

Memorándum al Fondo Monetario Internacional

El enfoque del acuerdo.

En Octubre del 2002 habíamos adelantado que la única posibilidad de firmar un convenio con el FMI sería darle un alcance limitado: plazos muy cortos, sometidos a verificación permanente y al solo fin de evitar el "default" con los organismos multilaterales de crédito. Y efectivamente, esos fueron los aspectos generales del acuerdo de Enero de 2003. La definición sobre las cuestiones de fondo quedará para el próximo gobierno.

A partir de aquí se genera un fuerte debate político alrededor de si la estrategia del actual gobierno es o no correcta. Resulta innegable que desde el vamos, el gobierno adoptó una estrategia asentada sobre la idea de un gobierno de transición. Y el acuerdo firmado es coherente con dicha estrategia. Supone que las decisiones básicas sobre la economía argentina deben ser adoptadas por las autoridades que surjan de los próximos comicios.

Si la estrategia de efectivizar un gobierno de transición es o no correcta, requiere un análisis desde la perspectiva de la politología y la sociología. Es una temática que queda fuera de los marcos de este trabajo. Partimos de esas circunstancias para realizar una evaluación desde la perspectiva de la economía.

La perspectiva internacional.

Nuestro punto de partida para el análisis, es indagar sobre la visión, que de este acuerdo, adoptan los intereses financieros internacionales. Desde este punto de vista, el análisis más sustancioso lo realiza el periódico estadounidense "Washington Post". Veamos algunos párrafos de ese texto:

" [. . .] una maniobra arriesgada que puede resultar un tiro por la culata".

" [. . .] conlleva el riesgo de un enfrentamiento entre la administración del Fondo y sus gobiernos patrocinadores".

" [. . .] viola un principio que ya ha causado críticas al FMI por no aplicarlo en el caso argentino: que no se debe conceder un acuerdo, ni la señal de apoyo que normalmente éste indica en los mercados financieros internacionales, a menos que el gobierno en cuestión se comprometa a un plan de serias reformas económicas".

[El gobierno argentino] [. . .] "ha rechazado sistemáticamente las propuestas del Fondo para la reconstrucción del sistema bancario o para sentar las bases de una verdadera recuperación económica".

[Con este acuerdo se corre el peligro de que el próximo presidente argentino llegue] [. . .] "a la conclusión de que es preferible adoptar la intransigencia de Duhalde que tragar la medicina del FMI. En ese caso, la Argentina, el FMI y el gobierno de Bush volverán a enfrentarse, y las soluciones verdaderas a los problemas volverán a retrasarse". (La Nación 21/01/03)

El mensaje que transmite el influyente diario, desarrolla lo que ya estaba implícito en el comunicado oficial del FMI. A partir de este texto se pudo entender lo que quisieron decir los funcionarios del Fondo. El mensaje, en realidad, estaba dirigido a los países del G-7 y advertía sobre los riesgos de lo que estaban firmando contra su voluntad:

But even a transitional program involves exceptional risks to the Fund [. . .] it is important that the Board weigh these risks carefully, and their implications for Argentina, the region, and for the Fund itself. (Press Release No. 03/09. January 24, 2003. www.imf.org)

Habla de "riesgos excepcionales", "que la conducción sopesa los riesgos". Estaba diciendo, que en caso de producirse graves consecuencias, esta vez los funcionarios del FMI, no serían los responsables. Es que el acuerdo no toca los problemas que consideran fundamentales y sólo pudo concretarse por una fuerte presión del G-7 (el grupo de países que controlan el FMI) a partir de una valoración política y no económica.

La perspectiva desde Argentina

Estos elementos facilitan la explicación desde la perspectiva de Argentina. Todas las señales indican que atravesamos un profundo cambio en las relaciones con el FMI. Y el indicador más visible fue una negociación a lo largo de un año para firmar un acuerdo de sólo ocho meses. ¿Por qué semejante absurdo?. Es que el FMI está ligado a su libreto tradicional: el Consenso de Washington. Y con ese tipo de exigencias el acuerdo resultaba poco menos que imposible.

Un interrogante surge de manera inmediata: ¿por qué antes sí y ahora no?. En primer lugar porque ese libreto está totalmente agotado. Y lo que es más grave, no disponen, por ahora, de un libreto de reemplazo. En segundo lugar, porque en las condiciones concretas en las que transcurre la crisis de Argentina, cualquiera de las exigencias típicas del Consenso de Washington se convierte en un absurdo imposible de cumplimentar.

Lo que sucede en el seno del FMI no es algo demasiado especial. Se trata de un proceso típico de toda organización burocratizada. Sus miembros adoptan la tendencia a persistir en sus normas de funcionamiento, aún a contrapelo de los cambios que exige la realidad.

Y no hablamos de cambios para que el FMI cumpla un papel diferente a su rol histórico. Simplemente expresamos que la volatilidad de la economía mundial hace necesario que, aún para mantener los principios básicos del FMI, se deben ajustar y remozar sus pautas de comportamiento.

Y esto es justamente, lo que la burocracia del FMI, se niega a aceptar. Sólo aceptó, y a regañadientes, cuando el G-7 le exigió, de manera formal, realizar lo que por ahora, es sólo una excepción temporal.

Los profundos y permanentes cambios de los países involucrados en estas relaciones y de la economía mundial en su conjunto, obligan, cualquiera fuese el tipo de concepción económica que se adopte, a actualizar periódicamente los criterios. Y no es la primera vez que sucede en la historia del FMI.

Algo de historia

1) La lucha antiinflacionaria.

En los '60 y '70, el FMI exigía, a los países que solicitaban su intervención para acceder a préstamos internacionales, la implementación de programas antiinflacionarios. Sin embargo, con el modelo utilizado, ese objetivo, en realidad, era indirecto. El impacto directo del programa utilizado era el de una rápida contracción de la actividad económica tendiente a lograr el equilibrio del sector externo. Los instrumentos: un shock devaluatorio, ajuste de tarifas de

servicios públicos y una fuerte restricción monetaria a través de la eliminación del déficit fiscal y el crédito promocional

La concepción monetarista implícita en el modelo suponía que si uno de los instrumentos utilizados es la restricción monetaria, esto, por sí sólo, lograría el objetivo indirecto (o secundario) de tener éxito en la lucha antiinflacionaria. Por defecto estábamos frente a una metodología que en materia de lucha contra la inflación era gradualista.

Eran instrumentos orientados a lograr equilibrios de corto plazo en el sector externo. Sólo un pequeño cambio en el objetivo: lograr un equilibrio en el largo plazo del sector externo, hubiese modificado radicalmente los instrumentos utilizados, y por ende los efectos reales logrados.

Pero la concepción fue de corto plazo y los efectos en el mediano plazo no eran tenidos en cuenta. Y se trataba de fuertes efectos colaterales incompatibles con los objetivos del modelo. Las deformaciones estructurales típicas de las economías latinoamericanas eran agravadas por los efectos recesivos, a través del desfase que producían entre los circuitos monetario y real. En el mediano plazo, en lugar de frenar, incentivaron las presiones inflacionarias.

El modelo utilizado por el FMI hasta los ´80, es conocido como "Mundell-Fleming". Se orientaba hacia la búsqueda del equilibrio del sector externo, a partir de un nivel de actividad menor, lo que terminaba provocando mayor inflación en el mediano plazo.

El papel de ese modelo en aquellas estrategias, está transparentado. En ocasión de recibir Mundell el premio Nóbel de Economía 1999, una publicación expresa:

*"[. . .] fue funcionario del Departamento de Estudios (FMI) de 1961 a 1963 y fue durante ese periodo en que realizó parte del trabajo que lo hizo merecedor de esta distinción como la formulación del modelo de Mundell-Fleming, **tan importante para nuestras operaciones**"* (Boletín del FMI; 01-11-99; Nro. 348)

El modelo Mundell-Fleming analizaba los efectos de las políticas de estabilización y se convirtió en el marco teórico de las recomendaciones de política económica del FMI: para alcanzar los equilibrios internos y externos sólo bastaba manipular políticas fiscal, monetaria y de cambios.

Mientras las tasas de inflación en América Latina se mantuvieron en niveles del 20-30 por ciento anual, fue difícil percibir los problemas que el propio modelo auto-generaba. Pero cuando el nivel inflacionario fue de tres dígitos y se aproximaba peligrosamente hacia la hiperinflación, estuvo claro para los responsables de políticas de los países involucrados, las profundas limitaciones y contradicciones de ese modelo.

La lucha contra la inflación ya no podía ser un objetivo secundario y gradual. Había que atacar el problema de manera directa. Sobre todo cuando de la realidad emergía un nuevo diagnóstico, no monetario, del proceso inflacionario: al margen de factores monetarios y estructurales existían factores autónomos que realimentaban el proceso inflacionario. La inflación era un proceso de tipo inercial.

Y esto se daba de cabeza con las políticas gradualistas. Exigía políticas de "shock", mediante la combinación de políticas ortodoxas (monetaristas) y heterodoxas como el control de precios.

2) Los modelos heterodoxos

El modelo de Mundell-Fleming, aplicado a las economías latinoamericanas, entra en una profunda crisis en los ´80, cuando ya fue evidente que contener la inflación sólo era posible a partir de un tratamiento de "shock". Esto generó programas económicos como el "Austral" de 1985 en Argentina, cuyo objetivo fue desactivar la amenaza de una hiperinflación. Y programas de ese tipo entraban en abierta contradicción con las recetas clásicas del FMI.

La propuesta de Argentina planteó una crisis en el seno del FMI. En primera instancia, los funcionarios del Fondo habían rechazado de plano el programa "Austral". En esas circunstancias, el equipo económico debatió sus propuestas con Paul Volcker, Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos. Éste a su vez, "convenció" a la burocracia del FMI, que desde el punto de vista de sus propios objetivos, ese instrumento era muy superior a los esquemas tradicionales.

Sólo tomamos el programa "Austral" como un antecedente de las crisis que periódicamente se le plantea al FMI por las contradicciones entre sus modelos y la realidad. Decimos esto porque a la postre también fracasó dicho programa. Entendemos (y también sus propios autores) que ese fracaso no se debió a problemas de diseño sino de implementación y continuidad del programa "Austral". Pero eso ya queda fuera de los límites de este trabajo.

A la crisis de eficiencia en el objetivo antiinflacionario de los programas del FMI, se sumó las limitaciones de los instrumentos utilizados frente a los niveles de endeudamiento que ya se presentaban en los '80 en América Latina. Niveles que hasta poco tiempo atrás hubiesen resultado inconcebibles.

La expresión más notable de la contradicción entre realidad económica y los programas utilizados fue la "doble condicionalidad" del FMI y el Banco Mundial. Sus exigencias a los países endeudados apuntaban al corto y largo plazo respectivamente. Pero dada la interacción en economía entre horizontes de tiempo diferentes, es necesario coherencia y consistencia entre esas exigencias.

Y eso estaba ausente. No sólo que no había coordinación en las exigencias sino que resultaban contradictorias. En particular la que se presenta entre las restricciones presupuestarias de corto plazo y una estrategia de crecimiento.

A esto se sumaba la "asimetría de las condicionalidades". Para que los países no desarrollados pudiesen cumplir las exigencias típicas del FMI, las políticas de los países desarrollados debían ser sometidos a exigencias simétricas y complementarias, en particular aquellas orientadas a la estabilidad de las condiciones financieras internacionales. Pero estas exigencias quedaban sólo en los papeles. La naturaleza constitutiva del FMI lo inhibía de raíz para imponer criterios en las regiones del primer mundo.

Esta combinatoria de errores y contradicciones amenazaba con reflejarse políticamente a través de un "club de países deudores" que plantearan en forma conjunta estos problemas, y ejerciera una contrapresión al "club de países acreedores".

3) El Consenso de Washington

El riesgo para los intereses financieros internacionales fue muy grande y la "solución" muy obvia: actualizar el modelo y coordinar las exigencias. En 1989, el economista John Williamson logra reunir en Washington a todos los segmentos de las finanzas internacionales para elaborar un decálogo común que se conoció como el Consenso de Washington que puede resumirse en: apertura, desregulación, privatización y equilibrio fiscal.

Y a lo largo de los '90 fue el "libreto" bajo el cual, los países desarrollados, el FMI, el Banco Mundial y la banca privada internacional manejaron sus exigencias. Esto se complementó con un fuerte reordenamiento de deuda en los países mas comprometidas que se conoció como "Plan Brady". Introdujo no sólo la reestructuración integral de la deuda sino que incorporó limitaciones a los pagos, quitas de capital y reducciones de tasa de interés. Cuando los países latinoamericanos solían plantear estos temas, (caso Perú en los '80), el FMI no sólo rechazaba esos criterios sino que "castigaba" al país por su atrevimiento.

Este cambio en la estrategia del FMI tuvo relativo éxito en América Latina en los primeros años de los ´90, pues sus medidas fueron contemporáneas con un flujo de capitales hacia esta región que dio lugar al fenómeno conocido como “economías emergentes”.

La combinación de apertura, privatización, desregulación y tendencia al equilibrio fiscal, y un fuerte flujo de capitales hacia los países no desarrollados, reforzaron mutuamente sus efectos, y tuvieron un relativo éxito para detener un proceso inflacionario que en algunos países llegó a asomar como hiperinflación.

Pero hoy las circunstancias cambiaron radicalmente. De manera independiente a las condiciones específicas de cada país se ha producido un reflujo de capitales desde los países emergentes hacia los países desarrollados que se acentuó a partir del ataque terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York.

Y en casos específicos, como el de Argentina, el reflujo se agravó por las circunstancias de la economía interna: recesión y nivel de endeudamiento. Al agotarse los efectos parciales de programas implementados al inicio de los ´90, el propio modelo produjo efectos negativos en el mediano plazo. Sobre todo, graves desequilibrios en los balances básicos frente a la ausencia de un ingrediente que era sólo coyuntural: un alto flujo de capitales. El reflujo creaba las condiciones simétricamente inversas.

Pero también, la realidad empezaba a poner en su lugar las profundas limitaciones de los conceptos básicos del “Consenso de Washington”:

Ø La privatización sólo lograba algunos efectos microeconómicos. Fue visible que ya no resultaba el “elixir para curar todos los males”. Ni siquiera resolvía el problema del desequilibrio fiscal.

Ø La desregulación comenzaba a crear efectos de “rebote”. En el mediano plazo aparecían efectos negativos que afectaron, incluso a los propios países desarrollados. Que el Estado de California (el más desarrollado de Estados Unidos) se quedara sin energía eléctrica debido a ello, fue algo más que simbólico. En Argentina el impacto negativo fueron altas tarifas que afectaban la estructura de precios relativos, elevando el costo de los servicios y por ende la capacidad competitiva de los bienes producidos en el país.

Ø La apertura comercial y financiera, por su parte, comenzó a aparecer como incompatible con la profundización de las políticas proteccionistas del primer mundo. Los subsidios descolocaban de los mercados las exportaciones desde los países emergentes.

Ø Reaparecieron problemas de fuerte desequilibrio fiscal. Incluso en Argentina llegó a ser funcional al modelo. De no haber existido un fuerte déficit, el desequilibrio hubiese estallado por el lado del tipo de cambio ya que no hubiesen ingresado divisas del sector público (préstamos) que abastecieran el permanente déficit del balance de divisas del sector privado.

Es por eso que ya, a lo largo de los ´90, los países latinoamericanos fueron tomando distancia de los criterios del “Consenso de Washington”. Ya sea adaptándolos a su propio modelo o bien a través de un rechazo liso y llano en cuestiones específicas. Tal es el caso de países que se negaron a privatizar sus actividades críticas (petróleo en Venezuela, México y Brasil, cobre en Chile), países que hicieron control de flujo de capitales (Chile en forma abierta y otros de manera indirecta), o bien países que han proseguido sus políticas de subsidio a la actividad industrial (Brasil). Podría ser una explicación de porque esos países no fueron afectados tan gravemente por adoptar el “modelo”

Sin lugar a dudas fue la profunda crisis de Argentina “la gota que colmó el vaso” y el propio presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn en una reunión regional de Davos en Brasil el 20-22 de Noviembre expresó:

"El Consenso de Washington murió, y ahora el consenso es que no se puede juzgar a los países apenas por sus finanzas." (La Nación 24/11/02).

Una nueva crisis del FMI

Pero los funcionarios del Fondo, no tienen, por ahora, un libreto de reemplazo. Su faceta burocrática (en el sentido sociológico) los impulsa a seguir con el mismo esquema. Y no lo van a modificar hasta que no exista un cambio formal, equivalente a lo que en su momento representó la combinación "Consenso de Washington" – "Plan Brady", que reemplazó el modelo "Mundell-Fleming".

Esto explica que las exigencias arrastradas a lo largo de un año fueran sistemáticamente rechazadas, aunque fuesen similares a las realizadas y aceptadas en toda la década de los '90.

El problema radica en la desubicación de esas pretensiones frente a la realidad. Los funcionarios del Fondo se negaron a reconocer, que en el caso específico de Argentina, la crisis había expuesto crudamente la realidad, en cuyo contexto algunas de esas exigencias se convertían sencillamente en ridículas.

La firma de un convenio con Argentina no provino de un cambio de criterios. Por ahora es sólo una excepción por tiempo limitado, autorizada de manera formal (o exigida a los funcionarios del FMI) por el G-7. Aunque esta alternativa fue visible hace tiempo, el G-7 no atinaba a formalizar dicha "orden" por temor a que tras ella, se "colaran" decenas de países en condiciones similares a las de Argentina.

Sólo lo hicieron cuando advirtieron que Argentina había trazado una línea y no pensaba retroceder. El punto más álgido fue la exigencia del Fondo de utilizar las reservas para amortizar la deuda sin adoptar compromiso de re-préstamo.

Frente a esta exigencia el gobierno adoptó una definida posición, que fue rápidamente avalada por la mayoría de los candidatos. Allí "comprendieron" que el acuerdo sólo era posible a partir de un paso ineludible: formalizar una excepción para el caso argentino.

El contenido del acuerdo.

1. Introducción (Puntos 1 á 3 del Memo)

Es un programa de transición de muy corto plazo (ocho meses), a contrapelo de todas las disposiciones del FMI que prohíbe acuerdos menores a un año. También acude a sus criterios históricos ya que apunta sólo a variables monetarias y fiscales, con revisiones bimensuales.

También ocupa un lugar dominante la coyuntura política argentina: *"Las elecciones presidenciales están previstas para abril de 2003 y un nuevo gobierno electo asumirá a fines de mayo. El programa de transición sentará las bases para un programa más integral de reformas fundamentales que se desarrollará después de las elecciones y que es necesario para hacer frente a los profundos problemas estructurales que enfrenta la Argentina"*

2. Marco Macroeconómico (Punto 4)

El marco macroeconómico y las metas no contienen (y siendo de tan corto plazo, no podrían contener) ninguna sorpresa, respecto de lo conocido. Sin embargo, destacamos que se trabaja con un tipo de cambio desubicado de la realidad actual (\$ 3,85/ dólar). Es una diferencia importante respecto de su cotización prevaleciente en Febrero de 2003, y por ende, un elemento que puede distorsionar todas las previsiones del acuerdo.

3. Política fiscal

3.1. Presupuesto consolidado y del gobierno federal (Puntos 5 á 9)

La orientación global se define como: *“Se están **adaptando** las finanzas públicas a una **drástica reducción del financiamiento** interno e internacional”*

La meta de superávit primario (antes de intereses) consolidado (Nación + Provincias) es del 2,5 % del PBI, del cual se adjudica 2,1 % al gobierno federal (fue +0,5 % en 2002). Como el presupuesto nacional aprobado (incluido vetos del P.E.) tiene un superávit primario del 1,9 % del PBI, requerirá algunos ajustes (ver punto 23 y 24). También incluye un límite a las transferencias que realice el BCRA al Tesoro para atenuar el déficit: sólo ganancias realizadas y un monto de hasta \$ 1000 millones.

Estas metas tienen serias limitaciones. Será necesario que se efectivice las tasas de inflación previstas y los altos niveles de tipo de cambio que por ahora está presionado hacia la baja.

Una de las “novedades” respecto a temas debatidos en el 2002 es el rescate de bonos (cuasi-monedas) nacionales y provinciales. Al respecto el texto enuncia: *“Se acordará con los representantes del FMI durante la segunda revisión del programa una estrategia para el rescate de las cuasimonedas por etapas”.*

Debe recordarse que este tema dio lugar a una de las anécdotas más jugosas del “tironeo” previo. El periodista Joaquín Morales Solá, narró que en una de las rondas de negociación, los funcionarios del Fondo olvidaron sobre la mesa una minuta acercada a Anne Krueger que rezaba: *“Utilizar como último argumento que deben eliminar inmediatamente las cuasimonedas”.*

3.2. Red de contención social (Punto 10)

Pone límites al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Los beneficiarios deben ser 1,7 millones. Es una cifra por debajo de los anuncios oficiales sobre el número de los actuales beneficiarios. A manera de compensación se habla de futuros planes complementarios en materia sanitaria, educativa y alimentaria.

3.3. Gobiernos provinciales (puntos 11 á 14)

El superávit primario provincial deberá alcanzar al +0,4 % del PBI en el 2003, cuando en el 2002 arrojó un déficit que el Memorándum estima en -0,5 % del PBI.

Para lograrlo, plantea nuevos acuerdos Nación / Provincias que cubran al menos un 80 % del resultado total. Esto implica que las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba no podrán estar ausentes.

No se admiten nuevas emisiones de bonos (nacionales y provinciales). En caso de suceder en alguna provincia, la Nación quitaría todo apoyo financiero y compensará con transferencias tanto bonos como déficit adicionales. No se prevé financiamiento para el rescate de las

cuasimonedas, pero sí el compromiso de trazar una estrategia sin especificar detalles (ver "política monetaria"). Adicionalmente se implementa un sistema de monitoreo de todos los movimientos financieros de las provincias.

3.4. Deuda Pública (punto 15)

El acuerdo "blanquea" la situación de la nueva deuda y le fija un límite de \$ 105.000 millones para el primer semestre. En ese límite contempla:

- Ø Financiación presupuestaria; indexación (CER) de deudas y atrasos de intereses.
- Ø Bonos compensatorios para el sistema financiero por pesificación asimétrica, indexación asimétrica de activos y pérdidas por sentencias judiciales.
- Ø Deuda generada por el Canje II (cambio de depósitos por bonos).
- Ø Cobertura de bonos provinciales del Canje "Fase I" (MegaCanje - junio 2001).
- Ø Otras operaciones de reconocimiento de deuda (Bocones y otros).

4. Política Monetaria (Puntos 16 y 17)

Supone que es el "ancla" para controlar las expectativas en materia de precios y de tipo de cambio. La política monetaria fija metas de base monetaria que ajusta por las cuasimonedas provinciales.

Estima que el stock de fin del 2002 debería mantenerse hasta agosto, pero revalidará las metas en cada revisión, debido a la alta incertidumbre. Tampoco prevé variaciones en el stock de reservas internacionales. Esto implica que habrá una presión sobre el mercado cambiario por un monto equivalente a la compra de divisas que el Tesoro tendrá que hacer para el pago de intereses en dólares. La expansión monetaria que esto supone indica que será necesario altos niveles de esterilización (absorción monetaria) por vía de "Lebac" (letras a corto plazo) para que puedan cumplirse las metas de expansión monetaria.

Algunos puntos de fuerte debate se encuentran en esta área del Memorándum: *"Consultaremos con el personal del Fondo en caso de que se produzcan presiones de liquidez sobre los bancos que amenacen con debilitar el programa monetario".*

En buen romance significa que si la Corte Suprema redolariza, se adoptarán contramedidas muy fuertes (p.ej. bonos compulsivos). Esto se relaciona con el debate alrededor de "anexos secretos" del convenio que analizaremos mas adelante.

Otro tema de debate es la salida al problema de bonos provinciales. Cuando el Memo suma los bonos a la base monetaria está diciendo, de manera indirecta, que otorga una autorización para emitir moneda y prestarla a las provincias para canjearlos. Dicha emisión no modificará el volumen de esa base monetaria.

5. Política Cambiaria (Puntos 16 y 17 y 19 a 21)

Un claro ejemplo de los costos que implica acatar de manera irrestricta las imposiciones del Consenso de Washington en las actuales condiciones fue la aceptación de la libre flotación en

febrero. Lo lógico era flotar meses después con un control de cambios eficiente y en un marco de mayor estabilidad. Esto se hizo parcialmente desde mayo pero a un nivel muy alto por la elevación del tipo de cambio de febrero-abril

Este es uno de los puntos más interesantes derivados de la negociación previa. El acuerdo acepta las condiciones actuales y sólo una promesa de liberalización progresiva, que por otra parte, está en línea con la política de flexibilización del mercado de cambios, que la actual conducción utiliza para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

Pero lo importante es que el FMI acepta de manera explícita la "flotación sucia", es decir la intervención en el mercado cambiario orientada al *"alivio en condiciones desordenadas del mercado"*. Es el verso de la aceptar la libre flotación que se instrumentó en Febrero de 2002 con un alto costo en materia de tipo de cambio e inflación.

6. Financiamiento del Programa (Punto 18)

Se refiere a la regularización de pagos y desembolsos con los organismos multilaterales de crédito. Los préstamos sólo compensan los vencimientos.

7. Servicios Públicos Privatizados (Punto 22)

Es otro punto que ha sido vinculado a la existencia de "pactos secretos". A través del año 2002, fue una de las temáticas de más fuerte puja. Se debatía entre la posición del gobierno argentino de elevar las tarifas un 10 % a cuenta (actualmente en implementación) y la del FMI de hacerlo en un 30 %. Luego se conoció que el FMI exigía un 50 % de aumento en etapas. De cualquier manera el debate no esclarecía el verdadero problema: cual es el nivel de tarifas definitivo y compatible con un dólar superior a tres pesos y en que contexto regulatorio.

El texto conocido no especifica ni el momento ni el quantum del aumento de tarifas. De allí las "sospechas" de acuerdos paralelos que trataremos mas adelante.

Sin embargo, el texto traduce un elemento muy importante: especifica que se procederá a realizar una revisión integral de los contratos y se estudiará un nuevo marco regulatorio. Y esto es un punto muy importante desde la perspectiva de Argentina, ya que no puede definirse las tarifas sino se rediscute todo lo realizado en materia de privatizaciones y regulaciones de servicios públicos que generó situaciones de alto desequilibrio técnico, económico y social.

8. El Mediano Plazo (Puntos 23 y 24)

El Memorándum proyecta niveles del PBI, de inflación y de tipo de cambio para el mediano plazo. Son metas prudentes, pero que dependen de cientos de factores no considerados. En particular, de los resultados del proceso de reestructuración de la deuda. También esboza reformas fiscales para sostener el nivel de saldo primario del presupuesto. Las reformas se refieren al plano impositivo y comprende:

Ø Reducción de exenciones impositivas y de alícuotas preferenciales

Ø Reducción de los regímenes de promoción regional

Ø Ampliación de la base imponible de Ganancias: ingresos financieros y ganancias de cooperativas y fundaciones

Ø Alineamiento progresivo de la alícuota de combustibles (diesel y nafta)

Ø Reforma de la coparticipación sobre la base de simplificación de normas en la distribución primaria y mayor relación entre la distribución secundaria y la capacidad de ingreso y necesidad de gasto de las provincias.

Frente a la profundidad de la problemática que atravesamos no tiene sentido debatir puntualmente cada uno de estos criterios. Lo importante es que son insuficientes frente a las necesidades de modificación de la estructura productiva e institucional del país.

Es que son compromisos que responden a una estrategia política predefinida a la que ya hicimos referencia: un enfoque de transición. Toda la problemática del cambio estructural se traslada al próximo gobierno.

9. Reestructuración de la Deuda (Puntos 25 á 28)

Es uno de los temas cruciales: la negociación de la deuda externa. De su resultado dependen las posibilidades futuras de desarrollo económico y social de Argentina.

Sin embargo, y aplicando el criterio de "gobierno de transición", prácticamente no realiza previsiones al respecto. Sólo hace una alusión obvia respecto a que el FMI participará activamente en el proceso de reestructuración de la deuda en cesación de pagos.

10. Reformas del sistema bancario (Punto 29)

Son medidas coyunturales orientadas a una depuración del actual sistema bancario, sin entrar en una verdadera reestructuración. Para ello:

Ø Modifican procedimientos en la Ley de Entidades Financieras

Ø Instrumentan la compensación a los bancos.

Ø Fortalecen el marco de instrumentos y de supervisión

Ø Exigen regularizar la información de entidades financieras.

Ø Implementan reglas transparentes para el apoyo a la liquidez de bancos.

Ø Fortalecen la autonomía del BCRA.

Ø Reforma de la banca pública y limitación de sus créditos.

Ø Otorgan protección legal a funcionarios del BCRA que participen en la depuración.

Los dos últimos puntos son de mayor debate. En el caso de la banca pública se trata de instrumentar una participación minoritaria del capital privado. Pero en la práctica no tendrá

efecto alguno ya que esto es imposible de implementar. Ningún capital privado querrá participar en el capital de un banco que no controla.

Suponemos, dado el contexto, que fue incluido para salvar el "honor" de los funcionarios del Fondo, que habían exigido durante una década la privatización lisa y llana del "núcleo duro" (BNA, BAPRO y Ciudad) sin poder concretarlo.

En el caso específico de la limitación de créditos a la banca pública, puede llegar a convertirse en un instrumento positivo. Es lo que el empresariado Pyme reclama de hace mucho tiempo: una banca pública al servicio de la pequeña y mediana empresa regional.

La protección legal a funcionarios, por su parte, es un reclamo que comenzó realizando Pedro Pou en 1999 y ahora prosigue el actual Presidente del BCRA. Aunque el riesgo de esos funcionarios es real, deriva de las deformaciones de la justicia. La protección de los funcionarios es un "parche" que rehuye tratar el problema real: las profundas deformaciones de la administración de justicia en Argentina.

11. Reforma Legal y reestructuración societaria (Puntos 30 á 32)

Las medidas apuntan a evitar que se aprueben leyes orientados a suspender los derechos de los acreedores y la utilización de recursos fiscales para garantizar riesgos cambiarios o subsidiar a deudores societarios.

Los "acuerdos ocultos"

En la prensa especializada han aparecido versiones sobre la existencia de acuerdos "paralelos" del gobierno nacional con las autoridades del FMI. No es casualidad que las temáticas involucradas en esos anexos ocultos sea los puntos de mayor debate:

Ø La emisión de un bono compulsivo para los ahorristas en caso que la Corte Suprema de Justicia hiciera lugar a la re-dolarización de los depósitos.

Ø Aumento de tarifas de los servicios públicos privatizados

Es indudable que se convirtieron en dos temas críticos por los debates previos, los intereses que supone, las amplias capas de población involucrada y ahora se suma una abierta elusión del problema en el texto del acuerdo.

Se suma a las sospechas el hecho que los propios funcionarios del Fondo no han negado ni ratificado la existencia de esos documentos adicionales. Están dados todos los condimentos para "sospechar" de una situación de ese tipo a la que se presenta rodeado de un halo de novela de misterio

Pero no por casualidad son temas donde todos conocemos el trasfondo. En el primer caso, si la Corte procede a la re-dolarización de los depósitos bancarios, el bono compulsivo no será producto de una "orden" del FMI sino que este gobierno (o cualquier otro) no tendrá otra posibilidad que emitir un bono compulsivo. Simplemente han considerado que explicitar esto antes de la decisión judicial generaría inútiles perturbaciones.

También el tema de las tarifas pierde importancia cuando es el propio Presidente el que ha declarado que Anne Krueger le solicitó, personalmente en Davos, un aumento de tarifas del orden del cincuenta por ciento.

Por otra parte, si las partes firmantes quieren ocultar algo, no les hace falta recurrir al método de un memorando paralelo. Los textos que se dan a publicidad siempre han sido una síntesis de los acuerdos firmados. Los memorando conocidos son un sumario que en términos físicos representan menos del 10 % del contenido del texto original. Es obvio que en una síntesis tan apretada, cuyo texto también se “negocia”, siempre ha sido posible esconder temáticas comprometedoras y eludir la publicación de farragosos anexos técnicos.

En todo caso lo que resulta sospechoso es que medios especializados que conocen tan bien estas manipulaciones, recién ahora denuncian prácticas que han sido habituales desde hace décadas.

En síntesis, son temas deducibles por pura lógica que se hacen aparecer como un éxito periodístico. Nunca hizo falta textos “paralelos” para esconder temáticas y en todo caso no harían falta tampoco ahora.

Sin embargo, hemos encontrado un elemento objetivo que sí puede crear sospecha. Habitualmente los memos al FMI se dan a conocer simultáneamente por el FMI (versión en inglés) y por el país involucrado (versión en el idioma de ese país). Es la primera vez que se conoce la versión en castellano en el sitio web del Ministerio de Economía, mientras la versión en inglés del FMI no aparece. Sobre todo teniendo en cuenta la celeridad con que el FMI coloca en la web sus informes: sólo minutos después de los anuncios.

Y las sospechas tienden a aumentar cuando ningún medio de comunicación se ha percatado de esto o bien no quiere hablar sobre el tema. Es una cuestión que quedará entre paréntesis hasta que dicha versión resulte accesible.

Una evaluación de conjunto

Lo más importante de este Memorándum al FMI no es lo escrito sino sus ausencias. Muchas de las exigencias vinculadas al Consenso de Washington, y que a lo largo del año 2002 fueron la excusa de los funcionarios del FMI para eludir la firma del convenio, no están presentes. Con relación a esas exigencias previas podemos formar tres grupos: exigencias eliminadas; exigencias de resolución previa que mudaron a compromisos futuros; y exigencias ya cumplidas que se mantuvieron

1.- Exigencias eliminadas

Su importancia es simbólica. El FMI debió aceptar finalmente que su inclusión no sólo era de imposible cumplimiento sino que ponía en ridículo a los eventuales firmantes. Una aproximación a ese listado es como sigue:

- Ø Utilización de las reservas para el pago de amortizaciones
- Ø Formas específicas de encarar la reestructuración de la deuda
- Ø Flotación “limpia” en el mercado cambiario (sin intervención oficial)
- Ø Privatización lisa y llana de la banca pública

Ø Solicitud de Argentina de "dinero fresco" a fin de incrementar su grado de aceptación del resto de exigencias.

2.- Exigencias que se transforman en promesas a futuro

Otra de claves que impedían la firma del acuerdo es lo que el FMI solicitaba durante el año 2002: el cumplimiento previo de exigencias. En el acuerdo firmado, esto se transformó en promesas que en la práctica no constituyen una imposición al futuro gobierno ya que al "caerse" el convenio en el mes de agosto, deberá retomar las negociaciones desde un "punto cero".

La prensa reflejaba a diario aquellas exigencias previas:

"El FMI dejó en claro además que quiere hechos, no palabras. Por eso, ayer, Dawson subrayó que "es esencial" que el acuerdo logrado por el presidente Eduardo Duhalde con los gobernadores sea implementado antes de que se pueda firmar un programa económico con el aval de ese organismo de crédito" (La Nación 20-11-03)

El listado de exigencias involucradas en esos cambios fue:

- Ø Cronograma y monto del aumento de tarifas de los Servicios Públicos
- Ø Modificación del marco regulatorio de los servicios públicos privatizados
- Ø Acuerdos fiscales con las provincias
- Ø Inmunidad a funcionarios del BCRA
- Ø Cambios en la Carta Orgánica del BCRA y en la Ley de Entidades Financieras
- Ø Aspectos complementarios de ley de quiebras
- Ø Control y rescate de cuasimonedas provinciales
- Ø Reforma impositiva
- Ø Flexibilización del mercado cambiario
- Ø Reestructuración de la banca pública

3.- Exigencias previas cumplimentadas:

Básicamente son las leyes cumplimentadas en la primer etapa del gobierno de transición (enero-abril) donde en una situación muy confusa el gobierno creyó que el cambio de algunos detalles en un texto legal podía lograr el acuerdo con el Fondo.

- Ø Anulación de la ley de subversión económica
- Ø Cambios en la ley de quiebras

Ø Finalización de las prórrogas de ejecuciones hipotecarias

En síntesis, la definición de un programa de transición, cuya valoración política está fuera de los marcos de este trabajo, traslada todas las decisiones estructurales al próximo gobierno. Las autoridades tratan de compensar esta "carga" diseñando un acuerdo en que el ajuste adicional que es débil y no compromete la operatividad del próximo gobierno. Es que muchas de las exigencias explícitas son para un periodo de 8 meses, lapso en el que muchas de ellas no pueden siquiera ser implementadas

A partir de ello, lo más importante para el análisis económico es el próximo convenio que tendrá que ser firmado en poco tiempo más (agosto) a fin de que los efectos de "default" no sean los elementos dominantes.

Y en ese nuevo convenio no sólo deberán definirse los aspectos más importantes de la estructura económica e institucional de la Argentina sino que no podrá faltar un capítulo dedicado a la estrategia de reestructuración de la deuda externa. De todo esto nos ocuparemos en el próximo informe, que tendrá una continuidad con el presente.

Podríamos preguntarnos entonces sobre el sentido de analizar el acuerdo de Enero de 2003. Entendemos que a pesar de trasladar la problemática de fondo al próximo gobierno, la experiencia de este debate representa un gozne en las relaciones de Argentina con el FMI y de los procesos hacia el interior del FMI, que marcará a fuego los futuros convenios.

Febrero 23 de 2003.-