigador asociado del Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas, <mailto:ciepp@speedy.com.ar>.

² El acuerdo, la propuesta de reestructuración de la deuda privada en default y el Proyecto de Ley de Presupuesto General para el 2004 se encuentran la página de Internet del Ministerio de Economía, <http://www.mecon.gov.ar>.

³ El acuerdo de enero 2003 fue firmado por el Ministro de Economía, Roberto Lavagna y por el Presidente del Banco Central, Alfonso Prat-Gay.

indefinidamente la redistribución de la riqueza, la reactivación del mercado interno y las necesidades de un desarrollo económico sustentable y equitativo.

El acuerdo demuestra también que el Fondo, aunque debilitado por el mal manejo de las crisis financieras de los 90, incluyendo la crisis argentina, sigue teniendo un poder considerable, que continúa ejerciendo en desmedro de los países que recurren a la institución. Este no es un dato menor. Los fracasos múltiples del Fondo ponen en evidencia las limitaciones del marco analítico utilizado tanto para entender dichas crisis como para proponer soluciones a las mismas. Las críticas no vienen sólo de la izquierda; amplios sectores de la derecha han criticado duramente al FMI no sólo por recetar políticas que terminaron profundizando las crisis, sino por prestar miles de millones de dólares a países como la Argentina cuando ya era evidente que la debacle era inevitable.⁴

En este trabajo se analiza el último acuerdo con el FMI. En la siguiente sección se presentan los puntos principales del acuerdo, seguida por otra en la que se analizan los puntos considerados más relevantes. El trabajo concluye con una evaluación global del acuerdo, presentando algunas de las preguntas que surgen de la lectura del mismo.

2 El acuerdo

En el inciso 2 de la carta de intención enviada al FMI los firmantes, el Ministro de Economía Roberto Lavagna, el Secretario de Finanzas Guillermo Nielsen y el Presidente del Banco Central Alfonso Prat-Gay, afirman que el desafío que queda por delante “es afianzar los logros y construir una economía próspera que beneficie al pueblo argentino, reduciendo al mismo tiempo la vulnerabilidad ante los shocks externos.” Los objetivos principales pasarían por “por proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad y apoyar el potencial de crecimiento de la economía a través de las necesarias inversiones sociales y de infraestructura, a fin de fomentar un crecimiento duradero y equitativo con un nivel de inflación continuamente bajo”.

De este enunciado se podría llegar a la conclusión de que realmente estamos ante un acuerdo diferente y que las prioridades que caracterizaron a las políticas económicas de los años 90 pasaron a la historia. Sin embargo, renglón seguido se estipula que “[e]n este marco, nos proponemos fortalecer las finanzas públicas a los efectos de establecer las condiciones para una reestructuración exitosa de la deuda pública que garantice la sustentabilidad de la deuda”. Esto es, se vuelve a insistir que el camino al desarrollo y el crecimiento económico es el pago de la deuda mediante la austeridad fiscal. El gobierno argentino una vez más se compromete, a través de un acuerdo con el FMI, a implementar las políticas que el Consenso de Washington promovía en los años 90 y que el menemismo ejecutó con tanto afán.

⁴Ver, por ejemplo, el extenso informe de la Government Accounting Office del gobierno de los EE.UU., titulado “International Financial Crises: Challenges Remain in IMF Ability to Anticipate, Prevent, and Resolve Financial Crises” (<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-03-734>).

Un análisis detallado del acuerdo confirma, como es de esperar, lo dicho en la carta de intención. En la introducción del “Memorandum de Políticas Económicas y Financieras del Gobierno Argentino para el Período 2003–2006” se delinea el programa de mediano plazo que seguirá el gobierno, con los siguientes “elementos clave”:

- una política macroeconómica que profundice el crecimiento y la estabilidad de precios;
- disciplina fiscal nacional y provincial;
- reestructuración ordenada de la deuda pública;
- fortalecimiento del sistema bancario público y privado para facilitar una expansión del crédito;
- establecer una mayor independencia y control de la implementación de la política monetaria, cambiando a un sistema de metas de inflación, y mejorar la supervisión del sector financiero y
- mejorar clima de inversiones, asegurando un marco jurídico previsible, una estrategia para las empresas de servicios públicos privatizadas, y un marco jurídico e institucional adecuado para facilitar la pronta reestructuración de las deudas empresarias en dificultades.

Cualquiera que esté familiarizado con el contenido de acuerdos recientes entre el FMI y la Argentina, reconocerá fácilmente esta lista las políticas económicas. Dichas políticas son, por otra parte, las tradicionales políticas que el Fondo demanda de los países que solicitan su asistencia.

2.1 Marco macroeconómico de mediano plazo

Las proyecciones macroeconómicas para los años 2003–2006 establecen el marco en el que espera llevarse a cabo el programa de mediano plazo recién delineado:

- el producto crecerá entre un 5 y 6 por ciento en 2003, y un 4 por ciento promedio para el período 2004–2006;
- la inflación promedio para el período será del 4 al 7 por ciento, pero en el 2004 se espera una inflación del 7 al 11 por ciento;⁵
- el superávit comercial disminuirá gradualmente hasta aproximadamente un 6,5 por ciento del PIB al final del período debido a un mayor incremento relativo de las importaciones;
- se prevén mejoras en los flujos de capitales pero igual habrán brechas de financiamiento externo: US\$4.300 millones en lo que resta del 2003, y US\$13.000 millones en el período 2003–2006; dichas brechas se cerrarán con :
 1. la reestructuración de la deuda pública y privada;
 2. la reprogramación de los pagos atrasados y obligaciones corrientes con el Club de París y los acreedores bilaterales; y

⁵El Proyecto de Ley de Presupuesto General para el 2004 proyecta una inflación del 10,5 por ciento.

3. el apoyo continuado del FMI, Banco Mundial y BID.

La exposición del FMI, Banco Mundial y BID se mantendrá constante durante el período del programa y la Argentina abonará intereses a las entidades financieras internacionales con recursos propios.⁶

El acuerdo deja claro que el superávit fiscal es central para hacer frente al endeudamiento. A tal efecto, el gobierno se compromete a un superávit fiscal primario de 3 por ciento del PIB para el año 2004. Para los años 2005–2006 el compromiso es generar un superávit suficiente “para cubrir los pagos netos de la deuda que se encuentra en estado normal, y con los acuerdos de reestructuración de la deuda a los que pudiere llegarse”. Esto implica que se “asegurará la extensión de la tendencia iniciada en el año 2002 y reforzada en el año 2003 y en el año 2004”, por lo que cabe esperar que los superávits serán mayores al 3 por ciento del PIB en los años 2005-2006.

2.2 Políticas económicas y financieras para el período 2003-04

Bajo este título, el acuerdo destaca las políticas que el gobierno argentino ha de implementar en lo que resta del 2003 y en el 2004. El superávit fiscal primario para el 2003 queda en 2,5 por ciento, según lo acordado con el Fondo en enero de 2003. En el 2004 el superávit deberá ser, como se dijo anteriormente, del 3 por ciento del PIB. Dicho superávit será la base del presupuesto federal de 2004, y reflejará:

- el mejor cumplimiento impositivo gracias a las reformas administrativas que se espera sean próximamente promulgadas;
- el fin de los planes de competitividad; y
- un control estricto y continuo del gasto primario.

En cuanto a la recaudación, se establece como objetivo que el nivel de ingresos federales para el 2004 sea de un 20,3 por ciento del PIB. Sin embargo, como los ingresos fiscales resultantes de las nuevas medidas impositivas no pueden estimarse con exactitud, el gobierno se compromete a introducir medidas (en abril de 2004) para hacer frente a contingencias impositivas si la recaudación cayese por debajo de los niveles proyectados para el primer trimestre. Esto se hará, en caso de ser necesario, mediante:

- el aumento de los impuestos sobre el alcohol y bienes suntuarios,
- la reducción de la acreditación cruzada del impuesto a los combustibles contra el IVA y ganancias, y
- mediante la inclusión de los impuestos internos unificados en la base de cálculo del IVA.

⁶El acuerdo no menciona amortización del capital de la deuda con dichas instituciones.

Como se discutirá más adelante, el gobierno carece de una estrategia integral en lo que a reforma impositiva se refiere. Más bien, se insiste con una ampliación del IVA, profundizando así la regresividad que caracteriza la estructura impositiva argentina actual.

La meta para el gasto primario del gobierno federal para el año 2004 se fija en 17,9 por ciento del PIB, contra un 18,2 por ciento del PIB en el 2003. La meta de pagos de sueldo nominal del gobierno federal se ha presupuestado en alrededor de un 2,7 por ciento del PIB y “constituirá un ancla esencial del programa”.

El requisito de financiamiento externo bruto del Banco Mundial y del BID que se requeriría en 2004 sería de aproximadamente US\$ 1.200 millones. Durante todo el año, no se recurrirá al financiamiento del Banco Central--salvo en forma transitoria y siempre hasta el tope establecido por el Congreso--a fin de “facilitar el control de la base monetaria” y sustentar al objetivo de inflación del programa. El financiamiento transitorio del Tesoro por el Banco Central es posible gracias a la modificación a la Carta Orgánica del BCRA aprobada por el Congreso el 25 de agosto de 2003.

La política monetaria seguirá siendo de metas monetarias hasta que se implemente la política de metas de inflación a fines del 2004. Se planea una reducción del crecimiento de la base monetaria del 17,5 por ciento del período enero–agosto, al 10,5 por ciento para setiembre–diciembre. Para todo el 2004 se prevé un aumento de la base monetaria de 12,5 por ciento. Dicho crecimiento reflejará en gran medida el crecimiento de las reservas del BCRA de US\$14.000 millones en diciembre 2003 a aproximadamente US\$15.600 millones en diciembre 2004. El programa monetario apunta a mantener la inflación cerca del 5–6 por ciento, excepto en 2004 cuando será del orden del 7–10 por ciento.

Con la estabilidad financiera más afianzada, el gobierno se compromete a eliminar gradualmente la totalidad de los controles cambiarios restantes durante el período del programa. En este marco, se piensa eliminar el requisito de liquidación de ingresos por exportaciones para julio de 2004.

El gobierno también se compromete a una gradual eliminación de “factores que desincentivan a los exportadores”, como por ejemplo los impuestos a las exportaciones y las demoras en los reintegros del IVA. Asimismo, se aumentará la apertura comercial mediante la eliminación gradual de los regímenes especiales para el 1° de enero de 2006, con el fin de establecer un “entorno comercial más liberal”.

2.3 Reformas estructurales

Las reformas estructurales a las que se comprometió el gobierno con el acuerdo son considerables. A saber:

2.3.1 Reformas fiscales estructurales

El superávit fiscal tendrá sus sustento en reformas a la política impositiva, la administración impositiva y del gasto público, la seguridad social y las relaciones con las provincias. La reforma impositiva se iniciará a mediados del 2004 y estará orientado a hacer que el sistema fomente el crecimiento y a la “eliminación gradual de los impuestos de carácter distorsivo” que se introdujeron en el marco de la emergencia. En este marco, un primer paso consistirá de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras.

El siguiente paso será presentar al Congreso una reforma impositiva, para septiembre de 2004, la que entre otras cosas incluirá:

- la ampliación de la base del IVA, mediante la eliminación de las exenciones, salvo los rubros socialmente sensibles, los créditos cruzados restantes y la incorporación de los impuestos internos en la base del IVA;
- mejor alineamiento de los impuestos internos con los niveles regionales;
- medidas, incluyendo reformas administrativas, a fin de permitir una mejor definición y mayor equidad en el pago de impuesto a las ganancias;
- una simplificación administrativa, sometiendo los ingresos por intereses y dividendos a retención final;
- una eliminación gradual del impuesto a las exportaciones, a partir del 1^a de enero de 2005; y
- simplificaciones de las leyes impositivas, a fin de facilitar el cumplimiento impositivo y reducir las cargas administrativas.

Se lanzarán reformas a la administración impositiva con el fin de combatir la evasión y mejorar los niveles de cumplimiento. También se preparará un paquete de reformas de seguridad social con el fin de ampliar la cobertura y aumentar la eficiencia del sistema. La legislación se presentará al Congreso para marzo de 2004, con el objetivo de que se apruebe para septiembre del 2004.

2.3.2 Reformas del sistema financiero

Los elementos clave de la estrategia para el sector bancario son los siguientes:

- fortalecimiento del marco institucional;
- fortalecimiento de la solidez del sistema bancario; y
- determinación del rol de los bancos públicos, poniéndolos sobre bases financieras sólidas.

En lo que al primer punto se refiere, el BCRA y Economía están trabajando para implementar un marco de metas de inflación que anunciarían, junto con las metas mismas, en el tercer trimestre de 2004.⁷ Asimismo se está estudiando la conveniencia de

⁷En junio de 2003, se estableció un grupo de trabajo en el BCRA (Comité de Metas de Inflación), que está realizando tareas preparatorias de carácter técnico centradas en:

- definir la formulación adecuada de la meta de inflación;

introducir cambios en la carta orgánica del Banco Central, incluyendo posibles medidas para fortalecer la independencia y la responsabilidad de rendir cuentas ante el Congreso y la opinión pública. Se espera tener recomendaciones sobre el tema para marzo de 2004 y legislación presentada para junio del mismo año.

En cuanto al fortalecimiento de la solidez del sistema bancario, la compensación a los bancos se limita los efectos de la pesificación asimétrica (CVS-CER).⁸ Se afirma que un objetivo clave del programa es fortalecer a los bancos y facilitar un aumento del crédito.

En lo que a la banca pública concierne, se establece que el paso inicial de la reforma de la banca pública será completar los actuales estudios de “due diligence” y revisiones estratégicas de su rol futuro. En base a las recomendaciones resultantes, se desarrollará una estrategia consensuada para el sector de la banca pública, identificando su rol en la intermediación financiera, además de un plan de acción detallado para la reestructuración y el fortalecimiento de los bancos públicos. El plan será elaborado para septiembre de 2004 y la implementación comenzará poco después.

2.3.3 Garantizar la viabilidad de los servicios públicos

La Renegociación de los contratos de servicios públicos y de infraestructura se basará en los siguientes criterios:

- el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y la distribución del ingreso;
- la calidad del servicio y los programas de inversión, cuando se establezca contractualmente;
- el interés de los usuarios y el acceso a los servicios;
- la seguridad de los sistemas; y
- la rentabilidad de las empresas.

A tal fin se ha creado una nueva comisión de renegociación, presidida conjuntamente por el Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la que se le ha encomendado la renegociación de los 63 contratos en las áreas de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y servicios postales. Las autoridades trabajarán sobre este tema en colaboración con el Banco Mundial.

Para poder renegociar los contratos, en julio el gobierno presentó ante el Congreso legislación que:

-
- mejorar la comprensión del mecanismo de transmisión de la política monetaria; y
 - preparar una estrategia integral de comunicación.

⁸La compensación por los amparos no se menciona en el acuerdo. Sin embargo, en el comunicado de prensa que emitió el FMI 20/9/03 anunciando el acuerdo, dice que “en lo que respecta a las pérdidas ocasionadas a los bancos por los amparos, las autoridades se han comprometido a evaluar el impacto e identificar medidas para fortalecer el sistema para fines del 2003” (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr03160.htm>).

- extiende el período de renegociación hasta fines del 2004;
- devuelve al Poder Ejecutivo la facultad de renegociar las concesiones por vía rápida; y
- permite al Poder Ejecutivo implementar acuerdos de renegociación que cubran aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplen mecanismos de adecuación o modificación temporaria de contratos, incluyendo la posibilidad de revisiones periódicas acordadas, como así también para establecer una adecuación de los estándares de calidad de servicio.

Esta ley fue aprobada por el Congreso el 1° de octubre de 2003, con lo que el gobierno ya está facultado para negociar con las privatizadas y para decretar el aumento de las tarifas.

2.3.4 Reestructuración de la deuda empresaria y reformas legales

La reestructuración de la deuda empresaria se realizará en un marco voluntario basado en el mercado y determinado por los acreedores y los deudores. En dicho proceso, no se pondrán a disposición recursos fiscales para apoyar la reestructuración de la deuda empresaria. No obstante, el gobierno desempeñará un rol limitado pero importante, mediante legislación y otras reformas si fuesen necesarias.

Como medida preliminar, se lanzará un relevamiento detallado a fin de determinar claramente cuál es la situación financiera del sector empresario, incluyendo niveles de endeudamiento y el impacto del entorno macroeconómico posterior a la convertibilidad sobre la situación financiera de las empresas.

3 ¿Un modelo diferente?

De lo presentado hasta aquí, queda claro que hay una continuidad notoria entre las políticas económicas a que se comprometió el gobierno con este acuerdo y el tipo de políticas que el Fondo exigía de la Argentina en los años 90. Es otro acuerdo ortodoxo que, según las propias proyecciones macroeconómicas que lo sustentan, resultará en niveles de crecimiento demasiado modestos como para bajar significativamente las tasas de desempleo, pobreza, e indigencia.

Las proyecciones macroeconómicas sobre las que se basa el acuerdo se prestan a por lo menos dos lecturas. Por un lado, considerando el caos económico que resultó de la salida desordenada de la convertibilidad, una lectura optimista concluiría que estas proyecciones reflejan un grado de estabilidad y expansión nada despreciables. Sin embargo, considerando la contracción del producto ocurrida durante la depresión de 1998–2002, y los niveles de desocupación, pobreza e indigencia que resultaron y aún

persisten, una lectura más realista concluiría que las proyecciones del acuerdo son por demás desalentadoras.⁹

En lo que a políticas económicas se refiere, no quedan dudas de que el énfasis en los próximos años consistirá en “el ordenamiento fiscal”, o sea garantizar que la Argentina genere el ahorro fiscal suficiente para pagar los servicios de la deuda pública. Es notable la ausencia total en los documentos del acuerdo de conceptos como “redistribución del ingreso”, “reactivación de la demanda” o “generación de empleo”. La palabra “desempleo” no figura ni una sola vez en los documentos del acuerdo, ni siquiera en los pocos párrafos destinados a describir los efectos de la crisis que sacudió a la Argentina en los últimos años. La creación de empleo tiene dos menciones, ambas en el inciso 8 del acuerdo, en el marco del mantenimiento de la disciplina fiscal.

O sea, las políticas económicas que según el acuerdo la Argentina debe implementar en los próximos tres años representan una clara continuidad con las políticas del pasado. A saber:

Política fiscal: El superávit primario de 3 por ciento del PIB para 2004, considerado una victoria argentina sobre las exigentes demandas del Fondo, representa un superávit 20 por ciento mayor al requerido por el FMI en 2003.¹⁰ Peor aún, si bien los superávits del 2005-2006 no se estipulan con metas específicas, el acuerdo aclara que la política fiscal “asegurará la extensión de la tendencia iniciada en el año 2002 y reforzada en el año 2003 y en el año 2004 de manera de alcanzar niveles suficientes para cubrir los pagos netos de la deuda que se encuentra en estado normal, y con los acuerdos de reestructuración de la deuda a los que pudiere llegarse”.

Además de superávits mayores en 2005 y 2006, el gobierno también espera que “el acceso al crédito permitirá atender los vencimientos de la deuda de los próximos años”.¹¹ Increíblemente, desde el gobierno se vuelve a promover la idea de financiar vencimientos de la deuda pública con deuda nueva.

Está claro también que el **consumo** no ha de ser el motor del crecimiento. El acuerdo estipula que el sueldo nominal federal “constituirá un ancla esencial” del programa acordado. Los sueldos estatales y las jubilaciones, por lo menos para el 2004, permanecerán sin cambios.

⁹ Usando las proyecciones macroeconómicas del acuerdo, los cálculos de Fide indican que para fines de 2006, año en que concluiría el acuerdo actual, el producto, la inversión y el consumo serían respectivamente un 3,1, 28,3 y 6,4 por ciento inferiores a los valores de 1998, año en que comenzó la depresión. Vale la pena notar que ya en 1998, las tasas de desempleo, pobreza e indigencia eran mucho más altas de lo deseable, por lo que las expectativas de una mejora dramática en los indicadores de empleo, pobreza e indigencia una vez más no se verán cumplidas.

¹⁰ En el acuerdo de enero de 2003, el gobierno argentino se comprometió a un superávit primario consolidado para la nación y provincias del 2,5 por ciento del PIB (2,1 correspondiente al gobierno nacional, y 0,4 por ciento a las provincias).

¹¹ Proyecto de ley del presupuesto federal para 2004, pág 58. La misma idea fue expresada por Guillermo Nielsen en la página 5 de su presentación sobre la reestructuración de la deuda pública argentina en Dubai, el 22/09/03.

Es más, las medidas correctivas previstas en caso de que la recaudación fiscal caiga por debajo de los criterios acordados, incluye, entre otras, una extensión del altamente regresivo impuesto al valor agregado. Por lo tanto, en el mejor de los casos (las metas fiscales se cumplen), el consumo seguirá con su tendencia actual, recuperándose muy lentamente.

Reforma impositiva: La reforma impositiva propuesta es lo suficientemente general y vaga como para hacer difícil evaluar su impacto. Es más, dichas reformas tampoco constituyen un “criterio de performance estructural” del acuerdo, por lo que su concreción no será monitoreada por el FMI ni corre peligro el acuerdo si la reforma no se concreta. Se habla en términos generales de una “mejor definición y mayor equidad en el pago del impuesto a las ganancias”, como también de una “simplificación administrativa, sometiendo a los ingresos por intereses y dividendos a retención final”. Está claro que cambios en este sentido son fundamentales para que la estructura impositiva sea más justa y equitativa. Sin embargo, no queda claro cuál es el compromiso del gobierno con dichos cambios. Para peor, se los menciona en la misma enumeración que incluye, como primer punto, “la ampliación de la base del IVA” mediante la eliminación de exenciones, etc.

Política monetaria: Como en los acuerdos pasados, la política monetaria sigue siendo excesiva, innecesaria e inexplicablemente restrictiva. Pese a que no existen aún en la economía argentina indicios de presiones inflacionarias, se estipula una reducción considerable en la tasa de expansión de la base monetaria, del 17,5 (observado en el período enero—agosto de 2003) al 10,5 por ciento para lo que resta del año y no más del 12,5 por ciento en 2004.

El acuerdo incluye la previamente anunciada intención de cambiar la política monetaria actual por una de metas de inflación. También se habla de afianzar la “independencia” de la autoridad monetaria. Ambas políticas han pasado a formar parte de la moda ortodoxa actual aunque, según una extensa gama de estudios empíricos, dichas políticas tienden a resultar en elevados niveles de desempleo y bajas tasas de crecimiento, si bien también reducen la inflación. En el contexto argentino actual, justamente de alto desempleo y bajo crecimiento, y sin presiones inflacionarias, es difícil de justificar la continuación de políticas monetarias ortodoxas, sea cual fuera el instrumento elegido.

Política cambiaria: Aduciendo que la estabilidad financiera ya está afianzada, se estipula la eliminación gradual de “la totalidad de los controles cambiarios restantes”. Esto está en abierta contradicción con el objetivo enunciado en la introducción de reducir “la vulnerabilidad ante los shocks externos”. Queda muy claro que los técnicos del Fondo aún no entienden la relación directa entre estabilidad financiera y controles de capital, y que una de las formas de reducir la incidencia de los shocks externos es justamente a través de políticas de esta naturaleza.

Reforma bancaria: Según el acuerdo, la compensación a los bancos por la pesificación asimétrica se resolvió con la legislación reciente sobre el tema (compensación el cambio

de índice de indexación del CER al CVS). Sin embargo, el Fondo insiste (en el comunicado de prensa citado más arriba) con la compensación a los bancos por los amparos. El acuerdo publicado no incluye esta compensación, pero no se sabe aún si han habido acuerdos paralelos no publicados que hagan mención del tema.

La banca pública también merece un inciso en el acuerdo, aunque ya no se habla explícitamente de privatización. Las “revisiones estratégicas” deberán concluir para mediados de 2004, y, en base a las recomendaciones resultantes, “se desarrollará una estrategia consensuada para el sector de la banca pública, identificando su rol en la intermediación financiera, además de un plan de acción detallado para la reestructuración y el fortalecimiento de los bancos públicos”.

El lenguaje utilizado es lo suficientemente ambiguo como para prestarse a diversas interpretaciones. Por ejemplo, no queda claro si dichas recomendaciones podrán incluir la privatización del banco, o algún aporte de capital privado que implique una privatización parcial. Tampoco queda claro qué tipo de lineamientos se han establecido para los estudios que han de realizar las empresas internacionales seleccionadas. Tanta ambigüedad no puede más que generar suspicacias, dado que poco hubiera costado dejar constatado un fuerte compromiso oficial con una banca pública vigorosa.

Tarifas: Este tema también está entre las reformas estructurales a que se comprometió el gobierno, aunque no figura el cronograma de aumentos por el que presionaba el FMI. Si bien se estipula un proceso de renegociación de los contratos con las privatizadas, también se establece como “criterio de performance estructural” la aprobación de la ley que otorga al ejecutivo los “superpoderes” para aumentar las tarifas unilateralmente. Cumpliendo con las exigencias del Fondo, dicha ley fue sancionada por el Congreso el 1º de octubre de 2003.

Las intenciones del FMI en cuanto a las tarifas nunca cambiaron, a pesar de que el acuerdo se presentó como una victoria argentina en este tema. El comunicado de prensa del Fondo citado anteriormente dice claramente que se espera la aprobación de la mencionada ley que le permita al gobierno efectuar los aumentos de las tarifas tan deseadas por el Fondo.

Es más, la alta tasa de inflación proyectada tanto por el acuerdo como por el proyecto de ley de presupuesto para 2004, indicarían que un aumento de tarifas está en los planes de corto a mediano plazo del gobierno. Dada la estabilidad del dólar, el lento crecimiento de la demanda y la aún considerable capacidad ociosa instalada, una inflación del 10 u 11 por ciento en 2004 deberá ser el resultado, por lo menos en parte, de un proyectado—y quizás acordado—aumento de las tarifas de los servicios públicos privatizados.¹²

¹² El *Informe Semanal* del Banco Provincia (16 al 24 de septiembre de 2003) da por sentado que la inflación proyectada será por el ajuste de tarifas: “Las [proyecciones] de inflación parecen, a su vez, más que suficientes para contener un ajuste selectivo y gradual de las tarifas de servicios públicos en un marco en el que no cabe esperar presiones significativas de demanda (el consumo crecería apenas por encima de la actividad) y el comienzo de la recuperación de la inversión se da desde un muy bajo nivel”.

Por último, es interesante que el Banco Mundial “colaborará” con la renegociación de los contratos con las privatizadas. Conviene recordar que el Banco Mundial fue uno de los principales promotores de las privatizaciones en la Argentina. La privatización del sistema previsional, con sus desastrosos resultados tanto para jubilados como para las cuentas fiscales, también se la debemos al Banco Mundial. Como consecuencia, el Banco Mundial no puede ser considerado un asesor imparcial y su presencia en las negociaciones con las privatizadas representa un claro conflicto de interés. El gobierno argentino debería exigir la recusación del Banco Mundial de toda discusión o renegociación con las empresas de servicios públicos privatizadas.

Reformas estructurales: El cuadro 1 contiene un resumen de las reformas estructurales comprometidas en el reciente acuerdo y sus fechas de implementación. El cuadro además indica, para cada reforma, si ésta constituye un “criterio de performance estructural”, o sea si el no cumplimiento de la reforma puede poner en peligro al acuerdo.

Cuadro 1: Reformas estructurales acordadas con el FMI

REFORMAS ESTRUCTURALES	FECHA	CRIT. EST.
Reestructuración de la deuda pública en default	09-2003	Si
Legislación antievasión impositiva	11-2003	Si
Fin de los Planes de Competitividad	12-2003	Si
Completar compensación bancos (CVS-CER)	12-2003	Si
Reforma financiera: eliminación tolerancia morosidad	12-2003	Si
Ley de negociación con las privatizadas (“superpoderes”)	12-2003	Si
Informe sobre reforma a la ley de quiebras	12-2003	Si
Eliminación exención de cramdown empresas de medios	12-2003	Si
Banco Provincia: Selección empresa que hará revisión	02-2004	Si
Acuerdos fiscales bilaterales con las provincias	03-2004	Si
Eliminar atrasos en reintegros de IVA a exportadores	03-2004	Si
Reforma Carta Orgánica BCRA (mayor independencia)	03-2004	Si
Modificación ley de coparticipación	05-2004	No
Reforma impositiva (ampliación base IVA, ganancias, ingresos por intereses y dividendos, etc.)	09-2004	No
Reforma a la banca pública según recomendaciones informe	09-2004	No
Reforma política monetaria (metas de inflación)	3T-2004	No
Eliminación de moratorias impositivas	---	Si
Eliminación del impuesto a las transacciones financieras	---	No

Quizás lo más llamativo de esta lista de reformas estructurales, además de la lista en sí, es cuáles son las reformas requeridas (clasificadas como “criterio...”) y cuáles no. Las reformas cuya implementación el Fondo controlará incluyen:

1. la eliminación de los planes de competitividad;

2. acuerdos bilaterales con las provincias con el objetivo de controlar las cuentas fiscales de las mismas;
3. la reforma de la banca pública, aunque no se especifican los límites de dicha reforma;
4. la reforma financiera orientada a que no hayan más prórrogas de las ejecuciones hipotecarias;
5. aumentar la independencia del Banco Central; y
6. los “superpoderes” que transfieren al gobierno la capacidad de negociar unilateralmente con las privatizadas.

O sea, están todas las demandas clásicas del FMI. La diferencia principal con acuerdos pasados radica en la vaguedad de la terminología usada para describir a algunas de estas reformas. Esta vaguedad ilustra la falta de acuerdo entre los negociadores del Fondo y del gobierno con respecto a algunos puntos específicos, como la reforma de la banca pública. Sin embargo, el hecho de que estas reformas, aún con lenguaje ambiguo, estén en el acuerdo demuestra claramente que las intenciones del FMI en materia de reformas estructurales de la economía argentina no han cambiado.

Resulta también llamativo que la reforma impositiva mediante la cual se estaría haciendo más equitativa la aplicación del impuesto a las ganancias y gravando la renta financiera, no está incluida en la lista de reformas “obligatorias”. Tampoco se especifican los objetivos y resultados esperados con dichas reformas. Peor aún, no existe mención alguna en el acuerdo de una reducción del IVA, impuesto que perversamente asigna a los estratos medios y bajos una carga impositiva desproporcionada.

En general, el conjunto de políticas económicas y reformas estructurales estipuladas en el acuerdo forman un típico paquete ortodoxo de austeridad fiscal en el que se privilegia el pago de la deuda mediante el ajuste fiscal, una política monetaria restrictiva, y la eliminación de los impuestos (llamados “distorsivos”) a los que la ortodoxia siempre ha objetado, con el fin de tener una economía “más liberal”. En el acuerdo siguen plenamente vigentes la utopía del estado mínimo y la ideología de reducir la intervención del Estado en áreas claves de la economía como son la inserción internacional, tanto en lo que concierne movimientos de capitales como en el comercio de bienes y servicios, como así también en el mercado interno, principalmente por la ausencia de políticas redistributivas o de reactivación de la demanda mediante el uso de herramientas como la política fiscal.

4 Conclusión

De la lectura detallada de los 54 incisos del acuerdo no se desprende la sensación de una victoria argentina. Muy por el contrario, lo que encontramos es otro acuerdo ortodoxo, en el que el gobierno argentino se compromete a obtener un superávit fiscal primario récord para cumplir con las obligaciones de su deuda pública. Dada esta conclusión, surgen varias preguntas para las cuales, por lo menos por ahora, no existen respuestas certeras.

En primer lugar, ¿cuál es la estrategia del gobierno para que la economía vuelva a crecer a un ritmo lo suficientemente vigoroso como para bajar las tasas de desempleo, pobreza, e indigencia y reactivar el mercado interno? Está claro que cualquier estrategia que privilegie la creación de empleo y la reactivación de la demanda es incompatible con lo que acaba de acordarse con el FMI, en donde lo privilegiado es el pago de la deuda mediante el ajuste.

Segundo, ¿cuál es la estrategia del gobierno para cambiar el tipo de régimen económico construido en la década del 90? Las llamadas medidas estructurales no contemplan ningún cambio llamativo de su lógica de funcionamiento y en algunos casos profundiza tendencias heredadas. No se habla de políticas distributivas, no se señalan políticas de empleo, no se plantean políticas de fomento a la producción. Aún cuando se crezca, no cabe esperar impactos importantes en sobre las patologías sociales que afectan al país y sobre el patrón de especialización productiva.

Tercero, la función del FMI es otorgar créditos a países con desequilibrios en su balanza de pagos o cuentas fiscales, a cambio de un compromiso del país receptor de implementar una lista de reformas estructurales. Sin embargo, este no es el caso de Argentina, ya que es superavitaria en sus cuentas fiscales primarias y su balance comercial. Es más, Argentina no ha solicitado, ni ha recibido, nuevos créditos del Fondo desde diciembre del 2001. Argentina sí tiene un problema con la deuda pública, incluyendo la deuda con las organizaciones multilaterales de crédito, la cual, en sus niveles actuales es impagable. Un acuerdo tradicional con el Fondo no soluciona este problema, lo que se requiere es una reestructuración de la deuda con quita, incluyendo a la deuda con las multilaterales. ¿Porqué, entonces, siguen los funcionarios argentinos firmando este tipo de acuerdos con el FMI a cambio de una simple postergación de vencimientos?

Cuarto, ¿cuál es la estrategia global del gobierno en lo que concierne a la deuda pública? Concretamente:

- ¿Qué sucede si la oferta de reestructuración fracasa? ¿Cuál es el “Plan B”?
- ¿Porqué no hay quita también para la deuda con las instituciones multilaterales de crédito? Si es cierto, como el Presidente ha dicho y muchos creen, que el FMI es corresponsable de la crisis, ¿porqué no ha de pagar también el FMI por sus errores?¹³
- ¿Porqué no hay una evaluación integral de la “nueva deuda”? La licuación de pasivos instrumentada por Duhalde y Remes Lenicov resultó en beneficios desmedidos e injustificables para los grandes grupos empresarios. ¿Porqué la Argentina ha de privilegiar esta deuda sobre la que está en default? Cuanto menos, los beneficiados por la licuación de pasivos deberían retribuir al estado parte de los beneficios obtenidos.

¹³ En este sentido López Murphy resalta un punto importante aunque, como es de esperar, con la causalidad invertida. El planteo que hace López es que las AFJP deberían recibir el mismo trato que el FMI. Parecería más apropiado que sea el FMI quien reciba el mismo trato que los acreedores privados.

- ¿Realmente piensa el gobierno volver a endeudarse para financiar el servicio de la deuda? Este punto por sí solo demuestra claramente que el modelo sigue siendo el de los años 90, con lo cual es enteramente esperable una nueva crisis de deuda en el mediano plazo.

Quinto, ¿cuáles son las reformas que se plantean con la banca pública? El lenguaje ambiguo utilizado se presta a múltiples interpretaciones. Es más, ya se da por hecho el aumento de tarifas, si bien el gobierno se opuso terminantemente a incluir dicho aumento en el acuerdo. ¿Ocurrirá con la privatización de la banca pública lo mismo que con el aumento de tarifas?

Sexto ¿cuánto más se demorará la reforma impositiva? La estructura impositiva argentina es profundamente regresiva, dado el peso que tiene el IVA en la estructura de recaudación del Estado. Rentas que se gravan aún en el más liberal de los países desarrollados, en la Argentina no se gravan. El lenguaje utilizado en el acuerdo en torno a gravar la renta financiera es también ambiguo, y este tema no constituye un criterio de performance estructural, con lo que quedaría librado al gobierno su implementación. Es más, en ningún momento se habla de una reducción considerable del IVA, o por lo menos de una aplicación más selectiva que excluya los productos de la canasta básica.

Estos son solo algunos ejemplos de los interrogantes que deja abierto el reciente acuerdo con el FMI. La ausencia de un Plan de Gobierno explicitado públicamente y el propio proyecto de Ley de Presupuesto, no ayudan a dilucidar estos interrogantes sino que los incrementan. Nada hay allí que implique un cambio de óptica, más allá de los publicitados cambios de partida en algunas áreas que no son relevantes.

En síntesis, con los elementos disponibles, todo hace suponer que no habrá cambios sustantivos en el corto y mediano plazo de la política económica del país. Y no parece que el “piloto automático” sea lo mejor para el país, por más que se monte en el lógico período de crecimiento que sobreviene a toda crisis por el mero reacomodamiento del sistema de precios relativo. Habrá que esperar cambios en estas tendencias si es que se quiere ser optimista sobre la verdadera vocación de cambio del gobierno.