

Un análisis del acuerdo con el FMI: ¿un nuevo rumbo o el mismo camino?

Diego Mansilla, Lucía Tumini



Ilustración: Silvia Bonfiglio

Un análisis del acuerdo con el FMI:
¿un nuevo rumbo o el mismo camino?
Diego Mansilla, Lucía Tumini

Junio de 2004

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN
EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS
Av. Corrientes 1543
C1042AAB Ciudad de Buenos Aires
Argentina
Tel. (5411) 5077-8000
<http://www.cculturalcoop.org.ar>
e-mail: uninfo@cculturalcoop.org.ar

Director: Floreal Gorini

Coordinador de Publicaciones: José Luis Bournasell

© Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, ni transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial.

ISSN: 1666-8405

Índice general

Presentación	7
Resumen	9
Introducción	11
Los acuerdos con el FMI	14
Contexto económico	16
Principales objetivos analizados	18
1. Crecimiento, estabilidad de precios y equidad social	18
2. Política fiscal	20
2.1. Gasto público	22
2.1.1. Planes sociales	24
2.1.2. Sistema previsional	26
2.1.3. Gasto provincial	28
2.2. Ingresos tributarios	31
2.2.1. Régimen tributario	32
2.2.2. Coparticipación	37
3. Deuda pública	38
4. Sistema bancario	40
4.1. Bancos públicos	41
5. Banco Central de la República Argentina	44
5.1. Política monetaria.	44
5.2. Política cambiaria	45
5.3. Organización administrativa	47
6. Otros temas	48
Temas deshilvanados	54
Conclusiones	57
Bibliografía	61

PRESENTACIÓN

En los distintos análisis que se han realizado en el Gabinete Asesor del Departamento de Economía Política, la cuestión de la coyuntura económica y la caracterización de los cambios producidos en el imaginario de la sociedad y en la política económica posterior a la caída de la convertibilidad, han sido los ejes principales del debate. Uno de los temas que siempre ha surcado las discusiones ha sido la relación de los gobiernos argentinos con el Fondo Monetario Internacional, en especial a partir del último acuerdo firmado con el mismo que data de setiembre del 2003, en cuanto a dirimir si el mismo muestra un cambio en dicha relación.

Es por ello que pareció altamente conveniente realizar un estudio pormenorizado de los acuerdos anteriores, seleccionando aquellos más significativos, para evaluar las novedades que se incorporaban en el acuerdo del 2003, así como también detectar las características comunes con los acuerdos anteriores.

El objetivo del trabajo interesó fuertemente a los investigadores del Departamento, y entonces la tarea recayó en Lucía Tumini y Diego Mansilla, quienes se pusieron manos a la obra bajo la dirección académica de quien escribe.

La comparación de los acuerdos de la década del noventa con los resultados de la aplicación de las medidas de política contenidas en los mismos ha permitido leer entrelíneas, lo que posibilita resignificar muchos de los conceptos contenidos en los acuerdos, al estilo de una «guía para leer al FMI».

La labor fue paciente, minuciosa y precisa, características que se deseaban obtener en la investigación, y las conclusiones tienen la fuerza que se deriva de la comparación de los enunciados de los textos de los distintos acuerdos, mas una interpretación económica que no deja de lado las consecuencias sobre lo social y lo político, con un resultado altamente positivo y cuyos méritos corresponden a sus autores.

Alfredo T. García

Coordinador Departamento de Economía Política.

RESUMEN

A lo largo de los últimos quince años la Argentina y el Fondo Monetario Internacional firmaron más de diez acuerdos estableciendo las políticas que llevaría a cabo nuestro país. Luego del default de la deuda externa en el 2002 y de la asunción del nuevo gobierno en mayo del 2003, se firmó un nuevo acuerdo. El mismo fue presentado por los medios masivos de comunicación y por el Gobierno como un hito en la historia de la relación con el Fondo Monetario Internacional.

Dada esta repercusión que claramente se diferenciaba de la obtenida por ningún otro acuerdo y en este contexto, surge el interés por analizar el acuerdo firmado en septiembre de 2003 para buscar cuáles son las diferencias y las similitudes que lo distinguen de los firmados anteriormente.

Por lo tanto en este trabajo se comparan los principales acuerdos de la década del noventa utilizando su propia letra para identificar con claridad si existen diferencias entre ellos. Para lo cual se citan, lo más fielmente posible, los pasajes relevantes de cada uno para que se desprendan por sí mismas las relaciones de continuidad o ruptura. Esto permite concluir, sobre la base de elementos objetivos de análisis, cuál es la profundidad del cambio en la relación entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional, durante el último año.

«Al final, la Argentina no se cayó del mapa [...] No hay que negarle méritos al pacto: es el mejor que se haya escrito en la última década»

J. Morales Sola, La Nación 11/09/2003

INTRODUCCIÓN

A mediados del 2003 la Argentina inició una negociación con el Fondo Monetario Internacional para firmar un nuevo acuerdo stand by, que fue presentada por los medios de comunicación como una nueva etapa en las relaciones Argentina – FMI. Esto estuvo en sintonía con las intenciones del nuevo gobierno de remarcar las diferencias que lo alejaban de anteriores administraciones, en particular en cuanto a la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito, publicitando cada etapa de la negociación.

La negociación se llevó a cabo en un contexto en que se identificaba a los Organismos Multilaterales como los principales responsables de la aplicación de las políticas neoliberales que condujeron a la crisis económica y social del país. Estas políticas se plasmaron en las ‘recomendaciones’ del FMI a través de los sucesivos acuerdos firmados durante la década de los noventa.

Las negociaciones para la firma del acuerdo duraron varios meses y fueron seguidas en detalle por el periodismo. Los medios masivos de comunicación presentaron a la opinión pública la imagen del gobierno resistiendo los embates del FMI por imponer las políticas que fracasaron a lo largo de los últimos años. Esto se complementaba con las intenciones del gobierno de mostrar que se iniciaba una nueva etapa del país donde la política económica fuera diseñada en beneficio de la población y no por los condicionamientos externos. Un ejemplo de la importancia que le dio el gobierno al acuerdo como herramienta para exhibir una imagen renovada, fue la insistente difusión de la participación del presidente en la negociación e incluso en la redacción de la carta de intención.

Una vez firmado el acuerdo, el gobierno y los medios de comunicación lo presentaron como una victoria frente a las presiones del FMI. Por ejemplo se señalaba como un logro haber convenido un superávit fiscal de ‘sólo’ el 3% del PIB, cuando el pedido del Fondo era, por lo menos, igualar la meta de 4,5% de Brasil. Además se remarcaba que, por primera vez, se incluían objetivos con relación a la situación social.

No hace falta más que observar los diarios de los días posteriores al acuerdo para entender la importancia que se le dio como triunfo de una nueva forma de hacer política. Por ejemplo podemos citar:

«Se vio a un presidente responsable y dispuesto a defender los intereses del país, por sobre todo, dándole forma a un acuerdo

basado en la estructura productiva del país» Vicepresidente Scioli en Infobae del 12 de septiembre de 2003.

«Una de las condiciones que defendió Kirchner está vinculada con la posibilidad de mantener los niveles de crecimiento y de actividad económica [...] no hay ni una sola cláusula que diga tal cosa o tal proyecto no se puede concretar» Ministro Tomada en Infobae del 11 de septiembre de 2003.

«Al día siguiente [la Argentina] logró un acuerdo que puede ser el más rápido y amable que el FMI jamás haya aceptado. [...] la Argentina –principalmente en la persona de su inmensamente popular nuevo presidente, Néstor Kirchner- negándose a aceptar cualquier término que pudiera debilitar la frágil recuperación del país. Kirchner atribuye a un plan de austeridad respaldado por el FMI, impuesto en 1999, y diez años de muy malos consejos de algunos funcionarios del FMI, que el país sufriera cuatro años de recesión [...] el FMI pareció ceder en casi todas las cuestiones que estuvieron en disputa» La Nación del 13 de septiembre de 2003.

«El Presidente de la Nación asumió un rol activo en los últimos tramos de la negociación y, sin duda, contribuyó a lograr la exclusión de algunas condiciones que implicaban una mayor rigidez que la deseada por el Gobierno» Editorial de La Nación del 12 de septiembre de 2003.

«En el primer lugar estuvo la convicción del propio Presidente para defender sus posturas y pulsear, hasta en la cornisa, con los hombres del FMI.» Clarín 11 de septiembre de 2003.

Pero no sólo desde el Gobierno y los medios se elogiaba al acuerdo. El mediático premio Nóbel de Economía y ferviente luchador contra el FMI, Joseph Stiglitz declaró ya avanzado un tramo importante del acuerdo que:

«Es unánime la opinión de que la situación de la Argentina se manejó de manera deficiente y que la recuperación comenzó sólo después de que las autoridades abandonaron las rigideces del FMI. Los préstamos se reanudaron cuando las autoridades dejaron en claro que la Argentina prefería no pagar a dejar que el FMI continuase dictando políticas que habían contribuido a que ocurriera el desastre.» El Cronista Comercial del 20 de abril de 2004.

Debemos recordar que este acuerdo de stand by con el FMI fue firmado en un contexto de gran presión internacional por el pago de la deuda en *default*. Luego de la cesación de pagos y la devaluación del 2002, el Estado continuó abonando tanto deuda interna como externa. Sin embargo, los únicos pagos al exterior fueron los dirigidos a los Organismos Internacionales de Crédito, mientras que el resto de la deuda externa (casi en su totalidad bonos en poder de ahorristas, fondos de inversión o de pensión) no recibió pagos. La mayor parte de esta deuda externa en default está radicada en los países del G-7 (principalmente Italia, Alemania y Japón), por lo que estos países presentaban una posición más dura con Argentina. A esto hay que sumarle la presión de los países europeos por la suba de las tarifas de las empresas

privatizadas que luego de la devaluación veían disminuidas sus ganancias en dólares. De la misma manera, las empresas privatizadas, los bancos y la ortodoxia económica y política presionaba al Gobierno para acordar a cualquier precio con el FMI para no ser relegados del mundo.

Además, el FMI se encontraba en una gran crisis de legitimidad en su papel de prestamista mundial de última instancia. Luego de haber respondido ante la crisis rusa, se levantaron por todo el mundo voces en contra del FMI tanto por sus recomendaciones de política económica, que más de una vez fueron la causa de las crisis, como por el riesgo moral que genera el hecho de responder por los países en crisis. Por esto, ante la crisis argentina, el FMI presentó una posición mucho más dura, negándose a acudir en ayuda de Argentina y de los inversores privados, para no generar 'riesgo moral'. Si Argentina había hecho 'mal los deberes' y los inversores habían obtenido ganancias extraordinarias, el costo de la reestructuración no debía caer sobre los 'contribuyentes norteamericanos'. Sin embargo, poco antes de la firma del acuerdo, Estados Unidos demostró claramente su posición a favor de la firma de un acuerdo cuando el presidente Bush se entrevistó personalmente con Kirchner y lo instó a «negociar con el FMI hasta la última moneda» y se mostró en contra de los «tecnócratas (del FMI) que no entienden»¹.

1 Clarín del 13 de
Septiembre de
2003

Dada esta gran repercusión que claramente se diferenciaba de la obtenida por ningún otro acuerdo y en este contexto, surge el interés por analizar el acuerdo firmado en septiembre de 2003 para buscar cuáles son las diferencias y las similitudes que lo distinguen de los firmados anteriormente. Haremos dicho análisis en comparación con los acuerdos de la década del noventa y no aisladamente o sólo en el contexto de lo sucedido en el año 2003. De esta manera podremos identificar aquellas líneas en que se registrarían rupturas con el discurso sostenido en la década del noventa, como así también, y tal vez lo más interesante, los puntos en que no haya habido cambios significativos en el último acuerdo, a pesar de lo anunciado por parte del gobierno.

Para llevar a cabo esta comparación hemos optado por utilizar dos tipos de análisis. Por un lado, y sobre la base de los objetivos propuestos en el acuerdo de septiembre de 2003, buscamos aquellos que se reiteraron en los acuerdos de la década del noventa y evaluamos su grado de similitud. Por otro lado, y haciendo el camino inverso, rastreamos aquellos temas que hubiesen figurado como objetivos a lo largo de los distintos acuerdos y que ya no figuran como prioridad durante el 2003.

La intención de este análisis es cotejar los acuerdos utilizando su propia letra y de esta forma identificar con claridad sus diferencias y sus similitudes. Nos limitaremos a citar lo más fielmente posible (todos los remarcados son nuestros) los pasajes relevantes de cada acuerdo para que en ellos se puedan distinguir las continuidades o rupturas. Para ello seleccionamos los siguientes acuerdos:

- el de año 1989 firmado en la primera presidencia de Carlos Menem con Néstor Rapanelli como Ministro de Economía,
- el de marzo de 1995 durante la segunda presidencia de Menem y con Domingo Cavallo como Ministro de Economía,
- el del año 1998 también durante la presidencia de Menem y con Roque Fernández como Ministro de Economía,
- el del año 2000 bajo la presidencia de Fernando de la Rúa y José Luis Machinea como Ministro de Economía; y por último,
- el de agosto de 2001 también bajo la presidencia de de la Rúa pero con Domingo Cavallo como Ministro de Economía.

LOS ACUERDOS CON EL FMI

Los acuerdos con el FMI, a pesar de presentar las exigencias que el Organismo formula a los países como requisito para el otorgamiento de sus créditos y su ‘visto bueno’, son en realidad Cartas de Intención del Gobierno (representado por el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central) al FMI. En ellas se transcriben las ‘promesas’ que el Gobierno hace por lo que todas las medidas figuran como propuestas del Gobierno que el FMI puede aceptar o no. De aprobarse, se constituye un acuerdo de crédito de contingencia (stand-by) por un plazo que suele ser 3 años. Dentro de ese tiempo, se realizan revisiones periódicas del cumplimiento de los puntos del acuerdo. Una vez finalizado este plazo o bien se pide una prórroga o se firma un nuevo acuerdo. Los casos analizados en este informe son nuevos acuerdos de stand-by, a excepción del de 1998 que se trata de un pedido de prórroga del de 1995. Los préstamos se estipulan en DEG (unidad utilizada por el FMI que representa una canasta de las principales monedas) y en porcentaje de la cuota el país debe abonar como miembro accionista del FMI.

Sin embargo no todas las medidas propuestas por los Gobiernos tienen igual peso dentro de los acuerdos. Los puntos más relevantes de los programas son controlados por el FMI, tienen fecha de cumplimiento y de su cumplimiento depende el acuerdo. Éstos son los «criterios de performance o de desempeño» que implican metas cuantificables a una fecha específica, por ejemplo Déficit Máximo del Gobierno a Diciembre o «criterios de performance o desempeño estructural» cuando la medida

en cuestión no es cuantificable, por ejemplo la aprobación de una ley. Además existen las Metas Indicativas, también cuantitativas pero no de cumplimiento obligatorio como el Stock de Deuda del Sector Público Consolidado.

A medida que pasan los acuerdos, cada vez son más y más variados los temas sobre los cuales existen metas de cumplimiento obligatorio (ya sean de desempeño o desempeño estructural). En el acuerdo de 1989 existían sólo 6 criterios cuantitativos de desempeño. Recién en el de 1995 se comienza a marcar la diferencia entre los criterios de performance y los indicativos con sólo 7 criterios cuantitativos de desempeño y 1 indicativo. En el acuerdo firmado en septiembre de 2003 ya existen 15 criterios de desempeño estructural, 4 criterios cuantitativos de desempeño y 5 criterios indicativos. Además en este acuerdo aparece por primera vez la categoría «criterio de desempeño estructural continuo». Es decir, medidas cuya realización en cualquier momento del periodo estipulado generan un incumplimiento del acuerdo. En este acuerdo existen 3 de estas prohibiciones: No declarar moratorias; No atrasarse en los pagos a los Organismos Internacionales de Crédito; y No vulnerar los derechos de los acreedores.

Pero no sólo los puntos a fiscalizar por el FMI para considerar cumplido el acuerdo (los criterios de performance o performance estructural) han aumentado en número y abarcan cada vez sectores más variados de la economía, sino que además los controles son cada vez más rigurosos. Por ejemplo en el acuerdo de septiembre de 2003 se estipula que para aprobar el criterio referido a la ratificación de los acuerdos bilaterales con las provincias se debe conseguir la ratificación «por lo menos el cien por ciento del déficit provincial consolidado» o que el criterio para acordar la reforma de las relaciones intergubernamentales «deberá lograrse por lo menos con 20 gobernadores que representen cómo mínimo a un 90% de la población de Argentina.» El acuerdo estipula también el plazo en el cual deben presentarse al FMI los datos para fiscalizar todos los criterios de performance: «La Secretaría de Hacienda suministrará dichos datos a los funcionarios de Fondo a más tardar 25 días después de la fecha de prueba.»

Claramente se observa un mayor control del FMI de la economía argentina a medida que pasan los acuerdos, ya que cada vez se necesitan más compromisos (y de manera más estricta) para cumplirlos. Esto puede ser signo tanto de la mayor incidencia del FMI en la regulación de nuestra economía o de que el Fondo necesita una fiscalización más rigurosa para garantizar que se cumplan sus «recomendaciones».

CONTEXTO ECONÓMICO

En los primeros párrafos de cada acuerdo se presentan ante el FMI los puntos que se consideran relevantes de las condiciones económicas en que se encuentra el país. En el acuerdo del 2003 se detalla que:

«Luego de la crisis económica más profunda que haya conocido la Argentina, el nuevo gobierno electo se encuentra plenamente comprometido con la reconstrucción de una economía que permita crecimiento sostenido en un marco de equidad social. Ante el legado de la crisis –particularmente la pobreza, que sigue afectando a muchos sectores, el alto nivel de endeudamiento y la afectación del sistema bancario– esto requerirá un amplio espectro de reformas económicas, sociales e institucionales tendientes a restablecer la prosperidad del pueblo argentino y afirmar la posición y el prestigio de la Argentina dentro de la economía mundial...»

Por cierto que este párrafo es más crudo que las descripciones de años anteriores, por ejemplo la del año 2001, cuando la crisis que atravesaba el país se reflejaba principalmente en las variables financieras:

«A pesar del difícil entorno, el Gobierno puso decididamente en práctica medidas [...] sin embargo la actitud del mercado financiero [...] con respecto a Argentina se tornó negativa [...] los spreads de los bonos argentinos alcanzaron niveles sin precedentes, los depósitos bancarios y las reservas internacionales disminuyeron, las tasa de interés subieron abruptamente, y el Gobierno perdió acceso a los mercados de créditos.»

O el más escueto de 1998 en que se consideraba como una perturbación pasajera lo que iba a ser el segundo mojón de la crisis del modelo:

«Desde 1996 hasta el primer semestre de 1998 la economía argentina registró un rápido crecimiento del PBI en un contexto de estabilidad de precios [...] sin embargo la economía no ha sido inmune al contagio de la crisis de la deuda de Rusia y se ha visto sometida a presiones [...] contribuyó a debilitar la demanda interna que, sumada a la caída de las exportaciones, provocó [...] una disminución del PBI real.»

También se encuentra lejos del casi festivo e irreflexivo de 1995 en que se detallaba que:

«Argentina ha atravesado una profunda transformación socioeconómica. La inflación descendió de un nivel cercano al 5.000 % en 1989 al 3,9% en 1994, y el PBI creció más del 7,5% promedio anual en el período 1991-1994, [...] en estos años Argentina atrajo inversión externa directa y de cartera a gran escala. [...] Los logros de los últimos años son el resultado de las profundas reformas socioeconómicas implementadas por el gobierno desde 1989...»

Por eso habría que remontarse catorce años al acuerdo de 1989 para encontrar resonancias similares en el párrafo en que se describe la situación del país:

«...la economía argentina se encontraba en un estado de crisis aguda que era la culminación de un prolongado período de escaso crecimiento económico y alta inflación, causados por deficiencias estructurales básicas y políticas macroeconómicas inadecuadas [...] tuvo lugar una profunda recesión que afectó a la mayor parte de los sectores de la economía...»

Entonces al referirnos al contexto en que se redacta el acuerdo hay más similitud con el del año 1989 que con los del resto de la década y esto es enteramente lógico en tanto la crisis económica y social del fin de la convertibilidad sólo es comparable en su magnitud con la de la hiperinflación de fines de los ochenta. Esto nos permitiría suponer que a partir de la situación crítica que se describe, el gobierno haya incluido políticas de mayor compromiso con las condiciones sociales de la población. A lo largo de los próximos puntos pondremos en cuestión tal posibilidad.

**PRINCIPALES
OBJETIVOS
ANALIZADOS**

Para realizar el análisis comparativo partimos de los seis grandes ejes que representan los «elementos clave del programa» del acuerdo de septiembre de 2003. Dentro de cada eje hay objetivos específicos que remiten a las políticas a llevarse a cabo. Los temas se agrupan de la siguiente manera:

1. Crecimiento y estabilidad de precios y equidad social;
2. Política fiscal (incluye Gasto público, Ingresos y Participación);
3. Deuda pública;
4. Sistema bancario (Bancos públicos y Bancos privados);
5. Banco Central de la República Argentina (Política monetaria, Política cambiaria y Organización administrativa);
6. Otros temas (Empresas privatizadas, Marco jurídico y Deuda privada);

Utilizando cada uno de estos temas indagaremos en los acuerdos seleccionados para encontrar coincidencias y discrepancias.

**1. CRECIMIENTO,
ESTABILIDAD DE
PRECIOS Y EQUIDAD
SOCIAL**

En este primer punto es donde aparece, tanto en el acuerdo de 2003 como en los anteriores, la definición del principal objetivo de cada uno. Si nos centramos en el acuerdo del 2003, el objetivo principal depara algunas sorpresas al compararlo con los acuerdos anteriores. En este caso se encuentra ubicado dentro del párrafo dedicado a describir la situación del país. Se detalla que el objetivo central del acuerdo es:

«...la reconstrucción de una economía que permita el crecimiento sostenido en un marco de equidad social...»

Si bien parece una definición de principios sobre la que se puede basar la idea de que se impuso como condición al FMI la solución de los problemas sociales, al remontarnos a los acuerdos previos descubrimos que parece tratarse sólo de una mera formalidad, ya que en todos ellos se encuentra la misma idea. A esto se le suma que en otros acuerdos el compromiso asumido por el gobierno con los problemas sociales es más amplio. Para corroborar esta opinión nos remitimos a los objetivos centrales de los otros acuerdos:

Acuerdo de 2000:

«...lo más prioritario es crear las condiciones propicias para la recuperación sostenible de la actividad económica, condición necesaria para reducir el desempleo y la pobreza de manera duradera, manteniendo la estabilidad de precios.»

Acuerdo de 1998:

«...fomentar el crecimiento sostenible del producto y el empleo, atender las necesidades sociales prioritarias y mantener bajo el nivel de inflación y un saldo externo viable...»

Acuerdo de 1995:

«...mantener el crecimiento económico en condiciones de baja inflación y viabilidad externa...»

Acuerdo de 1989:

«...sentar las bases de una economía sin inflación y crecimiento sostenido de la producción, el ingreso y el empleo, para hacer posible el mejoramiento paulatino de los niveles de vida de la población y en especial la atención de las necesidades básicas de los sectores menos privilegiados.»

Como vemos, otro de los temas que se señala en todos los acuerdos, en lo referido a los objetivos principales, es el mantenimiento de bajos niveles de inflación. Lo que ha variado de un acuerdo al otro, es el grado de centralidad que se le otorga a este tema. En 1989, se consideraba que para lograr crecer era indispensable la estabilización de los precios. Una vez que esta se logró, el objetivo fue mantener un bajo nivel de inflación.

A pesar de que en el objetivo del acuerdo de 2003 la problemática social parece tener una posición relevante dentro del programa económico, la «equidad social» que menciona el objetivo casi no se vuelve a nombrar en el acuerdo. Más aún, los únicos lugares donde se lo hace son:

«el ordenamiento fiscal en el contexto de un fuerte crecimiento sustentable, creación de empleo y reducción de la pobreza, es un componente central de los planes del gobierno para hacer frente al alto nivel de endeudamiento.»

y

«...el superávit fiscal primario brindará bases sólidas para ayudar a ordenar las relaciones con los acreedores [...] al tiempo que se cumple con los objetivos de crecimiento, empleo y equidad social.»

En estos pasajes descubrimos que en el acuerdo se trata al crecimiento y a la equidad social como temas independientes o sin conexión aparente. No se encuentran en todo el acuerdo objetivos, metas ni políticas específicas diseñadas para enfrentar la problemática social, que sólo aparece relegada a una función contextual. El mejoramiento de las condiciones sociales se menciona como un hecho exógeno e independiente al programa económico que está delineado en el acuerdo. Es más, no se menciona la contradicción entre los objetivos de ordenamiento fiscal (es decir ajuste) y el crecimiento del empleo y la equidad social.

Es interesante remarcar que únicamente en el acuerdo de 1989, el mejoramiento de las problemáticas sociales es el principal objetivo al cual se subordina el crecimiento del producto y la baja inflación. Esto contrasta con el acuerdo de 2003 ya que las problemáticas sociales, como veremos más adelante, se presentan subordinadas al verdadero objetivo del acuerdo que es la normalización de los pagos de la deuda externa.

1 Debemos recordar que cuando se hace referencia a las «reformas estructurales» de los 90, no se está mencionando otra cosa que las políticas que permitieron privatizaciones, desregulación de los mercados, desaparición del estado como proveedor de servicios básicos (educación, salud, etc.), apertura indiscriminada del sector externo, desmantelamiento de la estructura industrial, etc. que trajeron como consecuencia las altísimas tasas de desempleo, pobreza, desarticulación productiva, dependencia de insumos extranjeros, alta vulnerabilidad frente a capitales extranjeros, endeudamiento, etc.

Para cumplir con el objetivo central del acuerdo de 2003, se podría esperar que se hayan diseñado políticas innovadoras, diferentes a las imperantes en la última década. Sin embargo, al referirse a las principales políticas a llevar a cabo se afirma que:

«El nuevo programa [...] se basa en continuar con políticas macroeconómicas prudentes combinadas con una ampliación y profundización de las reformas estructurales y una reestructuración ordenada de la deuda soberana.»

Esta frase por sí misma es contradictoria con la imagen del acuerdo que se mostraba desde el Gobierno ya que no sólo no se realiza una crítica (que sí se hace mediáticamente) sino que plantea la continuidad con las políticas de reforma estructural que se aplicaron durante los noventa.¹ Por un lado ante los medios se plantea un cambio de rumbo en la política económica y por el otro se compromete la continuidad del modelo. Esto es posible en la medida en que los propios medios masivos de comunicación sólo hacen registro y reproducen la forma discursiva del mensaje sin tener en cuenta la propia letra del acuerdo. Si bien algunos de los objetivos han sido aligerados en cuanto al grado de compromiso que se asume, no se observa una ruptura con la lógica que rigió la relación entre el país y el Fondo durante la década pasada. Sin embargo, debemos reconocer que no se llegó al nivel de alineamiento con las anteriores políticas del acuerdo firmado por Machinea en el 2000 que declaraba:

«El desempeño de la economía argentina registró una notable mejora en los años noventa. Esta evolución fue reflejo de la disciplina macroeconómica exigida por el régimen de convertibilidad, de la modernización de estructura productiva derivada del rápido crecimiento de las inversiones, de las reformas estructurales [...] Al mismo tiempo la consolidación de las instituciones y de la democracia en Argentina están sentando las bases para un crecimiento sostenido».

Muchos pueden juzgar que teniendo en cuenta el contexto de fuerte inestabilidad que estaba atravesando el país en ese año y la ‘necesidad’ que tenía el nuevo gobierno de mantener la calma de los inversores, era ‘lógico’ que el acuerdo se deshaga en alabanzas hacia el funcionamiento del modelo de la Convertibilidad.

2. POLÍTICA FISCAL

Con respecto al segundo eje del acuerdo, la política fiscal, surgen nuevas coincidencias con los anteriores. En todos los acuerdos, el principal objetivo de la política fiscal es disminuir el déficit consolidado. Para lograr esto, se recurre siempre a políticas de ajuste del gasto público. En el acuerdo del 2003 se afirma que:

«La política fiscal procurará mantener un cuidadoso equilibrio entre brindar apoyo a la inversión pública y el crecimiento eco-

nómico y seguir en el camino de lograr los superávits primarios necesarios para la sustentabilidad a mediano plazo. En consecuencia el superávit primario consolidado se aumentará a 3% del PBI y el ajuste se producirá principalmente a nivel nacional. El superávit primario a nivel provincial se aumentaría a aproximadamente un 0,6% del PBI.»

Las palabras nos acercan a las del:

Acuerdo de 2001:

«...se anunció un paquete de medidas económicas que procura intensificar en gran medida el esfuerzo fiscal centrandó la atención en eliminar con rapidez el déficit del Gobierno Federal, [...] se aprobó la ley de **déficit cero** que establece [...] recortes generales del gasto primario (incluidos los **salarios**, las **jubilaciones** y **pensiones** y las compras de bienes y servicios) a fin de asegurar el equilibrio del presupuesto del Gobierno Federal...»

Acuerdo de 2000:

«El Gobierno tiene la firme determinación de sanear las cuentas fiscales y mejorar estructuralmente las finanzas del sector público [...] reforzar el proyecto de presupuesto para el año mediante **recortes selectivos del gasto** [...]» lo que permitiría «... limitar el **déficit** federal (incluido el PAMI) en 2000 a \$4.700 millones (**1,6% del PBI**) [...] hasta llegar a una situación de equilibrio en el 2003 [...] El plan orientado a limitar el gasto federal en 2000 y años posteriores se centrará en la racionalización de la función pública [...] y en el logro de una mayor eficacia en función de los costos en la prestación de los servicios públicos. [...] importantes recortes del personal contratado [...] un plan de retiro voluntario y la supresión de numerosas vacantes»

Acuerdo de 1998:

«... es crucial mantener las políticas macroeconómicas disciplinadas y estrictas [...] la política fiscal seguirá desempeñando un papel clave en el aumento del ahorro y el fortalecimiento [...] de la convertibilidad. El programa para 1999 se orienta a **elevantar** el **superávit** primario del gobierno federal [...] al **1,2%** del PBI en 1999.»

Acuerdo de 1995:

«... se ha ajustado la política fiscal de modo de generar un **superávit** global en el sector público nacional no financiero de \$2.000 millones, superávit que se destinará a amortizar la deuda pública...»

Al remontarnos al acuerdo de 1989 queda expuesta la lógica que ha sustentado el ajuste fiscal en los últimos años y que de tanto repetirse se da por obvia en los acuerdos posteriores. Es relevante incluir el párrafo completo de ese acuerdo para reinterpretar los objetivos antes expuestos:

Acuerdo de 1989:

«... el Gobierno ha puesto en marcha un riguroso programa de reformas estructurales y de política macroeconómica que cuenta con un alto grado de respaldo social. Dicho respaldo surge de los estragos causados por la hiperinflación que asoló recientemente

al país y se basa en la convicción generalizada de que el origen del problema fue la falta de disciplina fiscal. También cuenta con un amplio respaldo la opinión de que la psicología y el comportamiento inflacionario, que se encuentran tan enraizados en la sociedad argentina, no pueden revertirse de forma gradual sino que requieren un ataque frontal [...] Un objetivo fundamental de la política económica del Gobierno es restaurar sin demora la disciplina fiscal. El logro de este objetivo es una condición indispensable para el éxito del esfuerzo de estabilización de precios [...] reducir el déficit global al 1,25% del PBI en 1990...»

Como surge de la lectura de los párrafos anteriores, la lógica de los acuerdos no ha variado. En todos se plantea la necesidad de realizar ajustes para alcanzar el superávit (o bajar el déficit). Sin embargo, lo que genera una sensación de cambio son las palabras utilizadas para nombrar lo mismo. Por ejemplo, mientras que en el acuerdo del 2001 se habla de «esfuerzo», «eliminar» y «recorte»; en el del 2000 de «limitar» y «racionalizar» y en el '98 de «disciplinadas» y «estrictas», en el acuerdo de 2003 se innova con palabras del tipo «cuidadoso equilibrio».

Además, por primera vez se menciona como uno de los objetivos de la política fiscal «el apoyo a la inversión pública y el crecimiento económico» y no sólo la generación de superávit.

Esta claro que más allá de los cambios de vocabulario utilizado, la meta de superávit fiscal reclamada por el FMI es la más alta de la historia.

La comparación de los datos de los distintos acuerdos no es una tarea sencilla (más bien imposible). En variables claves como el déficit fiscal, nivel de ingreso, pago de intereses de la deuda, etc. existen constantes cambios de definición y alcance, en los casos que se las explicita.² Las divergencias típicas son definir el gasto sin las transferencias a las provincias, no mencionar el monto de pago de intereses que impide diferenciar el gasto primario del acumulado, etc.

2 Para una mejor comprensión de este hecho ver el Anexo 1.

2.1. Gasto público

La alta meta de superávit fiscal para el 2004 radica en un control estricto del gasto público como forma de obtener recursos excedentes para pagar la deuda pública. En el acuerdo del 2003 se establece que:

«El mayor superávit refleja [...] un control estricto y continuo del gasto primario, que debería permitir un aumento de la inversión pública en el marco de la relación global gasto a PBI, de aproximadamente 17,9% del PBI [...] la meta de pagos de sueldo nominal del gobierno federal se ha presupuestado en alrededor de un 2,7% del PBI y constituirá un ancla esencial del programa.»

Con este párrafo en donde se explicitan los medios con que se va a lograr el superávit comprometido, nos damos cuenta que el cambio señalado anteriormente es sólo una cuestión

3 El Gobierno presionado por la suba del PIB (pero manteniendo el ancla presupuestada del 2,7% del PIB) y el abultado sobrecumplimiento fiscal, otorgó en mayo de este año un aumento a los salarios más bajos del sector público y las Universidades (hasta \$150) y a las jubilaciones mínimas. Sin embargo, los salarios en términos reales siguen quedando atrasados con respecto a la inflación.

semántica. El Fondo Monetario sigue exigiendo el mismo tipo de políticas de ajuste y «control estricto y continuo del gasto» que provocaron la crisis.

Como vemos, la medida clave para mantener el superávit es la estabilidad de los salarios de los empleados públicos. Si bien no se realiza un ajuste, se los mantiene congelados en un contexto inflacionario. Esto difiere de las medidas más drásticas del 2001:

«Uno de los factores cruciales para el logro de la meta fiscal será el esfuerzo en materia de gastos, [...] el gobierno recortará aproximadamente \$2.300 millones del gasto primario el segundo semestre del año [...] supone reducir en un 13% los sueldos y las jubilaciones que superen los \$500 y recortar un 30% el gasto en personal contratado, nuevos ahorros en materia de seguridad social.»

Frente a la letra del acuerdo del 2001, el del 2003 parece más moderado, sin embargo hay que tener en cuenta que los ajustes del 2003 se hacen sobre la base de un presupuesto erosionado por los efectos de la inflación y los sucesivos recortes. Por ejemplo, si bien en el 2003 no se realiza una reducción en los salarios nominales de la administración pública como en el 2001, debemos considerar que el ajuste es mucho mayor en términos reales ya que la inflación acumulada provocó una caída en el poder de compra de los salarios de más del 40%.³

El acuerdo de 2001, sin embargo no es el primero que propone una rebaja en los salarios del sector público como herramienta para controlar el gasto. Ya en 1995 se aplicó una reducción del 5% al 15% de los sueldos mayores a \$2.000.

En este sentido, el acuerdo de 1989 sienta las bases ideológicas que justifican las políticas de reducción del gasto público con el objetivo de minimizar la participación del estado en la economía. Este acuerdo es el que más explícitamente expone la lógica fiscalista que se continuará aplicando en los años sucesivos. Además es donde se proponen ajustes más drásticos.

«...la estrategia que se ha adoptado implica el retiro del Estado de aquellas actividades que puedan ser emprendidas por el sector privado. En consecuencia se reducirá gradualmente la dimensión del sector público en tanto que se adoptarán medidas para mejorar la eficiencia del Estado en las esferas propias de su incumbencia» [...] «el logro del equilibrio en las finanzas públicas con carácter duradero requerirá un esfuerzo significativo para reducir el gasto, objetivo que resulta consistente con el menor rol que ha de tener el sector público en la economía.»

Los largos años de aplicación de las políticas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional nos demuestran que el único interés que las guiaba era la conformación de un Estado Mínimo. Los sucesivos ajustes, que significaban la des-

4 Sobre este tema ver «Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino» López, Rodrigo, Cuaderno de Trabajo N° 23 y N° 24, Centro Cultural de la Cooperación, junio de 2003.

trucción de la capacidad estatal de regulación y planificación, terminó por conformar un Estado inerte, incapaz de llevar a cabo políticas activas, ya que no cuenta más que con voluntad y escasos recursos.

Hay un punto por demás inquietante de todos los acuerdos que aprobó el Fondo Monetario Internacional. Cuando se postula la necesidad de aumentar el superávit fiscal siempre se definen dos tipos de medidas: el ajuste del gasto público y el aumento de la recaudación impositiva. Sin embargo, desde el comienzo de la década pasada los ‘esfuerzos’ por reducir la evasión impositiva obtuvieron escasos resultados, al punto que la presión tributaria de nuestro país es una de las más bajas del mundo, superada por países tales como Bhután, Vanuatu, Turquía, Bolivia, entre otros.⁴ Por su parte el gasto público sí logró reducirse hasta ser uno de los más bajos de la historia del país. Un estado arrasado, incapaz de velar por el cumplimiento de la ley, de regular los monopolios, de brindar los servicios públicos básicos, sólo es negocio para unos pocos, pero es mucho negocio para esos pocos.

2.1.1. Planes sociales

En el acuerdo del 2003 las políticas de asistencia social son consideradas exclusivamente desde un enfoque netamente fiscal, priorizando su eficiencia. En esto se engloban los planes sociales como «Jefas y Jefes de Hogar» o el Sistema Previsional. Como queda expresado en el acuerdo, estos temas son relevantes en tanto y en cuanto su eficiencia como partida presupuestaria y no su eficacia para resolver (o al menos intentarlo) las problemáticas sociales. Según palabras del acuerdo de 2003:

«El Gobierno seguirá trabajando para mejorar la eficiencia y distribución de los planes para Jefas y Jefes de hogar, 1) asegurándose que los beneficios se mantengan debidamente por debajo del nivel salarial de baja calificación; 2) implementando una estricta supervisión del proceso de inscripción; 3) haciendo cumplir los requisitos de trabajo, al mismo tiempo mejorando la utilidad de las actividades de la fuerza laboral; y 4) mejorando el proceso para responder a reclamos y desvíos.»

El párrafo anterior es más que elocuente. Este plan de asistencia social a jefes de familia desocupados es analizado únicamente desde el punto de vista de la no-intervención al mercado laboral. La preocupación del gobierno no es que el jefe de familia ingrese al mercado laboral sino que los beneficios actúen como un piso ‘debidamente’ bajo para el resto de los salarios. De más está decir que en ningún momento se menciona la capacidad de los planes de sacar a los beneficiarios y su grupo familiar de la pobreza o al menos de la indi-

gencia. La concepción del gobierno de las políticas sociales queda expresada en la siguiente frase del acuerdo de septiembre de 2003:

«El gobierno desarrollará una estrategia de asistencia social a más largo plazo [...] en concordancia con su estrategia más amplia de alivio de la pobreza...»

Es decir, el objetivo de largo plazo de las políticas sociales no es ni solucionar ni erradicar la pobreza sino sólo mitigar sus efectos. Se da por sentado la existencia de pobreza y el gobierno se propone como objetivo de máxima ser un alivio ante esa situación. Este comportamiento no es exclusivo del gobierno del 2003, esto se evidencia en el hecho de que sólo en los acuerdos de 1998 y 1989 se mencionan políticas puntuales de asistencia social. Sin embargo, como comentáramos antes, el enfoque que se utiliza nunca hace hincapié en la resolución del problema sino que resalta el aspecto fiscal en cuanto a la eficiencia de las partidas de gasto. Por ejemplo:

Acuerdo 1998:

«Con la asistencia proporcionada por el Banco Mundial y el BID, se adoptaron medidas para mejorar la eficiencia, focalización, seguimiento y control de los programas sociales [...] A fin de mejorar la focalización de los programas de protección social, el Gobierno fusionará todos los programas alimentarios de la Secretaría de Desarrollo Social sometiéndolos a una administración centralizada...»

Acuerdo de 1989:

«... el Gobierno está haciendo esfuerzos para proteger a los sectores más pobres de la sociedad de los efectos del ajuste en el corto plazo. A tal efecto ha lanzado un nuevo programa para complementar el Programa Alimentario Nacional (PAN) [...] El nuevo programa prevé la distribución de un bono a grupos preestablecidos...»

En el año 1998, la población en situación de pobreza era menor que hoy. El esfuerzo desde ese año en torno a las políticas de asistencia social radicó en mejorar su eficiencia, focalización, seguimiento y control, tal como lo reclamaban el Fondo Monetario y el Banco Mundial, bajo la amenaza de suspender los préstamos. Seis años después y con el doble de pobreza, surge las lógicas reflexiones: ¿cuál es la eficiencia que se busca?, ¿la focalización sirve para sacar de la situación de pobreza a la gente?, ¿el seguimiento hace que la ayuda sea ayuda para alguien? Está claro que en poco han servido las recomendaciones de estos organismos para paliar la pobreza, lo que sí lograron fue aumentar el endeudamiento del país con estos organismos.

Los acuerdos expresan otro de los puntos que ha preocupado siempre al Gobierno Nacional: quién es el responsable de financiar los programas de gasto social. En el acuerdo del 2003

se resalta la necesidad de «... una clara identificación de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en lo atinente al financiamiento e implementación de los programas sociales...». De esa forma, en el acuerdo se sugiere la intención de traspasar a las provincias o los municipios el financiamiento de los planes sociales. Esta medida de descentralización se alinea con la que se sugería y finalmente se llevó a la práctica en 1989: la transferencia a las provincias y municipios de la provisión de salud, educación y bienestar social. El acuerdo de 1989 dice: «...Es intención transferir a las provincias un monto equivalente [al aumento de la coparticipación que reciben por la reforma impositiva] de gasto que actualmente efectúa la Administración Nacional en áreas tales como educación, salud y bienestar social.» La experiencia de los últimos años demuestra que esta medida ha empeorado la calidad de los servicios prestados además de no solucionar los problemas de presupuesto de éstas áreas.

En 1989 la responsabilidad de financiar los planes sociales coyunturales para paliar la crisis hiperinflacionaria recaía en el sector privado con mayores ingresos: «...se financiará a través de un impuesto a las ventas realizadas en 1988 por grandes empresas...» Catorce años después y con más del doble del nivel de pobreza, la disputa pasa por qué nivel del gobierno deberá hacer el ajuste para compensar el mayor ‘gasto’ que requiere el ‘alivio’ de la pobreza. No se menciona la posibilidad de que el sector privado con mayores ingresos colabore con el esfuerzo de financiar los planes sociales, ni siquiera coyunturalmente.

2.1.2. Sistema previsional

Otro aspecto del gasto social es el sistema de jubilaciones y pensiones, que constituye, luego del pago de los intereses de la deuda, la principal erogación del Gobierno Nacional. El enfoque con respecto a este tema se consolidó a través de los años en la medida que se reformó el sistema de seguridad social en 1994. En 1989, todavía con un sistema de jubilaciones público, el problema residía en su sustentabilidad en el largo plazo, dado que la relación entre aportantes y jubilados era muy baja. La crisis del sistema se produjo por la conjunción de varios factores, tales como cuestiones demográficas, falta de previsión financiera por parte del estado, reducciones sucesivas de las contribuciones patronales, bajos niveles de aportes personales, gran proporción de trabajo no registrado, entre otros. Ante este complejo panorama, en el acuerdo de 1989 se sugería que la solución sería la incorporación del sector privado al sistema: «Es intención del Gobierno rever la situación financiera del sistema de seguridad social [...] con el objeto de

5 Sobre este punto ver «Reforma previsional y opción de Reparto - Capitalización», Delgado, José. Documento de Trabajo N° 41, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y Fundación Konrad Adenauer, junio de 1994.

6 Sobre este tema ver «La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones» Carmelo Mesa Lago. En este artículo se comparan, entre otras variables de los sistemas, el costo administrativo en proporción del monto aportado entre los países de América Latina. Según este criterio Argentina presenta el mayor costo, para el año 2002, de todos los países analizados.

consolidar su base financiera a largo plazo. Esta revisión examinará la posibilidad de transferir a cooperativas o mutuales la caja de jubilación para trabajadores autónomos...»

Hasta el año 1995 se mantuvo el régimen público de jubilaciones y pensiones, que acarrea graves problemas de desfinanciamiento afectando no sólo las finanzas públicas sino a los futuros beneficiarios del sistema. En pos de defender a los jubilados y pensionados del futuro (en especial a los de mayores ingresos) se reformó el sistema, incluyendo en la administración de los fondos al componente de capitalización. Este está integrado por mayoría de empresas privadas, aunque también hay entidades públicas y de la economía social. A partir de ese momento se suponía que el problema de la seguridad social iba a reducirse a la capacidad que tuviese cada individuo de mantener sus aportes al día y de la administradora de fondos de conseguir rendimientos positivos por largos años. El Estado se desentendía del problema y sólo debía regular el funcionamiento del sistema.

Para promover la reforma se hacía hincapié en que, si bien disminuirían los ingresos del Estado, se achicaría la deuda no registrada con los pasivos. A su vez se utilizaron estimaciones suponiendo que, al desligar la jubilación del control estatal, la cantidad de aportantes iba a aumentar significativamente⁵, de forma que no iba a ser importante el déficit del sistema público.

Sin embargo estas predicciones no se cumplieron. Con el correr de los años, el gobierno tuvo que enfrentarse a un fuerte desbalance de sus cuentas, al dejar de percibir los aportes jubilatorios de los trabajadores activos que optaron por las AFJPs, al mismo tiempo que debía seguir pagando las jubilaciones del sistema de reparto. El aumento del desempleo y el crecimiento del empleo no formal redujeron al mínimo la cantidad de trabajadores cubiertos por el sistema. Estas dos situaciones mostraron la incapacidad del sistema mixto para resolver el problema de sustentabilidad futura de las jubilaciones. Ante este panorama, y más allá de lo proclamado por el Gobierno, las medidas para aumentar los aportes fueron vanas. Por parte de las AFJP, que no tienen poder de policía para perseguir morosos, también fueron afectadas por la crisis, aunque mantuvieron elevadas tasas de rentabilidad.⁶

El estado tuvo que hacer frente desde el año 1995 a una disminución de sus ingresos de unos 4.000 millones de dólares al año, y a su vez deberá responder de alguna forma a los futuros trabajadores inactivos en edad de jubilarse y que no cuenten con los aportes necesarios para hacerlo. Ésta también es deuda futura no contabilizada, pero el sistema mixto no la tiene contemplada.

La evolución del tema en los acuerdos fue la siguiente. En el año 1998 la preocupación del gobierno residía en la consolidación de la reforma. «Se requieren medias adicionales para consolidar la reforma de la seguridad social» y el problema del financiamiento era atacado de la única manera que se imaginaba, ajustando las prestaciones. «... el Gobierno procurará reemplazar la prestación básica universal –que actualmente supone el compromiso de otorgar una prestación básica uniforme a todos los jubilados- por un régimen que supedita las prestaciones al nivel de recursos de los beneficiarios de manera coherente con la viabilidad financiera del sistema...» También se reconocía su falta de cobertura y se la atacaba «... reforzar los controles y los procedimientos de cobro [...] que queden incluidos en el sistema los segmentos de la población que operan en la economía informal y que aún no están cubiertos por el sistema de seguridad social» Sin embargo estas medidas no lograron resolver los problemas del sistema.

Esta situación pasó a ser más evidente en el año 2000, cuando el tema volvió a ocupar un espacio importante dentro del acuerdo.

«Es intención del Gobierno introducir en los próximos meses una nueva reforma del sistema de seguridad social para mejorar la solvencia intertemporal del sistema. [...] se centrará en medias que reduzcan el déficit proyectado del componente público [...] incorporen mayor competencia y promuevan la eficiencia en el componente privado [...] se ha previsto aumentar gradualmente a lo largo de los próximos 10 años la edad de jubilación de las mujeres [...] reformar los regímenes de jubilaciones especiales [...] con el objeto de lograr una mayor equidad y reducir los costos presupuestarios [...] reforzar el régimen de reglamentación y supervisión de las AFJP a fin de promover la reducción de costos operativos y garantizar su solvencia a largo plazo.»

Evidentemente estas medias no dieron el resultado planeado, ya que en el año 2003 se plantea nuevamente el mismo problema:

«Existe un compromiso por parte del gobierno para garantizar la sustentabilidad y desempeño a largo plazo del sistema de seguridad social. En este sentido se está preparando un paquete de reformas de seguridad social con el fin de ampliar la cobertura y aumentar la eficiencia del sistema.»

Aunque en este caso no se dan pistas sobre cuáles van a ser las reformas al sistema que permitan resolver los problemas planteados.

2.1.3. Gasto provincial

El Gasto Público Provincial no siempre fue un «problema» para el gobierno federal y eso se ve reflejado en los distintos acuerdos con el FMI. A principios de la década, las provincias no tenían problemas de endeudamiento ya que finan-

7 Este tema está muy bien tratado en «Los orígenes del endeudamiento provincial»; Pon, Matías; Realidad Económica N°199, 1 de octubre al 15 de noviembre de 2003.

ciaban sus déficit a través de los bancos públicos provinciales. En este sentido es elocuente la inexistencia de este tema dentro del acuerdo de 1989. Mientras que continuamente se hacía hincapié en la necesidad de ajustar el gasto público nacional, no sólo no se sometía a las provincias a este reclamo de ajuste, sino que se les otorgaban mayores responsabilidades presupuestarias, mediante la transferencia del gasto en educación, salud y bienestar social (como ya se mencionó anteriormente). Es decir, el problema a solucionar era el gran déficit nacional y se resolvió incrementando el gasto provincial. En la medida en que pasaron los años, políticas neoliberales mediante, las provincias se vieron obligadas a financiar su déficit través del mercado de capitales con los mayores costos que esto implica.⁷

En 1995 se señaló la importancia que había adquirido el déficit provincial. Sin embargo el punto conflictivo no era tanto su nivel (0,7% del PIB) sino que las provincias habían aumentado más su gasto que sus ingresos. A pesar de que el Gobierno nacional y el FMI fueron los artífices de dicho aumento a través su política de transferencias del gasto, el ‘culpable’ de este déficit fue la incapacidad de los gobiernos provinciales de restringir los aumentos de sus erogaciones. Esto se vio reflejado en el hecho de que la solución para afrontar el aumento del déficit no pasaba por dar marcha atrás con la transferencia de servicios públicos ni por incrementar los ingresos (por coparticipación o por impuestos provinciales) sino que se limitó a realizar políticas de ajuste del gasto.

En 1998 las provincias todavía no presentaban problemas de endeudamiento ya que hasta este momento, se financiaban por medio de los bancos provinciales y «... la regularización de deudas del gobierno nacional frente a las provincias, la participación de las provincias en el producto de la venta de YPF y [...] por emisiones de bonos de Tesorería...». Pero el enfoque que asumieron el gobierno nacional y el FMI hizo que el problema del déficit se agudizara continuamente ya que se incentivaba a las provincias a endeudarse con el exterior como forma de resolverlo. Un claro ejemplo de esto es, en palabras del acuerdo de 1995: «Los planes de ajuste de las provincias se ven facilitados por préstamos para reestructuración proporcionados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)». Es decir, el propio FMI incitaba a los gobiernos provinciales a aumentar su deuda como política de financiamiento. Al acudir a los mercados financieros para hacer frente a sus necesidades de capital, las provincias resignaron cada vez más ingresos de la coparticipación para hacer frente a los vencimientos de los intereses de la deuda.

A pesar de que los déficit provinciales no disminuyeron y su deuda aumentó, en el acuerdo de 1998 no se tomó en consideración ninguna de estas dos situaciones como problemas a ser resueltos. Ni el FMI ni el Gobierno Nacional hicieron un llamado de atención a esta situación. En cuanto al déficit: «Se prevé que las provincias fortalezcan su situación fiscal en 1999 [...] el déficit provincial disminuirá de una cifra estimada de \$1.870 millones en 1998 a \$1.450 millones en 1999.» En cuanto al endeudamiento: «...el Gobierno seguirá condicionando la observancia de indicadores de solvencia financiera la aprobación federal del endeudamiento de las provincias en moneda extranjera...». Esto demuestra que se consideraba al endeudamiento como una herramienta inocua de financiamiento en la medida que se cumplieren determinados criterios de solvencia controlados por el Gobierno nacional.

Esto contrasta con el enfoque tomado en el acuerdo de 2000: «Al Gobierno le preocupa seriamente el grave deterioro de las finanzas provinciales, especialmente en 1999...». Para resolver esta situación proponen tanto un fuerte ajuste del gasto público como una mejora en la recaudación de ingresos. En el caso de las provincias muy endeudadas que necesitan reestructurar sus pasivos, se supedita el respaldo del Gobierno nacional para esta reestructuración al cumplimiento de programas de ajustes fiscal. Asimismo se reitera el hecho de que el Gobierno «... hará uso de su facultad de aprobación del endeudamiento de las provincias en moneda extranjera [...] para que el nuevo financiamiento que se obtenga sea congruente con una reducción sostenida de los déficit provinciales...».

La lectura de estos dos párrafos separados por dos años muestra la incapacidad del Gobierno nacional de evitar el aumento explosivo de las deudas provinciales mediante su poder de regulación. Esto lo demuestra el hecho de que en el año 2000 había varias provincias que necesitaban reestructurar su deuda externa. Sin embargo, el Gobierno nacional persistía en su interés por controlar la evolución del endeudamiento externo provincial al punto de fijar como un criterio de ejecución del acuerdo firmado, la variación neta de la deuda provincial.

La situación durante el año 2001 llegó a un punto crítico en materia de déficit provincial. En el marco de la Ley de 'Déficit Cero' el Gobierno nacional reclama a las provincias un comportamiento similar, exigiendo drásticos ajustes del gasto.

El acuerdo dice:

«Los gobiernos provinciales están respaldando el ajuste que ha emprendido el Gobierno Federal con una serie de medidas destinadas a eliminar el déficit fiscal de las provincias [...] abarcan la

eliminación de algunas exenciones de impuestos provinciales, recortes salariales, incentivos para jubilación anticipada y reformas administrativas. [...] importantes ahorros de los gastos operativos en legislaturas provinciales y los consejos municipales. Para hacer frente al deterioro de las condiciones de financiamiento, los gobiernos provinciales seguirán adelante con los programas de privatización, que abarcan las empresas de agua y energía así como las loterías provinciales, y [...] utilizarán bonos provinciales para pagar parte de la masa salarial y de la deuda con proveedores.»

En cuanto al financiamiento de los déficit, en cambio, se presenta una novedad. Dado la imposibilidad de acceder a los mercados internacionales, el Gobierno nacional incita a las provincias a continuar con las privatizaciones y a emitir 'deuda forzosa' por medio de bonos para el pago a empleados públicos y proveedores.

La relación entre las provincias y la Nación en el 2003 es mucho más calma. Luego de dos años de ajuste y devaluación mediante, las provincias presentan superávit primario. Esto hace que las medidas propuestas sean continuar con el rumbo fijado por los acuerdos bilaterales. Sin embargo, para evitar un nuevo crecimiento del déficit provincial, el acuerdo prevé un seguimiento estricto de los acuerdos bilaterales Nación-provincias. Este tema es considerado como parte de la 'columna vertebral' del mismo, ya que es un criterio de performance estructural.

2.2. Ingresos tributarios

Los ingresos son la otra pata de la política fiscal, pero que se considera siempre en segundo plano detrás del gasto público. En este punto el acuerdo de 2003 declara que «El objetivo de nivel de ingresos federales para el 2004 se fija en un 20,3% del PBI». Si recordamos que el acuerdo busca un superávit primario del 2,4%, esto significa que casi el 12% de los ingresos se destina directamente a la generación del superávit. De cada 100 pesos recaudados por el estado, 12 se destinarán a «cubrir los pagos netos de la deuda que se encuentran en estado normal y los acuerdos de reestructuración de la deuda a los que pudiere llegarse.»

8 Este tema está tratado en «La coyuntura y sus tendencias», García, Alfredo T. en Realidad Económica N° 198 de 16 de agosto al 20 de septiembre de 2003.

Al comparar este compromiso con el asumido por Brasil descubrimos que el esfuerzo fiscal que debe realizar nuestro país es el mismo que el de nuestro país vecino. Si bien, es verdad que Brasil acordó un superávit del 4,5% del PIB, debemos recordar que su nivel de ingresos sobre el PIB es mucho mayor al de Argentina. Por lo tanto, la relación entre superávit e ingreso es casi la misma.⁸ Queda claro que el superávit comprometido por nuestro país no es mejor que el de Brasil, ya que la comparación debe hacerse en cuanto al

9 La primer medida para reducir este impuesto fue permitir tomar a cuenta de Ganancias y Ganancia Mínima Presunta parte del impuesto (2 por mil). Esto implica que la reducción se efectúa de la manera más regresiva, ya que sólo se benefician con ella los mayores contribuyentes que tributan estos impuestos, dejando a los de menores ingresos pagando una mayor alícuota.

esfuerzo fiscal necesario (que es lo relevante) y no únicamente como porcentaje del PIB. El motivo para festejar que los medios presentaron ante este tema, se diluye frente al análisis completo del mismo.

El acuerdo estipula que en caso de que las estimaciones de ingresos no se cumplan «... el gobierno está dispuesto a introducir medidas para hacer frente a contingencias impositivas, en abril del 2004, en caso de que la recaudación caiga por debajo de los niveles proyectado para el primer trimestre.» Esto podría indicar un cambio en la respuesta a los problemas de coyuntura fiscal ya que no se propone recortes del gasto sino que se plantea un aumento de los ingresos. Sin embargo, cuando se detalla cuales serán esas medidas se descubre que se trata de aumentos en impuestos indirectos:

«...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».

Es decir, los menores ingresos se suplantarán con incrementos del IVA al aumentar la base con los impuestos internos (con lo que se estaría cobrando impuestos sobre impuestos) y por el aumento de los combustibles (lo que implica un aumento de casi todos los precios de la economía) además de la suba de los impuestos a los bienes suntuarios y el alcohol.

2.2.1. Régimen tributario

El acuerdo de 2003 plantea la necesidad de una reforma impositiva que se oriente a «hacer que el sistema fomente más el crecimiento y a la eliminación de los impuestos de carácter distorsivo...». El primer paso será la reducción del impuesto a las transacciones financieras (conocido como impuesto al cheque).⁹ Esta reforma incluye además las siguientes medidas:

«1) la ampliación de la base del IVA, mediante la eliminación de exenciones, salvo los rubros socialmente sensible, los créditos cruzados restantes y la incorporación de los impuestos internos en la base del IVA; 2) mejor alineamiento de los impuestos internos con los niveles regionales; 3) medidas, incluyendo reformas administrativas a fin de permitir una mejor definición y mayor equidad en el pago de impuesto a las ganancias; 4) una simplificación administrativa, sometiendo los ingresos por intereses y dividendos a retención final; 5) una eliminación gradual del impuesto a las exportaciones, a partir del 1º de enero de 2005; y 6) importantes simplificaciones de las leyes impositivas, a fin de facilitar el cumplimiento impositivo y reducir las cargas administrativas.»

Los objetivos planteados en el acuerdo muestran cierta dualidad: por un lado medidas que aumentan la regresividad del sistema impositivo junto con una medida de carácter progresivo. En el primer grupo se encuentra la ampliación de la

10 Luego de la segunda revisión del acuerdo esto se hace más evidente, dado que el tema fue dejado de lado y no se hizo referencia a él en ninguna de las dos revisiones. Por el contrario hubo otros temas tales como la reducción del impuesto a las transacciones financieras y otros impuestos distorsivos que sí fueron tenidos en cuenta en las revisiones.

11 En este sentido es más importante que cualquier exención, la devolución parcial del IVA a las compras con tarjeta de débito y crédito (0,11% del PIB), que hace aún más regresivo este impuesto. Los sectores de mayores ingresos son los que más utilizan estos medios de pago, por lo que en la práctica reciben un subsidio de entre cinco y tres puntos del IVA.

base imponible del IVA, el impuesto más regresivo del sistema tributario y la eliminación de las retenciones a las exportaciones (herramienta clave para redistribuir las ganancias extraordinarias del sector exportador causadas por la devaluación). La única medida claramente progresiva es la inclusión de los ingresos por intereses y dividendos en la base imponible del impuesto a las ganancias. Lamentablemente, queda claro que éste no es un objetivo central del acuerdo, ya que no hay ningún criterio de desempeño asociado a él.¹⁰

Las restantes medidas son menos claras en lo que respecta a su progresividad, tal es el caso de la reforma administrativa del impuesto a las ganancias que, dependiendo de qué definición de equidad se tome, puede dirigirse tanto a la reducción del mínimo no imponible como a un aumento de su progresividad interna. Es decir, puede buscarse la equidad en cuanto a que todos paguen lo mismo bajando el límite del impuesto, o en cuanto a que la alícuota se distribuya progresivamente, gravando aún más a los que más ganan. Aún más, es paradigmático el hecho de que se hable de equidad con respecto al impuesto a las ganancias y no se la mencione cuando se refiere a aumentar la base imponible del IVA.

Analizando esta reforma fiscal, descubrimos que implicaría un aumento generalizado del IVA (al incluir a los impuestos internos en la base del cálculo, por lo que se pagará impuesto sobre otros impuestos) además de la eliminación de las pocas exenciones restantes. En la actualidad sólo están exentos del IVA trece productos y servicios (ocho si se excluyen aquellos en que únicamente están exentos cuando el comprador es el Estado o son prestaciones médicas de las obras sociales), entre los más importantes están los medicamentos, servicios educativos, pan, leche, libros y alquileres menores a \$1.500. Si el objetivo de eliminar exenciones es lograr una mayor equidad no está claro cuál de estos productos debería ser eliminado de la lista. Por el contrario, si el objetivo es bajar los gastos tributarios (el costo fiscal de las exenciones impositivas) el total de estas exenciones no justificaría tanta insistencia en el reclamo del FMI, ya que en el 2003 sólo representó el 0,44% del PIB.¹¹

Otro punto de clara regresividad planteado en el acuerdo es la eliminación de las retenciones a las exportaciones. Este impuesto fue implementado luego de la devaluación del 2002 como una herramienta para compensar, en parte, la redistribución causada por la misma. A pesar de las críticas airadas que el sector exportador y el FMI le hacen, cabe aclarar que es una medida recomendada no sólo por el 'progresismo' sino también por la ortodoxia económica ante una

devaluación. Además, no es la primera vez que se toma una medida como esta y ni tampoco la tasa aplicada es la más alta. Este reclamo del Fondo Monetario va en la línea de las políticas aplicadas en la última década para beneficiar a los sectores ganadores del modelo. Al tomar el camino de la devaluación se hace hincapié en la 'salida exportadora' como herramienta de desarrollo económico. Con esto, los sectores exportadores reciben grandes beneficios artificiales sobre la base de una redistribución regresiva del ingreso nacional. De esta manera, con la eliminación de las retenciones se estaría beneficiando aún más al sector ganador. Estamos ante el mismo mecanismo que, como mostraremos más adelante, elimina los impuestos a las ganancias al sector servicios (especialmente a los servicios financieros), reforzando su posición de ganador dentro de la convertibilidad.

La reforma propuesta en el acuerdo del 2003 mantiene la misma lógica de los anteriores acuerdos, si bien se habla de mejorar la equidad del sistema, las medidas no reflejan este objetivo. Nuevamente el acuerdo de 1989 expresa con total claridad cuáles son los ejes sobre los que el Fondo Monetario Internacional va a presionar durante toda la década. En 1989, como la reforma era tan profunda se explicitaban todos los aspectos que se planeaba modificar, por lo tanto es indispensable citar el párrafo completo:

«El Gobierno considera que el complejo sistema impositivo [...] ocasiona distorsiones y que la existencia de altas tasas impositivas marginales, unida a la proliferación de exenciones impositivas, resultan contrarias a la equidad y a la eficiencia del sistema tributario. Un importante objetivo a mediano plazo es modificar el sistema impositivo para adaptarlo a las necesidades de desarrollo del país [...].

Un componente clave del Proyecto de Ley de reforma impositiva es la ampliación de la base del impuesto al valor agregado a fin de incluir todos los bienes y servicios, con una tasa única del 15%, y la eliminación de todas las exenciones actualmente vigentes. [...] se creará un impuesto mínimo sobre las ganancias del 1% sobre el valor de los activos brutos de las sociedades y se reducirá la tasa vigente del impuesto sobre las ganancias del 33% al 20%. Se simplificará el impuesto sobre la renta de las personas físicas [...], se reducirá la tasa máxima del 35% al 30% y se limitará a cinco el número de categorías [...]. Al entrar en vigencia la reforma se eliminarán varios impuestos, incluidos los impuestos sobre las ganancias de capital, sobre los capitales y sobre el patrimonio neto. La tasa del impuesto sobre los débitos bancarios se reducirá del 7 por mil al 3 por mil. [...] Se reducen los recargos y multas para las empresas y personas físicas que presenten espontáneamente la declaración de sus deudas impositivas en mora.»

Como se hace evidente en los párrafos siguientes, el único acuerdo que cita la importancia del sistema tributario para el

desarrollo nacional es el de 1989. En este acuerdo se sientan las bases para la eliminación de una serie de impuestos que incluyen a algunos de los más progresivos del sistema tributario tales como los impuestos sobre las ganancias de capital (intereses y dividendos) y sobre el patrimonio neto de las empresas. Asimismo se identifican cuáles serán los impuestos clave en el sistema tributario argentino de los próximos años: IVA y Ganancias.

La evolución del sistema tributario luego de la reforma de 1989 fue delineada en los sucesivos acuerdos de la década siguiendo la misma lógica. Los párrafos siguientes explicitan las reformas tributarias comprometidas en cada año:

Acuerdo de 1995:

«Un aumento transitorio de 3 puntos porcentuales que eleva a 21% la tasa del IVA [...]. Aumentos de los aranceles de importación, [...] un arancel del 10% sobre las importaciones de bienes de capital [...]. La eliminación de anteriores reducciones de las contribuciones patronales [...] junto con una rebaja de las tasas pertinentes en el sector servicios [...]. La ampliación de la base imponible del IVA y el impuesto a las Ganancias fundamentalmente mediante la eliminación de deducciones y exenciones; la ampliación de la base imponible y la reducción de la tasa del impuesto al patrimonio. [...] El otorgamiento de nuevas facilidades para regularizar el pago de impuestos en mora.»

Acuerdo de 1998:

«Esta reforma permitirá ampliar la base imponible del IVA, establecer un impuesto mínimo sobre las ganancias basado sobre los activos de las empresas, [...] reducir los aportes patronales a la seguridad social.»

Acuerdo de 2000:

«Esta reforma tributaria incluye aumento de las alícuotas de los impuestos a las ganancias, internos, a los combustibles y a los bienes personales, la ampliación de la base del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias. [...] En el diseño del paquete de medidas impositivas, el Gobierno ha procurado por todos los medios reducir a un mínimo su impacto en los grupos de menores ingresos y eliminar las distorsiones. El Gobierno también ha decidido que la reducción prevista de las contribuciones patronales [...] se limitará a los aumentos netos del empleo [...] un plan de facilidades de pago de las deudas en mora por impuestos y aportes y contribuciones a la seguridad social, [...] al mismo tiempo se anunció la derogación de otras formas vigentes de condena- ción de deudas tributarias para reducir el riesgo moral»

Acuerdo de 2001:

«Con el objeto de fortalecer las finanzas públicas y promover el consumo privado, [...] se adoptó un paquete fiscal que incluye las siguientes medidas: aumento de la deducción especial y de la deducción por cargas de familia del impuesto a las ganancias [...]; unificación de los aportes patronales a la seguridad social en el 16% [...]; incremento de los impuestos sobre los combustibles

diesel[...]; nueva paliación de las actividades sujetas al IVA (transporte, televisión por cable; prensa impresa y otras actividades). Se elevó al 0,6% la tasa del impuesto a las transacciones financieras[...]. Se elevaron en 4 puntos porcentuales los aportes provisionales a que están sujetas las empresas del sector de servicios.»

Los párrafos precedentes muestran las continuidades de ciertas políticas y los vaivenes en otras. Entre las primeras encontramos las referidas al IVA y Ganancias, que como mencionáramos anteriormente son el eje del sistema tributario desde la reforma de principio de la década. En un repaso de los acuerdos se observa claramente cómo en todos se menciona la necesidad de aumentar la base imponible y la alícuota del impuesto al valor agregado. Año a año se eliminaron casi todas las exenciones, a su vez que se aumentó la alícuota desde el 15% al 21% (siempre ‘transitoriamente’). Entre las políticas que no tuvieron un rumbo claro y que ante cada coyuntura cambiaron, se encuentran los aportes patronales y contribuciones a la seguridad social. La tendencia ha sido bajar los aportes (como herramienta primordial para solucionar el problema de desempleo y posteriormente aumentar la competitividad), pero ante necesidades coyunturales de mayores ingresos se los aumentaba.

En el acuerdo de 1989 se estableció un tratamiento preferencial para el sector financiero por la eliminación de los impuestos al capital y a su ganancia. Esta medida de privilegio nunca fue modificada ni siquiera mencionada (salvo en el acuerdo del 2003). Por el contrario, fue reforzada con rebajas de las contribuciones patronales al sector de servicios mayores que al resto de la economía. Es decir, desde el principio de la década del noventa se estableció cuál sería el sector privilegiado. El sector financiero, que de acuerdo al modelo de acumulación implantado será quien va a generar las mayores ganancias, a priori es quien menos paga impuestos por ellas.

En el acuerdo de 2003 se establece como criterio de performance estructural la aprobación de un paquete de leyes «antievasión» para noviembre del 2003 y una segunda reforma para principio del 2004. El contenido de las mismas no difieren en mucho de lo propuesto en anteriores acuerdos. Se hace mención a un mayor control de operatorias de evasión impositiva como la utilización de facturas falsas de IVA, abuso de precios de transferencia, operaciones con paraísos fiscales y trabajo en negro. Es significativo que la preocupación del Gobierno por el trabajo en negro tenga que ver con la merma de los ingresos fiscales y no con los problemas sociales de los trabajadores informales (falta de obra social, aportes jubilatorios, cobertura de riesgo de trabajo ni sindical, condiciones de trabajo, etc.)

Un punto que llama la atención es que en casi todos los acuerdos se declaran moratorias impositivas de distinto alcance, mediando pocos años entre ellas. En el acuerdo de 2003, en cambio, se plantea que «... el Gobierno continuará con su política de no declarar moratorias impositivas (criterio de performance estructural continua)». El compromiso ha asumido la forma más estricta que puede incluir un acuerdo, sólo igualado con el de no atrasarse en los pagos a los organismos internacionales y el de no restringir los derechos de los acreedores privados. Es decir que en el tiempo que dure el acuerdo (3 años) tanto un default con los organismos internacionales o la implementación de una moratoria implicaría la inmediata ruptura del mismo. Sin embargo, en febrero de 2004 se lanzó una ambiciosa moratoria para monotributistas y autónomos sin que esto causara ninguna consecuencia en la relación con el FMI. Más aún, en la segunda revisión firmada pocos días después, ni siquiera apareció como un incumplimiento del acuerdo.

Finalmente el acuerdo establece medidas que permitan simplificar el pago de los impuestos a fin de lograr un mayor cumplimiento impositivo y bajar los costos de administración. Las reformas administrativas de este tipo son un reclamo de todos los acuerdos. Mas allá de cuánto fuera la recaudación efectiva de cada año, siempre se la considera menor a la 'potencial' y se buscan mecanismo administrativos que permitan reducir la evasión. Asimismo, se pone el acento en los gastos en que incurre el Gobierno en la recaudación, solicitando reformas para aumentar la eficiencia administrativa.

2.2.2. Coparticipación

Desde la reforma constitucional de 1994, está pendiente la firma de una nueva ley de coparticipación impositiva. Por ello, la distribución de los ingresos coparticipables se establecen en acuerdos multilaterales entre las provincias y el Gobierno Federal. En los sucesivos acuerdos se comprometió la firma de una nueva Ley de coparticipación. El acuerdo del 2003 no fue una excepción en este tema, ya que se estableció «... la aprobación legislativa de una ley modificada de coparticipación federal y una ley de responsabilidad fiscal. Para favorecer el esfuerzo de reforma nos proponemos llegar a un acuerdo formal con los gobernadores provinciales respecto a estos objetivos para fines de marzo del 2004 (criterio de performance estructural)».

Como se señalara antes, el Fondo Monetario ha ampliado sus ámbitos de control. Esto queda muy claro al analizar las especificaciones planteadas en los acuerdos con respecto al tema de la relación Nación – Provincias. Se llega al punto de

establecerse en el acuerdo del 2003 como criterios de desempeño estructural «la ratificación de acuerdos bilaterales [...] en provincias que representen por lo menos el cien por ciento del déficit provincial consolidado del 2002» y «Acuerdo formal sobre los objetivos de la legislación de reforma de las relaciones intergubernamentales y de responsabilidad fiscal [...] deberá lograrse por lo menos con 20 gobernadores que representen como mínimo a un 90% de la población de la Argentina»

A pesar de los estrictos controles del FMI en este tema, a la fecha límite para estos criterios (marzo de 2004) estos compromisos no habían sido cumplidos.

3. DEUDA PÚBLICA

En lo referido al tercer objetivo del acuerdo de 2003, la Deuda Pública luego del default (el tema de mayor discusión, más presiones de parte del Fondo y al que se subordinan el resto de los objetivos), el texto es claro:

«... **la necesidad de poner fin a los atrasos en los pagos de la deuda pública y privada y de reconstituir las reservas para que alcancen niveles más holgados. [...] La exposición de FMI, Banco Mundial, y BID se mantendrá constante durante el periodo del programa y la Argentina** abonará intereses a las entidades financieras internacionales con recursos propios.»

Como ya comentamos, en los únicos lugares donde se menciona la problemática social o al crecimiento, se explicita claramente que en este acuerdo esos temas están sometidos a los problemas principales: «el alto nivel de endeudamiento» y «ordenar las relaciones con los acreedores». Sin embargo, es evidente que no toda la deuda pública reviste la misma importancia. Mientras que Argentina se compromete (a riesgo de que caiga el acuerdo con el FMI) a no atrasarse en los pagos a los organismos internacionales a quienes se le abonan la totalidad de los intereses (lo que significa un nuevo financiamiento de 1.200 millones de dólares para refinanciar el capital), la deuda con los acreedores privados se mantiene en cesación de pagos. El acuerdo sólo establece que para Septiembre de 2003 se presente la propuesta de reestructuración y que la misma esté finalizada para mediados del 2004. Mientras que Argentina cumplió con la primera parte ofreciendo una quita del 75%, el fin de la reestructuración (y de las diversas presiones que conlleva la negociación) está lejos de alcanzarse.

En los acuerdos anteriores, la necesidad de reestructurar la deuda pública como único medio para evitar la cesación de pagos, que finalmente se llevó a cabo en los últimos días del 2001, es evidente. De esta manera, en el año 2000 se realiza un canje de deuda (el megacanje), difiriendo los servicios de la deuda más allá del 2005, capitalizando intereses y aumen-

tando la duración promedio de la deuda en 3 años. Un canje como este ya se proponía en el acuerdo del año 2000, en que se declara que:

«Los principales objetivos de la política de gestión de la deuda [...] son suavizar y extender el perfil de sus vencimientos...»

Aún en el de 1995, acuerdo en el que mejor se observa el funcionamiento de lo que más tarde se llamaría ‘piloto automático’ (por ejemplo declara que «Los principios rectores de la política económica para 1995 seguirán siendo los mismos que en años anteriores, es decir: mantener el equilibrio fiscal y financiero y cumplir estrictamente la Ley de Convertibilidad»), se plantea la necesidad de un canje de la deuda aunque con la particularidad de que todavía se podían comprometer para esto ‘las joyas de la abuela’:

«... el Gobierno seguirá [...] reduciendo la deuda mediante el canje de deuda por participaciones de capital o la venta de activos para poder administrar satisfactoriamente el servicio de su deuda externa e interna. Asimismo, [...] mejorar la estructura de vencimientos de la deuda en la medida en que las condiciones del mercado internacional de capitales lo permitan.»

También en el acuerdo de ese año, se compromete el superávit producido por los ajustes de la política fiscal (\$ 2.000 millones) para «amortizar la deuda pública».

Debemos remontarnos al año 1989 para llegar a una situación de default similar a la de 2003, lo que hace que los acuerdos tengan más en común. En 1989, además de haber entrado en cesación de pagos, «... la Ley de Emergencia Económica estableció la reprogramación obligatoria a plazos de vencimientos más largos de los títulos del gobierno a corto plazo...» así como la transformación de los plazos fijos de plaza en bonos en dólares del gobierno nacional (BONEX). Se reconocía además la importancia de normalizar a mediano plazo esta situación de default:

«El Gobierno considera importante el restablecimiento de las relaciones normales con los acreedores externos de Argentina y ha previsto iniciar a la brevedad negociaciones con los acreedores para la regularización de los atrasos en los pagos pendientes...»

Como en el 2003, se reconoce que la única manera de lograr la viabilidad del pago de la deuda externa es mediante una quita tanto de capital como de sus servicios:

«... el Gobierno cree que será necesario reducir la deuda y la carga que representa su servicio si desea alcanzar un crecimiento económico satisfactorio a mediano y largo plazo.»

Sin embargo, al igual que en el 2003, no todos los acreedores tienen el mismo trato. Recordemos que en la década de los ochenta, la deuda pública se componía principalmente de préstamos de grandes bancos internacionales y de los Organismos Internacionales de Crédito y que los bonos tenían

un peso insignificante. El acuerdo de 1989 es claro al expresar la voluntad de ‘honrar la deuda’ contraída con los organismos internacionales sin ninguna reducción, dejando en default a los préstamos de los bancos internacionales:

«Con excepción de los atrasos en el servicio de la deuda del sector público a mediano y largo plazo contraída con los bancos comerciales [...] es intención del Gobierno reducir los atrasos en los pagos al exterior del servicio de la deuda del sector público, mediante los pagos en efectivo o refinanciación, [...] eliminar tales atrasos antes de fin de marzo de 1990 y mantenerse al día con sus pagos...»

Al igual que en el 2003, el FMI se asegura por medio de los acuerdos el cobro sin ninguna quita ni modificación de sus acreencias. No obstante el hecho de que su primer objetivo sea obligar a los países (en este caso la Argentina) a pagar sus deudas, el FMI no deja por esto de presionar por el pago de la deuda externa a los acreedores privados. Ya desde la crisis de deuda en América Latina el FMI se transformó en el ‘gendarme de las finanzas internacionales’, negociando por los bancos con los países deudores y exigiendo, vía acuerdos, las reformas necesarias para el pago de los préstamos adeudados. De la misma manera en 2003 el Fondo está presionando para la regularización del pago a acreedores privados.

A pesar de que en todos los acuerdos se reconoce la vital importancia de reducir la carga de la deuda externa y de una reestructuración que haga viable el crecimiento, vemos repetido en el acuerdo de 2003 la misma situación que catorce años antes. Más allá de las diferencias coyunturales de ambos momentos, es clara la idea de que el pago de la deuda externa es imposible. Luego de casi quince años de ajuste y la venta del patrimonio nacional, nunca se logró una situación en que la deuda fuese ‘manejable’. Aún en los acuerdos más optimistas, se plantea la necesidad de una reestructuración.

4. SISTEMA BANCARIO

El cuarto objetivo que se presenta en el acuerdo de 2003 es el fortalecimiento del Sistema Bancario, en el que se incluyen tanto la banca pública como la banca privada. Si se recuerda la situación en que se encontraba el mercado financiero luego de la crisis del 2001 (corralito y devaluación mediante) los objetivos del acuerdo del 2003 sobre este punto son claros:

«Una estrategia continua de fortalecimiento del sistema bancario [...] que facilite mayor expansión del crédito, lo cual es fundamental para mantener el impulso de crecimiento.»

Sin embargo, a la hora de las verdaderas exigencias y dejando de lado las promesas, el único punto de este tema, que debe ser cumplido a riesgo de que se incumpla el acuerdo (criterio de performance estructural) es la aprobación por

12 Por indexación asimétrica se entiende la diferencia en contra de los bancos por la indexación de los préstamos hipotecarios mediante CVS (Coeficiente de Variación Salarial) mientras que los depósitos reprogramados del «corralito» lo hacen por el CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia). Por pesificación asimétrica se entiende a la diferencia entre la pesificación 1 a 1 de los préstamos y la pesificación 1 a 1,40 de los depósitos.

parte del Congreso de la ley que compense a los bancos de «... los efectos netos de la indexación asimétrica (CVS-CER) en el sistema bancario» lo que representa unos 3.800 millones de pesos según consta en el mismo acuerdo. A esta cifra debemos sumarle la emisión de 8.600 millones de pesos correspondientes a la finalización de la compensación por la pesificación asimétrica.¹² En la primera revisión del acuerdo figura como casi terminada la compensación por la pesificación asimétrica por un valor total de 24.000 millones de pesos, mientras que se reconoce un atraso en los 2.800 millones de pesos correspondientes a la indexación asimétrica que se emitirían en marzo (nuevamente como un criterio de desempeño estructural del acuerdo).

En cuanto a las medidas necesarias para «fortalecer los bancos y facilitar un aumento en el otorgamiento de préstamos por parte de estos» el acuerdo propone «la reducción gradual prevista del impuesto a las transacciones financieras y la reducción del alto nivel de encaje. Dichas medidas se complementarán con los esfuerzos propios de los bancos para: 1) aumentar el nivel de préstamos; 2) reducir sus altos costos operativos; y 3) la pronta reestructuración de la deuda privada.»

Este párrafo indica una toma de posición de parte del Gobierno ya que es la primera vez que se hace referencia a la ineficiencia del sector privado, en particular al sector financiero, la niña mimada de la economía en los noventa. Sin embargo, esta postura no tuvo consecuencias efectivas ya que no se incluyeron criterios de cumplimiento obligatorio ni existen medidas en este sentido.

4.1. Bancos públicos

En lo que respecta a los Bancos Públicos, el acuerdo promete una revisión estratégica de su rol. Para esto se realiza un llamado a concurso para dos consultoras internacionales que realicen esta tarea en el Banco de la Nación Argentina y en el Banco de la Provincia de Buenos Aires (licitación que se presenta como un criterio estructural). Estas consultoras propondrán un «plan de acción detallado para la reestructuración y el fortalecimiento de los bancos públicos». En cuanto al «tercer banco público más grande» (el Banco de la Ciudad de Buenos Aires) el acuerdo promete «supervisar sus operaciones y cumplimiento con las normas regulatorias a través de la Superintendencia de Bancos» pero no se hace un compromiso para su reestructuración.

En este punto el acuerdo nos muestra una vez más de qué manera representa una continuidad por lo menos desde 1989. En todos los acuerdos se menciona en mayor o menor medida la promesa de reformular, achicar y cuando se puede privatizar la banca pública nacional, provincial y municipal. En

13 A pesar de no haber sido seleccionado para su análisis en el resto del trabajo, debemos agregarlo en este punto ya que las conclusiones a las que llegaríamos sin él serían erróneas. Por ejemplo, podríamos pensar que el acuerdo de septiembre es el primero en mencionar al Banco Ciudad de Buenos Aires.

realidad, el tratamiento de este punto en el acuerdo de septiembre de 2003 se trata de una copia modificada del acuerdo enero de 2003 (firmado por el Gobierno provisional de Duhalde)¹³. En este acuerdo, se comprometió la realización de una licitación internacional para «una revisión estratégica del Banco de la Nación Argentina, Banco de la Provincial de Buenos Aires y Banco de la Ciudad de Buenos Aires» que analizara «el futuro rol estratégico de los bancos públicos, incluyendo decisiones sobre capitalización a través de la emisión pública de acciones.» En el acuerdo de septiembre no se compromete la reestructuración del Banco Ciudad, aunque se lo continúa mencionando. En cuanto a los Bancos Nación y Provincia se sigue manteniendo el mismo pedido de licitación internacional, con la salvedad de que ahora se cuida un poco más el léxico para no dejar entrever los verdaderos objetivos (por ejemplo, no se explicita la intención de privatizarlos).

Nuevamente debemos remontarnos a 1989 para comprender hasta qué punto existe una continuidad en las políticas. En el acuerdo de 1989 se declara:

«El Banco Hipotecario Nacional [...] no satisface una necesidad genuina y sus operaciones se han de recortar drásticamente mientras que se van a reestructurar otras instituciones como el Banco Nacional de Desarrollo con miras a acrecentar la eficiencia de sus operaciones de modo que los bancos oficiales dejen de comprometer recursos del Banco Central.»

Además de darnos un muy buen ejemplo de la política que impuso la Convertibilidad en la Argentina (se reestructura un banco dedicado a un ‘Desarrollo’ en vías de extinción por motivos meramente fiscales), este párrafo nos muestra claramente a qué se refieren los acuerdos con el FMI cuando mencionan ‘reestructuración’. Para esto no hay más que ver el acuerdo de 1998:

«El Gobierno espera concluir la privatización del Banco Hipotecario Nacional y vender [...] la cartera de préstamos de los bancos federales liquidados como el BANADE. En el caso del último banco comercial que aún pertenece al gobierno federal, el Banco Nación, es intención de las autoridades modificar su status jurídico transformándolo de una empresa estatal en una sociedad anónima de propiedad estatal, permitir una mayor divulgación de información sobre sus actividades y establecer una mayor responsabilidad gerencial».

Es decir, donde dice ‘reestructuración’ siguiendo la experiencia debe leerse ‘próxima liquidación’. Al mismo tiempo, ya se comienza a mencionar al que será el mayor objetivo a partir de ese momento: la ‘reestructuración’ del Banco de la Nación Argentina, el mayor banco del país, mediante su transformación en sociedad anónima. Si bien no se menciona explícitamente la idea de su privatización, debemos recordar

que el primer paso para la venta de YPF fue su transformación en sociedad anónima estatal, terminando pocos años después en manos de capitales extranjeros.

El acuerdo de 1989 nuevamente nos ayuda a entender la lógica de funcionamiento de toda la década ya que se explicitan los objetivos que en todos los demás aparecen implícitos. En este punto descubrimos que el propósito de la privatización y reestructuración de la banca pública nacional y provincial es: «devolver a los bancos comerciales las funciones de asignación de crédito conforme a las pautas de mercado.» Es decir (y en este punto ya no debería sorprendernos) achicamiento del estado para dar lugar a que los privados hagan sus negocios mediante las ‘pautas del mercado’.

En 1995 ya se había logrado avanzar con la privatización de los bancos públicos más chicos, provinciales y municipales, en sintonía de lo que fue la gran concentración que se verificó en el sistema financiero argentino en la década de los noventa. Esta concentración significó la desaparición de los pequeños bancos municipales, provinciales y cooperativos, en beneficio de la gran banca extranjera. Sin embargo, como menciona el acuerdo, estas privatizaciones se realizaron con ‘una pequeña ayuda de mis amigos’:

«...el Gobierno se propone crear dos fondos, el primero destinado a capitalizar, reestructurar y privatizar los bancos provinciales en el contexto de préstamos otorgados a tal efecto por el Banco Mundial y el BID, y el segundo para facilitar la reestructuración del sistema financiero privado...»

El acuerdo del 2000 casi repite textualmente lo expuesto en el acuerdo de 1998 con respecto a la reforma del Banco de la Nación: «El Gobierno presentará proyectos de ley para transformar al Banco de la Nación Argentina en una sociedad anónima estatal, dar más transparencia a sus operaciones, [...] Asimismo, se están tomando medidas para constituir provisiones adecuadas en la cartera de préstamos del Banco Nación y para que el banco este suficientemente capitalizado.»

Luego de este acuerdo, crisis mediante, disminuye la intensidad de las exigencias. De esta manera, el acuerdo de 2001 se propone «apuntalar a los bancos oficiales». Para esto, además de recapitalizar al Banco de la Provincia de Buenos Aires mediante el pase de su cartera de préstamos en mora (muchos de ellos incobrables) a la Provincia, se propone «...una auditoría externa independiente antes de fin de año del BPBA...» y en cuanto «... al Banco de la Nación Argentina y otras entidades públicas, el Banco Central [...] adoptará las medidas tendientes a conseguir los mismos objetivos de transparencia y eficiencia.»

De esta manera, descubrimos que el acuerdo de septiembre de 2003 no hace más que repetir las mismas políticas para el sistema financiero que se vienen aplicando desde 1989. Se reitera la idea de una auditoría externa, en forma de consultoría internacional tanto para el Banco de la Provincia de Buenos Aires como para el Banco de la Nación Argentina. En este punto existe un pequeño retroceso en las exigencias del Fondo en cuanto a la revisión del Banco Ciudad, en el acuerdo de enero de 2003 se muestran claramente las intenciones privatistas de las consultoras.

Si bien, esta exigencia no se cumplió para la primera revisión de marzo de 2004, sí se lanzó la licitación antes de la segunda. El objetivo sigue siendo el mismo: la 'reestructuración' de la Banca Pública. Conociendo la evolución de los acuerdos, podemos imaginar a qué se refieren, aunque dependerá del actual gobierno que estas medidas se lleven efectivamente a la práctica.

5. BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

5.1. Política monetaria.

La aplicación de la Ley de Convertibilidad durante diez años, implicó la imposibilidad legal de realizar política monetaria activa. Por lo tanto las medidas de política monetaria estuvieron ausentes en los acuerdos posteriores a 1992. Estos se limitaron a repetir: en 1995 «La política monetaria seguirá rigiéndose por la Ley de Convertibilidad, que exige que la base monetaria esté respaldada íntegramente con reservas internacionales...» en el acuerdo de 1998 se continúa en la misma línea «En el marco del régimen de convertibilidad, las políticas financieras seguirán orientándose a fortalecer la confianza en el sistema bancario local.» Como queda claro en el acuerdo de 1995 «... El Gobierno confía en que las medidas que se han adoptado para reforzar la política fiscal –y el apoyo del Fondo Monetario Internacional y de otras instituciones– permitirán restablecer la confianza y revertir la salida de capitales, con lo cual se fortalecerá la liquidez bancaria.» La política monetaria quedaba librada a los humores de los inversores extranjeros, ya que dependía exclusivamente de los ingresos y egresos de capitales. El Banco Central se limitaba a regular la creación de dinero secundario a través de los requisitos de liquidez del sistema bancario.

Luego de la devaluación de 2002, el Banco Central recuperó la capacidad de realizar políticas monetarias activas, lo que significa que debe elegir las herramientas que utilizará; el acuerdo del 2003 define que llevará a cabo:

«Reformas que establezcan una mayor independencia y controles en la implementación de la política monetaria –llevando a un sistema de metas de inflación– y en el desarrollo de la actividad de supervisión del sector financiero»

14 El análisis del sistema de metas de inflación se realizó sobre la base del Informe Monetario Financiero N° 287, Centro de Estudios Financieros del IMFC, Enero de 2004.

Por lo tanto se establece la implementación del sistema de metas de inflación como herramienta de política monetaria a partir del 2005. Este sistema posee ciertas características que muestran a las claras su alineación con el ideario ortodoxo de política monetaria.¹⁴ Por un lado determina como su objetivo exclusivo el control de las expectativas de inflación por medio de la tasa de interés y para ello deja de lado cualquier otra ancla nominal (objetivos de tipo de cambio o de crecimiento del producto). Esto implica que la economía real debe ajustarse a lo que suceda en el ámbito financiero. Si el objetivo es mantener baja la inflación no importarían los efectos contractivos, con su consiguiente efecto en el producto y el empleo, que pueda ocasionar un aumento de la tasa de interés.

A su vez, este sistema se basa en una lectura muy estrecha de cuáles deben ser los mecanismos utilizados por el BCRA a fin de defender el valor de la moneda. Se considera que la única forma de preservar su valor es a través de la contención y estabilización de las expectativas de inflación. En este punto es necesario remarcar que el sistema no se basa en contener la inflación a secas, sino en contener y estabilizar las expectativas de inflación. Esta diferencia es clave, ya que las metas de inflación se establecen de acuerdo a un relevamiento de las expectativas de corto plazo del mercado, lo que significa que se consideran a estas como racionales. Esta visión niega la existencia de pujas distributivas entre distintos sectores de la economía que inciden en la evolución de la inflación; así como también, en definitiva, legitima las expectativas inflacionarias que, últimamente, han estado muy lejos de la inflación efectivamente observada.

5.2. Política cambiaria

Otro de los puntos en que se encuentran diferencias obvias con respecto a los acuerdos de la década del noventa es la política cambiaria. Sólo en el acuerdo de 1989 se hace referencia a la misma:

«El gobierno reconoce la importancia de contar con un tipo de cambio competitivo que estimule las exportaciones y fomente el crecimiento económico. Para ello, el plan de medidas de emergencia que entró en vigor en junio incluyó una devaluación del austral del 65%. [...] se vigilará el tipo de cambio con el objetivo de mantener su competitividad externa...»

En el resto de los acuerdos, queda claro que al estar obturada la política cambiaria, la mejora de la competitividad externa recaía sobre los aumentos de la productividad, por ejemplo en 1995 «se espera que el mantenimiento de los altos niveles de inversión, la continuación de extraordinarios aumentos de productividad y la reducción de los costos laborales contribuyan a elevar la competitividad de las exportaciones argentinas...» En el

acuerdo de 1998 se expresa que «El programa se orienta a mantener la tasa de inflación en menos del 1% [...] que sumado al aumento que se espera en la productividad y al impacto favorable de la reforma tributaria sobre los costos laborales, fortalecerá la competitividad internacional de Argentina...» En el 2000, y en un contexto de duradera y profunda crisis, el Gobierno mantuvo firme su postura de cómo acrecentar la competitividad internacional: «La competitividad internacional de la economía se fortalecerá a través de una continua reducción de los costos y precios, de los aumentos de la productividad, una vasta gama de reformas estructurales –especialmente en el mercado laboral, los sistemas de educación y salud y el sistema financiero-, y una mayor competencia como resultado de mejoras del marco regulatorio.»

En el año 2001, y frente a la incapacidad de estas políticas de revertir la crisis se adoptaron dos nuevas medidas: la flexibilización de la Ley de Convertibilidad y el factor de convergencia que permitiría atenuar los efectos de la revaluación del peso en el comercio exterior:

«En junio, el Congreso aprobó la nueva ley de convertibilidad, en virtud de la cual el valor del peso estará determinado por una canasta integrada en partes iguales por el euro y el dólar cuando ambas monedas alcancen la paridad. El nuevo mecanismo [...] permite que el tipo de cambio efectivo nominal sea más estable.»
«Se estableció un mecanismo de compensación para el comercio exterior, [...] que tiene por objeto mejorar la competitividad y racionalizar la política comercial [...] consiste en un reembolso a los exportadores y el cobro de derechos a los importadores por el equivalente de la diferencia entre el tipo de cambio actual y el derivado de la aplicación de una canasta en la que el euro y el dólar tengan igual ponderación.»

Estos párrafos muestran cuál fue la lógica que derivó en la dramática crisis de los últimos años. Frente al corsé que significaba, para la producción local, la Ley de Convertibilidad, los ‘esfuerzos’ para lograr mayor competitividad se centraban en reiteradas bajas de los costos laborales. Año tras año se comprometían mayores disminuciones a los costos laborales, identificados como la clave para aumentar la competitividad perdida. Año tras año aumentaban los índices de desempleo y la precarización laboral junto a la caída de la producción industrial. Es revelador de la miopía económica que guiaba al país, la frase con la que cierra el anteúltimo párrafo del acuerdo del 2001: «Además, se están preparando planes para mejorar la capacitación laboral de las personas que se incorporen al mercado de trabajo y de los desempleados, permitiendo a los empleadores ofrecer contratos de empleo **temporales con un nivel más bajo de sueldo y prestaciones.**»

El acuerdo del 2003 parece haber dejado de lado la lógica que consideraba a los menores costos laborales como único me-

canismo del aumento de la competitividad internacional. Sin embargo la política cambiaria parece no ser parte de las herramientas que va a utilizar el gobierno, ya que sólo se menciona que la transición hacia un régimen de metas de inflación se hará «... en el marco de un régimen de tipo de cambio flotante...» y que «A fin de fortalecer el potencial del sector exportador, procuraremos eliminar los factores que desincentivan a los exportadores [...] mediante la eliminación gradual de los impuestos a las exportaciones y la eliminación de las demoras en los reintegros al IVA. Asimismo, procuraremos aumentar la apertura comercial mediante la eliminación gradual de los regímenes especiales [...] y continuando con una activa participación en las negociaciones comerciales multilaterales y regionales a fin de establecer un entorno comercial más liberal.»

Relegar a un segundo plano la política cambiaria es parte de la lógica que aplica el Fondo Monetario Internacional, que presionó en los primeros meses del 2002 y en plena crisis de incertidumbre, por la flotación libre del peso. Esto se condice con la implantación del sistema de metas de inflación que persigue como principal objetivo la estabilización de las expectativas inflacionarias a costa del manejo de cualquier otra variable, entre ellas el tipo de cambio.

5.3. Organización administrativa

Otro punto sobre el que se hace hincapié en todos los acuerdos es lograr una mayor independencia de la autoridad monetaria. En este sentido, y más allá de la derogación de la Ley de Convertibilidad, hay una fuerte continuidad con las políticas de los noventa. Los lineamientos de 1998 así lo indican:

«...el gobierno tratará de obtener la aprobación parlamentaria de las modificaciones ya propuestas a la Carta Orgánica del BCRA y a la Ley de Entidades Financieras» [...] «Entre otras cosas estos cambios facilitarán el mantenimiento de una adecuada capitalización del BCRA, reforzarán la capacidad de fiscalización del BCRA, [...] reforzaran la protección jurídica y las inmunidades de la dirección del BCRA en lo que respecta a las medidas adoptadas en el cumplimiento de sus funciones...»

Esta preocupación se mantiene en el año 2000

«...el Gobierno procura obtener la pronta aprobación de las modificaciones propuestas a la Carta Orgánica del BCRA...»

Durante el 2003 tanto la Ley de Entidades Financieras como la Carta Orgánica del BCRA fueron modificadas, aunque no con la intensidad requerida, por lo que varios de los objetivos de los acuerdos anteriores han sido cumplidos, por ejemplo la aprobación de la inmunidad para el directorio del Banco Central. Sin embargo, a pesar de haber conseguido la aprobación de estas leyes, sigue siendo un *leit motiv* de todos los acuerdos la necesidad de acrecentar la autonomía e

independencia de los hacedores de la política monetaria. Nunca son suficientes las medidas tomadas para garantizar que se aplique la política dictada por el Fondo. En el acuerdo de 2003, en el contexto de un sistema de metas de inflación (política monetaria ortodoxa recomendada por el FMI), el Banco Central deberá rendir cuentas ante el congreso y la opinión pública además de exigirse una nueva reforma a su Carta Orgánica lo que representa un criterio estructural.

«... se ha establecido [...] otro grupo de trabajo en el ámbito del Banco Central para considerar la conveniencia de introducir cambios en la Carta Orgánica del Banco Central, incluyendo propuestas [...] para fortalecer la independencia y la responsabilidad de rendir cuentas ante el Congreso y la opinión pública.»

Esto no significa que el Banco Central pierda discrecionalidad, sino que la rendición de cuentas se hace no sobre las herramientas de política económica que se utilizan sino únicamente sobre sus resultados. En el caso de una política de metas de inflación como la propuesta, esto significa la confrontación del objetivo de inflación propuesto y la inflación efectiva.

Por último hay un punto en que el acuerdo del 2003 incluye una variante con relación a los demás, y es la supervisión del sistema financiero.

«El gobierno se encuentra considerando la creación de un ente regulador, separado del Banco Central, para supervisar el sistema bancario [...] tendría carácter totalmente independiente y sería responsable ante el Congreso. El gobierno [...] estudiará la conveniencia de unificar la supervisión del sector financiero en un único ente regulador.»

Si bien la supervisión del sistema bancario es una preocupación recurrente en los sucesivos acuerdos, es la primera vez que se señala la necesidad de quitarle esta atribución al Banco Central. El alcance regulador de este ente abarcaría tanto al sistema bancario, como al sector de seguros y de fondos de jubilaciones y pensiones. Al momento de redactarse este informe, la creación del ente había sido aprobada por decreto N° 476/2004 del Poder Ejecutivo.

6. OTROS TEMAS

En este apartado hemos incluido una serie de temas que aparecen al final del acuerdo del 2003 bajo el objetivo de mejorar el clima de inversiones. Se abarca tanto a la renegociación de los contratos de las privatizadas, la reestructuración de las deudas privadas y la transparencia en la justicia, como la lucha contra el financiamiento al terrorismo internacional. El acuerdo dice que el gobierno va a desarrollar:

«Medidas tendientes al mejoramiento del clima de inversiones, que aseguren 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».

El primer punto mencionado es garantizar la viabilidad de los servicios públicos privatizados. En los anteriores acuerdos siempre se hizo referencia a las empresas privatizadas, pero el tenor de las apariciones de este tema varió significativamente. Por ejemplo, en el acuerdo de 1989 se estableció que la piedra angular del programa económico sería la privatización de todas las empresas pertenecientes al Estado. De esta forma y sobre la base del ideario difundido por el Fondo Monetario Internacional que postulaba al Estado como ineficiente por ser y a la gestión privada como única garante de la asignación eficiente de los recursos, el gobierno decidió realizar una política masiva de privatizaciones. Como dice el acuerdo de 1989:

«...la estrategia que se ha adoptado implica el retiro del Estado de aquellas actividades que pueden ser emprendidas por el sector privado. En consecuencia, se reducirá gradualmente la dimensión del sector público en tanto se adoptarán medidas para mejorar la eficiencia del Estado [...]. El gobierno se empeñará en crear un entorno en el que los mercados funcionen con libertad, mediante la eliminación de los monopolios públicos y privados y la reducción del alcance de las regulaciones gubernamentales incluidas las que limitan la competencia extranjera.»

En los años siguientes se señalaba, por un lado el ‘éxito’ obtenido por el programa, a la vez que se hacía constante hincapié en la necesidad de profundizar su alcance.

15 El acuerdo de 1992 no estaba incluido en el grupo inicial que analizamos, sin embargo la claridad con que expresa la posición del gobierno sobre el programa de privatizaciones, obliga a hacerle un lugar en este apartado.

1992:¹⁵

«La privatización de empresas públicas y de otros activos del Estado servirá para mejorar la eficiencia, ampliar el papel del sector privado y reducir la deuda» En otro párrafo de este acuerdo se le cantan loas al proceso de privatización: «La privatización de las empresas públicas está adquiriendo un ritmo más acelerado. Antes del final del 1992, el Gobierno venderá participaciones mayoritarias en prácticamente todas las empresas del sector público que quedan [...] El programa de privatización ha significado hasta la fecha una reducción de 42.415 puestos de trabajo, [...] y se espera que de lugar a una nueva reducción de 103.000 puestos de trabajo en 1992 y de 45.000 en 1993, con lo cual el número de empleados de las empresas públicas será de sólo 30.000 a comienzos de 1994.»

1995:

«Dichas reformas, respaldadas desde 1991 por un acuerdo contingente (stand – by) con el FMI [...] permitieron [...] reducir el tamaño del sector público y aumentar su eficiencia – mediante un programa integral de privatización de las empresas estatales [...] y otras medidas...» En ese año y frente al crecimiento del déficit público se explicaba cómo se iba a paliar «el Gobierno espera obtener US\$ 2.400 millones como resultado de las privatizaciones. Se incluyen en este concepto las ventas de las

acciones que aún mantiene el Estado en varias empresas ya privatizadas y la venta de plantas petroquímicas, hidroeléctricas y generadoras de energía nuclear.»

1998:

«el Gobierno prevé lograr avances adicionales en la privatización o concesión de las empresas que aún se encuentran bajo control estatal, junto con la venta del remanente de acciones de las empresas públicas ya privatizadas. [...] También se otorgarán en concesión varias plantas nucleares e hidroeléctricas en 1999 [...] espera concluir la privatización del Banco Hipotecario Nacional y vender las acciones de YPF [...] y la cartera de préstamos de los bancos federales liquidados.»

2000:

«El Gobierno prevé continuar la venta de sus activos, incluidas las participaciones remanentes en instituciones financieras y empresas privatizadas en el sector de la energía y determinados bienes inmuebles...»

Como nos muestran los párrafos anteriores, en los sucesivos acuerdos nunca se hizo mención a la regulación de las empresas privatizadas, ya sea para asegurar los niveles de inversión que garanticen la provisión futura de los bienes/ servicios o para velar por la «rentabilidad de las empresas». Esto permitiría hacer suponer que el nivel de inversión era el requerido para mantener la calidad de los servicios públicos y que la rentabilidad era altamente satisfactoria para las empresas.

Lo que ponen en evidencia estos acuerdos es que en los últimos catorce años la única preocupación tanto de los sucesivos gobiernos, como del FMI, era la capacidad del proceso privatizador de generar ingresos para el Estado a la vez que pingües negocios para las empresas.

Ahora bien, frente a la devaluación del peso y la consiguiente disminución en dólares de los ingresos de las monopólicas empresas de servicios surge el interés del Fondo Monetario, como dice en el acuerdo de 2003, por «el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y la distribución del ingreso; 2) la calidad del servicio y los programas de inversión, cuando se establezca contractualmente; 3) el interés de los usuarios y el acceso a los servicios; 4) la seguridad de los sistemas y 5) la rentabilidad de las empresas.»

Este punto nos permite observar en toda su magnitud el nivel de presión que existe en una negociación entre el gobierno y el FMI. Ante la insistente demanda del organismo por incluir en el acuerdo un punto relativo a los aumentos de tarifas públicas, el gobierno sólo puede atenuar el contenido del mismo. Como oponerse a un reclamo del FMI es impensado por cualquier administración, se opta por incluirlo de una forma ambigua e imprecisa, agregando algunos aditamentos de tinte progresista pero sin definiciones explícitas. Al mo-

mento de la firma del acuerdo son estos puntos los que alienan la sensación de que se ha producido un pequeño cambio en la relación entre el gobierno y el FMI.

Sin embargo, el acuerdo no es una definición estática que determina exhaustivamente todos los puntos, por el contrario la negociación continúa luego sobre la interpretación de la letra escrita. Esto permite que tomen dimensión los reales intereses de los dos agentes que negocian y desaparezcan las meras formalidades decorativas que permitieron ilusionar con un cambio de rumbo.

En este punto en particular, las empresas privatizadas, la posición del Fondo Monetario Internacional rápidamente se evidenció después del acuerdo. En la primera revisión del mismo, se expresa la necesidad de renegociar los contratos de concesión de las empresas privatizadas que «reflejarán el compromiso a largo plazo del gobierno en respaldo de asociaciones público – privado de carácter sustentable». La presión que está actualmente sufriendo el gobierno para aumentar las tarifas de los servicios públicos, bajo el apoyo tácito del FMI, es una muestra de que para llevar a cabo lo escrito es necesario contar con una combinación de voluntad política y poder.

Otro de los puntos incluidos bajo el último objetivo es la «Reestructuración de la deuda empresaria y reformas legales». La idea del mismo es, en primer lugar, permitir que las empresas puedan renegociar sus deudas en dólares de la mejor manera y que no pierda ni el acreedor ni el deudor. Es un punto que trajo muchos inconvenientes luego de la devaluación, porque mientras al sistema bancario se lo compensaba por la pesificación asimétrica, al resto del sector privado se lo dejaba librado a su suerte.

El segundo objetivo de este punto es mejorar el clima de inversiones. Esta es una frase típica del léxico ortodoxo, que muestra los resquicios de un acuerdo por donde luego se puede presionar a los gobiernos. La definición del objetivo es tan ambigua que permite cualquier tipo de interpretación. En nombre de «mejorar el clima de inversiones» se exige las más variadas medidas. En el acuerdo anterior al de septiembre de 2003, el de enero del mismo año se expresa que:

«Reconocemos la importancia crítica del restablecimiento de la confianza de los inversores nacionales y extranjeros en el estado de derecho y la inviolabilidad de los contratos. Las medidas claves a tal fin incluyeron i) la derogación de la Ley de Subversión Económica, que era una preocupación importante para la comunidad de inversores; y ii) la derogación de disposiciones de la ley de quiebras de emergencia de febrero de 2002, que había afectado los derechos de los acreedores.»

En el acuerdo de septiembre de 2003 se dispone que la «reestructuración de la deuda empresarial [...] se realizará en base a 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 empresarial» La estrategia del gobierno va a basarse en «junto a deudores y acreedores, el desarrollo de principios, no por vía de ley, para negociaciones que incorporen las mejores prácticas internacionales» y como otras veces a lo largo de los últimos años se comprometen a incluir «la adopción de reformas selectivas para asegurar que la legislación sobre quiebras pueda desempeñar su importante rol de apoyo de las renegociaciones extrajudiciales.»

A su vez se incluye un punto relativo a los deudores hipotecarios: «La suspensión por noventa días de las ejecuciones hipotecarias [...] finalizó el 2 de septiembre de 2003. Las asociaciones bancarias han otorgado una prórroga voluntaria de alcance similar por un período de treinta días.» Y se planea «formular medidas alternativas para brindar asistencia a los deudores pobres que se encuentren en esa categoría». Sin embargo no avanzan en definir cuáles serán las medidas y a pesar de que se establece como plazo fines de septiembre del 2003, no se incluye al objetivo como criterio de performance estructural, por lo que no es una prioridad dentro del acuerdo.

Los restantes puntos de este apartado tiene un sentido más declamativo que real, ya que o están presentes en muchos de los acuerdos y sin embargo no tienen ningún efecto verificable o están relacionados con la coyuntura mundial y la alineación del país en cuestión. La letra del acuerdo lo aclara mejor:

«El gobierno está comprometido con el aumento de la transparencia y eficiencia del sistema judicial. En este sentido, se han tomado medidas para aumentar la participación de los ciudadanos en la selección de los jueces.»

«La lucha contra el lavado de dinero (AML) y el financiamiento del terrorismo (CFT) siguen siendo prioridades del gobierno como parte de sus esfuerzos tendientes al fortalecimiento del estado de derecho y la integridad del sistema financiero interno. Como miembro de la FATF, la Argentina ha respaldado fuertemente las iniciativas internacionales en este campo, incluyendo la nueva metodología AML/CFT. En consonancia con dichas iniciativas, Argentina ha aceptado participar en una ROSC sobre estos temas, dirigida por la FATF, en el último trimestre de 2003.

El primer punto es claro en el objetivo y en las medidas que se adoptan para cumplir con él, aunque no tanto en la causalidad existente entre ambos. El segundo es claro sólo en el espíritu, ya que el resto del punto es lo más confuso de todo el acuerdo. No se aclara ninguna de las siglas usadas,

lo que genera cierta inquietud ya que no sólo la Argentina ha adoptado la metodología AML/CFT sino que también va a participar en una ROSC (sea lo que fuere).

Este último apartado nos permitió cerrar el análisis de los principales ejes del acuerdo de septiembre de 2003, en comparación con la letra de los anteriores. En el próximo trabajaremos sobre los puntos que no fueron incluidos, por diversas razones, en el último acuerdo.

TEMAS DESHILVANADOS

Como mencionáramos antes, al leer los acuerdos de años anteriores descubrimos que existen algunos temas que, aunque no aparecen mencionados en el acuerdo de septiembre, sí son importantes en éstos. A continuación los analizaremos.

En el acuerdo de 1989 aparece mencionado un grupo de reformas estructurales que fue clave en el rediseño de la estructura económica en los años noventa. Estamos hablando de las reformas de ‘primera generación’ tales como las privatizaciones de los servicios públicos, la reforma y el achicamiento del estado, la apertura indiscriminada a la entrada de bienes y capitales, así como la liberalización de todos los mercados especialmente el de capitales «mediante la eliminación de los monopolios públicos y privados y la reducción del alcance de las regulaciones gubernamentales».

Estas reformas fueron la base de la intensificación del modelo de valorización financiera implementado en la década de los noventa y fueron llevadas a la práctica en poco tiempo. Eso explica que en los sucesivos acuerdos no se vuelvan a mencionar estos temas sino que las exigencias del Fondo en este sentido estuvieron relacionadas con el perfeccionamiento de estas medidas así como a las llamadas ‘reformas de segunda generación’.

Dentro de este grupo, la demanda más importante por parte del FMI es la Reforma Laboral. A pesar de no mencionarse en el fundacional acuerdo de 1989, esta exigencia aparece ininterrumpidamente desde el primer acuerdo posterior de junio de 1991. En él se menciona que rigideces institucionales en el mercado de trabajo contribuyeron a la persistencia de la inflación e impidieron la distribución eficiente de los recursos, factores que disminuyeron la inversión y el crecimiento. El objetivo clave de la Reforma Laboral fue la Flexibilización. Esto significa quitar poder de negociación a los sindicatos, disminuir las indemnizaciones por despidos y accidentes laborales, permitir el trabajo temporario y los períodos de prueba con menores cargas sociales y menos prestaciones para los trabajadores, etc. Es decir, disminuir por todos los medios posibles los «costos laborales». Con esto, según la teoría neoclásica del empleo, aumentará la demanda de trabajadores. Sin embargo, a pesar que a lo largo de todos los acuerdos se mencionan las mismas exigencias, lo que va cambiando es el objetivo por el cual se debe hacer estas reformas. Por ejemplo, en el acuerdo de 1992 en plena ola privatizadora, el objetivo de la reforma era: «facilitar la absorción del excedente de mano de obra del sector público».

A medida que el problema del desempleo empezaba a crecer, la reforma laboral era considerada como un mecanismo para

«fomentar el crecimiento del empleo» y mejorar la «eficiencia». Luego de 1997, cuando el problema externo era el más importante, se sumó como objeto de la reforma laboral a la «competitividad». Es decir, como el tipo de cambio se mantenía fijo, la manera de achicar el déficit de la balanza comercial era mediante el aumento de las exportaciones provocado por la caída de los costos laborales y con éstos, del resto de los precios de la economía.

En el año 2000, la «competitividad» fue el tema que dominó todo el acuerdo. Para obtenerla no sólo se proponía la reforma laboral, sino que también se planteaban cambios en la salud, educación y en el mercado financiero además de una regulación activa por parte del gobierno para generar competencia interna.

La exigencia de reforma del mercado laboral fue cumplida cuando, bajo la presidencia de De la Rúa, se aprobó en el Congreso la Ley de Flexibilización Laboral en medio de un escándalo por sobornos. Luego de la aprobación de esta ley, no existieron nuevos reclamos por parte del Fondo acerca de este tema, lo que explica por qué no se lo mencionó en el acuerdo de 2003. Además, con la devaluación se solucionaron los problemas de «competitividad» externa por lo que éste también desapareció de la agenda con el Fondo.

Otros temas que no se mencionan en el acuerdo de septiembre de 2003 pero que sí lo aparecen en otros son los problemas de la salud y la educación.

La reforma en el sistema de Salud se menciona por primera vez en el acuerdo de 1995 aunque sólo como un proyecto a largo plazo del gobierno. En 1998 ya se plantea un plan de reestructuración del sistema de salud con ayuda del BID y el Banco Mundial. El proyecto se centraba en la reforma del sistema de Obras Sociales y el desarrollo de un mercado de competencia privada en el servicio médico a jubilados y pensionados. En el acuerdo de 2000 se sigue manteniendo la idea de «estimular la eficiencia fomentando una competencia [...] entre las obras sociales subsistentes...». Además se le da una gran importancia a la reforma del PAMI para «mejorar la calidad y la eficacia de sus servicios en función de los costos», siendo uno de los primeros pasos la reducción del personal contratado.

En cuanto a la Educación, el tema se menciona únicamente en 1998. El acuerdo comenta que para complementar el trabajo iniciado en 1989 cuando se traspasan las escuelas al ámbito provincial y continuado con la Ley Federal de Educación (1993) y el Pacto Federal de Educación (1994), se propone modificar los estatutos docentes provinciales para «generar ahorros mediante el aumento de productividad». Si por aumento

de 'productividad' entendemos que un mismo profesor de clases a 50 chicos en vez de 25, la reforma ha sido un éxito. Con respecto a la educación terciaria el acuerdo abre la puerta a la arancelización ya que propone «reestructurar el financiamiento de las universidades estatales, poniendo el acento en la recuperación de costos».

Como señaláramos antes, en el acuerdo del 2000 el término competitividad se hizo omnipresente, a tal punto que se decía «la competitividad internacional de la economía se fortalecerá a través de [...] una vasta gama de reformas estructurales especialmente en [...] los sistemas de educación y salud.» Sin embargo en dicho acuerdo no se menciona en ningún momento cuáles serán estas reformas, ni la relación de causalidad entre las medidas propuestas por los Organismos Internacionales y el aumento de la competitividad internacional (efecto, en el mejor de los casos, en el largo plazo).

La revisión de los temas olvidados de los acuerdos de los noventa nos muestra algunos que ya no han vuelto a aparecer, tales como las reformas de 'segunda generación' en educación y salud o la privatización de las empresas públicas y la reforma laboral. Las causas de estas ausencias son bien distintas.

Tanto en el caso de las privatizaciones como en la reforma laboral, el motivo es bastante claro. Las exigencias han sido cumplidas con creces, como corresponde al 'mejor alumno' de los Organismos Internacionales.

En cambio en los temas de salud y educación, y a pesar de que se llevaron a cabo algunas reformas, la causa de su ausencia es otra. En los momentos en que la coyuntura era relativamente favorable y no había grandes temas a resolver (1995, 1997 y 1998) surgían medias reclamadas por el Fondo Monetario, en sectores 'no estratégicos' como la salud y la educación. Es 'evidente' que luego del default, la devaluación y el derrumbe económico, los problemas de la educación y la salud no aparecen entre las preocupaciones del Fondo Monetario Internacional.

CONCLUSIONES

1 Ver epígrafe.

2 Ver FFrench - Davis, Ricardo. *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago de Chile, Mc Graw - Hills, 1999.

El propósito de este trabajo ha sido analizar, sobre la base de su propia letra, los acuerdos de entendimiento firmados por el Gobierno y el FMI. Alentados por la extraordinaria repercusión que tuvo la firma del acuerdo de septiembre del 2003, presentado a la sociedad tanto por el gobierno como por los medios masivos de comunicación como «...el mejor que se haya escrito en la última década»,¹ surgió el interés por analizarlo en comparación con los acuerdos firmados en la década del noventa.

Uno de los temas más significativos de la relación de los países con el FMI tiene que ver con la evolución de su rol en la comunidad internacional. El FMI fue creado en 1945 como uno de los instrumentos para regular las relaciones comerciales y financieras mundiales dentro del paradigma del Estado de Bienestar, ayudando a los países en situaciones de iliquidez. Con el pasar de los años mutó hasta convertirse en el ‘gendarme de las finanzas internacionales’ defendiendo los intereses de los bancos comerciales ante la crisis de la deuda de los países latinoamericanos.² Luego de la reestructuración del Plan Brady aumentó su importancia como acreedor de los países en desarrollo (principalmente en Brasil, México y Argentina). Desde este lugar, acrecentó su influencia sobre las políticas a implementar por los gobiernos deudores a través de los acuerdos. Cada vez que se firma una renovación, a cambio de ella el FMI exige nuevas reformas. Esto lo ubica en una situación de acreedor de privilegio, ya que no sólo es el único que sigue cobrando ante un default sino que es el ‘portero’ de las finanzas mundiales. Un país que no acuerda con él, queda fuera del mundo económico, según innumerables declaraciones y estudios teóricos tanto del propio organismo como de la ortodoxia en general.

Con el paso del tiempo este discurso, fomentado por los medios de comunicación masivos, se hizo carne en el común de la gente. En los últimos años esta tendencia se acrecentó, llegando a internalizarse en las economías domésticas el discurso de los Organismos Internacionales y tomando como lógicas las exigencias del FMI. A tal punto llegó la naturalización de esta argumentación que se instaló el temor generalizado de salirse del mundo si no se producía un acuerdo con el FMI. Esta situación fue particularmente intensa durante el 2003.

Esto permitió que la injerencia del FMI sobre los asuntos del país fuese cada vez mayor. Por un lado son cada vez más los criterios sobre los que depende el cumplimiento del acuerdo, y por el otro los temas que abarcan son cada vez más y están regulados con mayor detalle.

Ante la crisis argentina los Organismos Internacionales fueron los privilegiados que siguieron cobrando sus acreencias a pesar del default. En esta línea, el FMI otorga ayuda financiera al país en problemas, sólo luego de firmar el acuerdo. La lógica que sigue es que el país pague lo que debe, luego firme un acuerdo y sólo después reembolsa los fondos. A su vez, como se ve en los anteriores memorandums, los préstamos generalmente se otorgan bajo la condición de que se utilicen para financiar las reformas estructurales exigidas por los Organismos Internacionales.

En cuanto al acuerdo de septiembre de 2003, recorriendo los distintos puntos de política económica observamos que no se diferencia en los aspectos centrales de los anteriores que hemos analizado. Tal es así que pudimos encontrar los seis principales objetivos del acuerdo de septiembre de 2003 en los anteriores. No sólo eso, sino que también se repiten los objetivos planteados y las medidas a llevar a cabo. Esto significa que en el texto de este acuerdo, ni el Fondo Monetario Internacional, ni el Gobierno han hecho una crítica en profundidad sobre las políticas implementadas durante la década del noventa. La letra misma del acuerdo de 2003 expresa cabalmente, como ya mencionáramos, el grado de continuidad con las reformas exigidas por el Fondo Monetario Internacional: «El nuevo programa [...] se basa en continuar con políticas macroeconómicas prudentes combinadas con una **ampliación** y **profundización** de las reformas estructurales y una reestructuración ordenada de la deuda soberana.»

Un punto central en el discurso sobre la firma del acuerdo ha sido la incorporación de la temática social dentro de sus prioridades. Sin embargo esta mención está lejos de ser novedosa, ya que en todos los acuerdos la problemática social aparece como uno de los principales objetivos. En realidad, la letra del acuerdo del 2003 no presenta una mejora en relación a los anteriores. Si bien es cierto que en dos partes del largo texto se menciona la problemática social, se lo hace como un aspecto más del contexto que es independiente del programa económico desarrollado en el mismo. Más aún, hay una evidente contradicción entre las políticas de ajuste del gasto público (representadas por el ordenamiento fiscal) y el mejoramiento del empleo y la equidad social. Asimismo el acuerdo subordina claramente la temática social a: «el alto nivel de endeudamiento» y «ordenar las relaciones con los acreedores». Es decir, en los lugares donde se menciona la existencia de objetivos sociales, se lo hace subordinado al principal objetivo: el pago de la deuda.

Si bien algunos párrafos del acuerdo del 2003 parecerían mostrar algunas mejoras (que son los utilizados para publicitar el nuevo rumbo), al analizar las medidas puntuales a las que se hace referencia, se reconoce que los únicos cambios están relacionados con el léxico utilizado. Por ejemplo, al hablar del resultado fiscal se utilizan palabras como «cuidadoso equilibrio» y se propone «brindar apoyo a la inversión pública y el crecimiento» a diferencia de las palabras más duras utilizadas en años anteriores como «esfuerzo», «eliminar», «estrictas», etc. Sin embargo, cuando indagamos de que manera se va a obtener ese resultado fiscal se hace referencia a las mismas políticas de ajuste y de «control estricto y continuo del gasto primario». No son otras que las aplicadas en los largos años de ajuste fiscal de los noventa.

Las únicas mejoras claras que se encuentran en el último acuerdo con respecto a los anteriores son apenas dos: la posibilidad de reinstalar el impuesto a las ganancias sobre los ingresos por intereses y dividendos y la eliminación del compromiso de contratar una consultora para reformar al Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Estas mejoras son relativas. No se ha avanzado en la implementación de la reforma de la base imponible de ganancias, y en cuanto a los bancos públicos, el acuerdo es sólo un avance con respecto al de enero del 2003, ya que se vuelve a asumir el mismo compromiso que en años anteriores. En este tema encontramos otra mejora asociada a un cambio de léxico. Si bien se deja de lado al Banco Ciudad, se mantiene el compromiso de revisión estratégica del Banco de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires ya asumidos en el acuerdo firmado por Duhalde. La única diferencia es que en el último acuerdo se cuidaron de no explicitar, como lo hacía el otro, los objetivos de «capitalización a través de la emisión pública de acciones».

En una entrevista periodística el Ministro de Economía Roberto Lavagna comentó que el acuerdo: «dice, en un texto único en los anales del FMI, que el superávit va a estar relacionado con el crecimiento, con la creación de empleo y con la reducción de la pobreza. ¿Les suena? Lean todo. No sólo un pedacito fuera de contexto».³ Siguiendo su consejo, no sólo leímos todo el último acuerdo sino que además leímos los de la década pasada. Este trabajo nos permitió demostrar que si bien efectivamente el acuerdo de septiembre de 2003 va a quedar en los anales del FMI, lo hará como un acuerdo más. Sin necesidad de sacar de contexto los ‘pedacitos’, descubrimos que no hay un cambio de rumbo en la relación con el Fondo Monetario Internacional, sino que estamos transitando el mismo camino.

3 *Clarín* 17 de mayo de 2004.

Está claro que el FMI no revisó en profundidad su postura de políticas económicas, a pesar de sus 'lavadas de cara'. Exige, ante cualquier contexto las mismas reformas y medidas que condujeron a la crisis a la Argentina y otros países en el mundo. A pesar de que a nivel mundial se puso en duda la utilidad de continuar por esa senda, el FMI no hizo un replanteo de la doctrina económica sobre la cual basa todas sus 'recomendaciones'. De esta forma, al momento de firmar el acuerdo sólo aceptó (o planteó) una copia apenas reformulada de los acuerdos anteriores.

Un detalle significativo es que el acuerdo de septiembre de 2003, al igual que todos los anteriores, dejan fuera de su ámbito de regulación a la economía real. La mirada estrictamente fiscalista y financiera de la economía logra que en los acuerdos estos aspectos no sean considerados como relevantes. Esto es un reflejo distorsionado de la doctrina neoclásica, que si bien estudia la esfera de la producción lo hace desvinculándola de la distribución y el consumo. Salir de este cepo ideológico da pié a la efectiva posibilidad de hacer política económica por fuera del corsé impuesto por el FMI. Sin embargo, la experiencia nos demostró que en contadas ocasiones se utilizaron estos pequeños grados de libertad. Más allá de las políticas que pueda llevar adelante el gobierno por fuera de este marco, nunca se podrán contrarrestar las consecuencias negativas para la economía, la sociedad y el desarrollo del país que traen aparejadas las imposiciones de carácter fiscal y financiero contenidas en los acuerdos.

Para transitar un nuevo rumbo no alcanza con realizar cambios cosméticos. Debe existir un replanteo interno de la doctrina y el rol que debe cumplir el FMI, así como de la posición negociadora de nuestro país. No debemos caer en el simplismo de buscar los resquicios que deja el FMI para hacer política económica, dando por sentada la necesidad de firmar un acuerdo.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Año 1989, Ministro de Economía Nestor Rapanelli, Presidente del BCRA Javier González Fraga, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de facilidades extendidas, Argentina – FMI. Junio de 1991, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Presidente del BCRA Roque Fernández, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de facilidades extendidas, Argentina – FMI. Año 1992, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Presidente del BCRA Roque Fernández, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Marzo de 1995, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Presidente del BCRA Roque Fernández, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Marzo de 1996, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de facilidades extendidas, Argentina – FMI. Diciembre de 1997, Ministro de Economía Roque Fernández, Presidente del BCRA Pedro Pou, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de facilidades extendidas, Argentina – FMI. Año 1998, Ministro de Economía Roque Fernández, Presidente del BCRA Pedro Pou, Presidente Carlos Menem, Director del FMI Michel Camdessus.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Septiembre de 2000, Ministro de Economía José Luis Machinea, Presidente del BCRA Pedro Pou, Presidente Fernando de la Rúa, Director del FMI Horst Köhler.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Mayo de 2001, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Presidente del BCRA Roque Maccarone, Presidente Fernando de la Rúa, Director del FMI Horst Köhler.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Agosto de 2001, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Presidente del BCRA Roque Maccarone, Presidente Fernando de la Rúa, Director del FMI Horst Köhler.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Enero de 2003, Ministro de Economía Roberto Lavagna, Presidente del BCRA Alfonso Prat Gay, Presidente Eduardo Duhalde, Director del FMI Horst Köhler.

Acuerdo de stand by, Argentina – FMI. Septiembre de 2003, Ministro de Economía Roberto Lavagna, Presidente del BCRA Alfonso Prat Gay, Presidente Nestor Kirchner, Director del FMI Horst Köhler.

Acuerdo de stand by, Brasil – FMI. Noviembre de 2003, Ministro de Hacienda Antônio Palocci Filho, Presidente del BCRA Henrique de Campos Meirelles, Presidente Lula da Silva, Director del FMI Horst Köhler.

Diarios *Clarín*, *La Nación*, *Ámbito Financiero* e *Infobae*, distintas fechas.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía y Producción; Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina. 2002-2004, Noviembre de 2003.

Delgado, José, «Reforma previsional y opción de Reparto – Capitalización», *Documento de Trabajo* N° 41, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, junio de 1994.

FFrench - Davis, Ricardo. *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago de Chile, Mc Graw - Hill, 1999.

García, Alfredo T. «La coyuntura y sus tendencias», en *Realidad Económica* N° 198, Buenos Aires, 16 de agosto al 20 de septiembre de 2003.

Informe Monetario Financiero N° 287, Centro de Estudios Financieros del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Buenos Aires, Enero de 2004.

López, Rodrigo «Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino» *Cuaderno de Trabajo* N° 23 y N° 24, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, junio de 2003.

Mesa Lago, Carmelo, «La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones» en Katja Hujo / Carmelo Mesa-Lago / Manfred Nitsch (editores): *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Nueva Sociedad, Caracas, 2004.

Pon, Matías «Los orígenes del endeudamiento provincial»; *Realidad Económica* N°199, Buenos Aires, 1 de octubre al 15 de noviembre de 2003.

APÉNDICE

OBJETIVO	2003	2001	2000	1998	1995	1989
1-CRECIMIENTO y ESTABILIDAD DE PRECIOS	"crecimiento con equidad social" (contextual) no aparece en objetivos ni metas. Solo aparecen como dados, exogeno: "ordenamiento fiscal EN CONTEXTO de fuerte crecimiento, creacion de empleo y reducion de pobreza"		El gobierno considera que lo mas prioritario es crear las condiciones propicias para la recuperacion sostenible de la actividad economica, condicion necesaria para reducir el desempleo y la pobreza de manera duradera, manteniendo la estabilidad de precios	"fomentar el crecimiento sostenible del producto y el empleo, atender las necesidades sociales prioritarias y mantener bajo nivel de inflacion y un saldo externo viable."	mantener el crecimiento economico en condiciones de baja inflacion y viabilidad externa	"economia sin inflacion y crecimiento sostenido de la produccion, el ingreso y el empleo, para hacer posible el mejoramiento paulatino de los niveles de vida de la poblacion ..."
	"Superavit fiscal brindara bases solidad para ordenar rel c/ acreedores, acceso a mercado, y asegurar sustentabilidad de deuda AL TIEMPO QUE SE CUMPLE objetivos de crecimiento empleo y equidad social"					"...en especial la atencion de las necesidades basicas de los sectores menos privilegiados" OBJ: reducir inflacion para recuperar ahorro y inversion y se reanude el crecimiento que permita aumento ingreso real per capita
2-POLITICA FISCAL	superavit fiscal 3% aumento 25% 2,4% nac 0,6% prov	ley deficit cero "intensificar esfuerzo fiscal" limitar gastos a ingresos recorte a gasto primario salarios jubilaciones y compras de estado 13%	"reforzar el proyecto del presupuesto mediante recortes selectivos del gasto" reducir el gasto publico ineficiente e improductivo. Racionalizacion de la funcion publica, incluidos organismos descentralizados y mayor eficacia en publicos.	superavit fiscal primario 1,2% aumento 71% deficit federal 0,8% prov deficit 0,4%	mismos objetivos que años anteriores: equilibrio fiscal y financiero. Superavit 2,000MM para "despejar toda duda con respecto a la capacidad del sector publico para cumplir sus obligaciones financieras"	La conviccion generalizada de que el origen del problema (hiperinflacion) fue la falta de disciplina fiscal". reducir deficit publico de 16% 89 a 1,25% 90. Plan riguroso de reformas estructurales
2.1-GASTO PUBLICO	gasto primario 17,9% pbi (2003 18,2%) ancla salarios publicos 2,7 pbi.	recorte 2,300MM de reduccion en sueldo y jubilaciones 13%		congelamineto gasto primario 10,8% (1998 11,2%) mejorar el sistema de informacion para gestion de gasto publico y fomentar eficiencia de programas.	recorte sueldos mayores 2000	retiro del estado de actividades del sector privado.Reducir el gasto, objetivo consistente con el menor rol del sector publico. mejorar la eficiencia del estado en las esferas propias de su incumbencia. 19,8% 89, 21,6%90 por inflacion cae gasto real
2.1,1 PLANES SOCIALES	"Eficiencia y Distribucion de planes jefas y jefes garantizando beneficios menor a salario, supevision inscripcion y contraprestacion laboral"			"mejorar eficiencia focalizacion, seguimiento y control de programas sociales" c/ ayuda BM-BID fusion de prog alimentarios. Examinar distribucion pensiones no contributivas y nuevos requisitos		"esfuerzo para proteger a los sectores mas pobres de la sociedad de los efectos del ajuste en el corto plazo" complementar PAN.
	"Una estrategia de asistencia social a mas largo plazo en consonancia con su estrategia mas amplia de ALIVIO de la pobreza". Mejorar gestion gasto publico, incorporar organismos en presupuesto.		Reforma Sistema Previsional para solvencia intertemporal. Mayor competencia en privado. Aumento edad jubilatoria de mujeres			
2.1,2 SISTEMA PREVISIONAL	sustentabilidad y desempeño a largo plazo de seguridad social. Reforma para aumentar cobertura y eficiencia	anses reducir abusos en asignaciones familiares baja gastos administrativos	recortes de personal contratado, retiro voluntario y supresion de vacantes.	reforma administrativa Anses. Se requieren medidas para consolidar reforma de seguridad social. Eliminar prestacion basica universal por un regimen que supedite al nivel de recursos		rever situacion financiera de Seguridad Social: transferir a privado caja autonomos

2,1,3 GASTO PUBLICO PROVINCIAL	"proyecto piloto para implementar sistema de gestion financiera con apoyo del FMI" "Identificar la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno en Financiamiento e Implementacion de prog sociales"	recortes para eliminar deficit eliminar exenciones impuestos provinciales. recortes salariales jubilacion anticipada y reformas administrativas ahorros operativos. Privatizaciones	leyes provinciales de responsabilidad fiscal indicativo deficit 0,8% 2000 0,5% 01 0,3% 02 endeudamiento	1,870 MM en 1999 aprobacion federal de endeudamiento	importante ajuste finanzas provinciales. Prestamos reestructuracion BID-BM	transferir a provincias gasto que efectua Administracion Nacional en educacion, salud y bienestar social para compensar mayores ingresos copaticipables por reforma impositiva
2,2 INGRESOS	20,3% pbi 11,80% de ingresos a superavit. Si 1ª trimestre menor que proyectado -aumento bi suntuarios -IVA s/ impuestos internos					22,6% pbi (si no se llega ampliacion base imponible IVA y otras medidas tributarias)
2,2,1 REGIMEN TRIBUTARIO	Objetivo de reforma= que el sistema fomente el crecimiento y eliminacion impuesto distorsivos	paquete fiscal para promover consumo y fortalecer finanzas Ampliacion Base IVA - unificacion aportes patronales 16% -	mejora sustancial del cumplimiento tributario. Moratoria reduccion contribuciones patronales	reforma tributaria - ampliar base IVA, impuesto activos de sociedades -reduccion aportes patronales - creacion monotributo	reforma fiscal: aumento transitorio 3% IVA - aumento aranceles eliminacion de anteriores reducciones patronales - ampliacion base IVA y Ganancias	complejo sistema impositivo crea distorsiones unido a exenciones impositivas resultan "Contrarias a la EQUIDAD Y EFICIENCIA"
	-eliminar ley cheque.- AMPLIAR BASE IVA (salvo exenciones a rubros "socialmente sensibles").- alinear imp internos (prov) - Mejorar definicion y EQUIDAD en GANANCIAS (no IVA). - Incluir Intereses y Dividendos.	aumento combustible diesel AMPLIACION BASE IVA transporte cable prensa 0,6% impuesto al cheque	aumento alicuotas ganancias, internos, combustibles y bienes personales. -ampliacion base IVA y ganancias. "el gob ha procurado por todos los medios reducir a un minimo su impacto en los grupos de menores ingresos"	reforzar controles y procedimiento de cobro de economia informal solo por evasion de recaudacion	facilidades de pago de impuestos en mora	suspension de subsidios y exenciones impositivas de promocion industrial. - ampliacion base IVA tasa unica 15% y eliminar exenciones. Cae Ganancias personales. Sube Ganancias financieras y de empresas
	-Eliminar retenciones a expo(2005) y atrasos devolucion de iva. Paquete Antievasion AFIP (trabajo en negro solo objetivo de recaudacion, no social) NO MORATORIAS					reducir impuesto sobre debitos bancarios de 7 a 3 por mil. Reforma impositiva para mejorar eficiencia. Reduccion impuesto a expo. Moratoria para aumentar recaudacion.
2,3 COPARTICIPACION	"limites vinculantes de deuda y deficit para prov, fortalecimiento capacidad de recaudacion impositiva" Modificacion ley de coparticipacion.	reformar sistema de coparticipacion - simplificarlo, mas transparente -menos ciclicas "MAYOR correspondencia entre ingresos coparticipados y los ESFUERZOS de RECAUDACION que realice cada provincia"	transferencias federales a las provincias en 00 y 01 se fijan en niveles inferiores segun de coparticipacion de ingresos. Reforma duradera sistema coparticipacion ingresos. ampliar base y mas eficacia	limitar coparticipacion para reducir aportes patronales		
3-DEUDA PUBLICA	OBJETIVO PRINCIPAL necesidad de finalizar atrasos deuda publica y privada Abonar i de fmi/bid/bm con reservas para mantener exposicion 1,200 mm - sustentabilidad a LP oferta reestructuracion en asamblea fmi sept 03 Fin reestructuración mediados 2004	canje deuda - reestructuracion	suavizar y extender vencimientos,.		reducir deuda por canje participacion de capital o venta de activos. amortizacion de deuda con superavit 2,000MM	reducir atrasas en pago servicios mediante pago en efectivo o reprogramacion. Iniciar negociaciones con acreedores para regularizacion. reducir la deuda y la carga que representa su servicio si se desea alcanzar crecimiento economico a MP y LP
4-SISTEMA BANCARIO	Obj: fortalecimiento de sistema bancario por "credito es fundamental para el crecimiento". Ley compensacion cvs - cer control fortaleza y evaluar impacto de sentecia judiciales bonos pesificacion asimetrica 24,00MM y cvs - cer 2,800MM					

Anexo II.

Metas indicativas de las principales variables macroeconómica fijadas en los acuerdos con el FMI

Este cuadro resume, de la manera más clara posible, las metas que fijó el gobierno para el cumplimiento de los acuerdos en los distintos años. Nuestra intención era poder comparar cómo variaban a lo largo de los años. Sin embargo esto no fue posible dado que en cada acuerdo se define de manera totalmente distinta a las variables, y se incluyen unas pero no otras.

Los datos están: 1990 en australes, el resto de los años en millones de pesos.

Concepto	1990	1995	1999*	2000	2002*	2004*
PIB	A 50.080.000	\$ 300.000	\$ 368.750	\$ 293.750		\$ 415.000
Resultado Primario Consolidado		\$ 6.085	\$ 4.425			\$ 12.480
en % PIB	1,0%	2,0%	1,2%			3%
Resultado Primario del Gob. Federal		\$ 2.000			\$ 2.290	\$ 10.000
en % PIB		0,7%				2,4%
Resultado del Gob. Federal	A -626.000		-\$ 2.950	-\$ 4.700		
en % PIB	-1,25%		-0,8%	-1,6%		
Resultado Primario de las Provincias						\$ 2.480
en % PIB						2,4%
Resultado de las Provincias			-\$ 1.450	-\$ 2.200	-\$ 2.000	
en % PIB			-0,4%	-0,75%		
Pago de Intereses consolidados		\$ 4.080	\$ 8.825			
en % PIB	2,25%	1,30%	2,0%			
Ingresos Consolidados	22,6%	\$ 54.345				
Ingresos del Gob Federal (en % PIB)						20,3%
Gasto Primario Consolidado	21,6%	\$ 48.260		\$ 53.230		
Gasto Primario Federal			\$ 38.050		\$ 50.684	17,9%
Sotck de Deuda		\$ 82.890	\$ 121.687			\$ 594.000
en % PIB		27,0%	33,0%			143%

* Son la metas indicativas fijadas en los acuerdos de 1998, 2001 y 2003, respectivamente.

Las ilustraciones de tapa están realizadas por jóvenes becarios del Departamento de Ideas Visuales del Centro Cultural de la Cooperación, coordinado por el artista plástico Ernesto Morales

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN
EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS
Av. Corrientes 1543 - C1042AAB - Ciudad de Buenos Aires - Argentina
<http://www.culturalcoop.org.ar>
e-mail: uninfo@culturalcoop.org.ar
Director del CCC: Floreal Gorini
Departamento de Economía Política
Coordinador: Alfredo T. García

ISSN: 1666-8405