

Entrelíneas de la Política Económica

Sumario

*Página 1***Editorial: Peras al Olmo**

*Página 3***¡Piedra libre para los planes económicos detrás de los candidatos!****Por Ciepyc**

*Página 18***Europa y la crisis de la deuda, un drama familiar****Por Julián Barberis**

*Página 30***Las cuentas fiscales argentinas en perspectiva****Por Alfredo Iñiguez**

Staff

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Miguel Zanabria

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdor. Diego Turkenich

Lic. Julieta Biasotti

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroppoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras

Editorial: Peras al Olmo

En nuestra editorial de abril "La oposición, las Políticas de Estado y sus chances para 2015" sosteníamos que la campaña electoral era un buen momento para debatir propuestas; que la apelación a "Políticas de Estado" tenía que superar el mero plano de la enunciación. También dijimos en ese momento que buena parte de la oposición desaprovechaba esta oportunidad; que había diagnosticado, allá por 2009, que el gobierno estaba perdido y que, con el solo planteo de "todo está mal", llegaría con chances concretas a 2011. En ese lapso el Gobierno Nacional tomo medidas de diversa índole que sí podemos catalogar de políticas de Estado: la ley de movilidad jubilatoria, la asignación universal por hijo, la asignación por embarazo para protección social, el programa conectar igualdad, la discusión sobre la democratización de los medios, el diseño de una política anticíclica frente a la crisis internacional y de diversas medidas de protección de la industria entre otras.

En esa misma editorial también planteamos que la oposición había perdido su oportunidad, que debía pensar y rectificarse de cara a 2015 con propuestas concretas enmarcadas en una visión de largo plazo de país y en un nuevo escenario mundial.

Para comenzar deberíamos poner el ojo en 2012 cuyo panorama presenta dos datos básicos; por un lado, la continuidad del modelo vigente con expansión económica tirada por la demanda interna y un incipiente proceso de reindustrialización lo que ha dado lugar a una recuperación de la situación social de una manera notable. La otra certeza es la profundización de la crisis financiera internacional con la extensión de su epicentro: de la economía de EEUU a la euro-zona. Allí difícilmente se pueda "patear la pelota para adelante" con una nueva fase de endeudamiento, ni el sector público ni el privado de estos países pueden hacerlo, aún menos factible que en EE.UU. en donde la propuesta de Obama del Banco de Infraestructura, un nuevo organismo que emitiría deuda en el mercado, financiando una expansión en base a obras de infraestructura choca contra los intereses del capital financiero concentrado.

Ambas cuestiones presionan sobre el mercado de divisas local y exigen avanzar rápidamente hacia un modelo de desarrollo auto-centrado. Frente a la persistencia de las brechas tecnológicas externas e internas, la expansión económica aumenta las importaciones a un ritmo mayor que las exportaciones con la consiguiente reducción del superávit comercial. Por el otro, la crisis internacional aumenta la incertidumbre, en el mundo y en nuestro espacio regional, provocando, en este caso, un recorrido hacia la seguridad.

Volviendo a los dos datos básicos que la oposición debería tomar en cuenta para superar su desconcierto generalizado, una propuesta o política de Estado, que podría barajar, sería discutir sobre la conveniencia de creación de un organismo mixto que intervenga en el comercio exterior de granos. Allí ya existen 2 de las 4 asociaciones de productores antes alineados en la mesa de enlace que avanzan en dialogo con el gobierno en limitar la capacidad de los cinco grandes jugadores internacionales que se quedan con "la parte del

león”; rentas extraordinarias que vendrían muy bien para mejorar el precio que reciben los productores agropecuarios y alejar la restricción externa ante la continuidad de la expansión en base al mercado interno. Cabe interrogarse también si la oposición prestó atención a los planes estratégicos industriales y agroalimentarios presentados por el gobierno después de una amplia discusión con los sectores de la producción, y que presentan los grandes trazos que deberían profundizarse a fin de lograr una Política de Estado que trascienda a la actual gestión en el 2015. Pero quizá sea pedirle peras al olmo.

En este marco se nos ocurrió que, analizando lo que cada candidato presidencial planteo en su sitio oficial y/o en declaraciones en los medios, un buen aporte de nuestra parte sería “decodificar” esas ideas e intentar “ver” qué proyecto de país hay detrás de cada uno, lo cual está planteado en nuestra primera nota “¡Piedra libre para los planes económicos detrás de los candidatos!”

Y en la segunda nota “Europa y la crisis de la deuda, un drama familiar” Julián Barberis nos pone en contexto con un análisis de la crisis internacional.

Por último, Alfredo Iñiguez, analiza la evolución de las cuentas fiscales de la Argentina de los últimos 50 años contextualizándolas en los modelos de desarrollo vigentes en los distintos períodos en la nota “Las cuentas fiscales argentinas en perspectiva”.

¡Piedra libre para los planes económicos detrás de los candidatos!

Por Ciepypc

¿Cómo será la política económica de cada candidato a presidente si ganara las elecciones? ¿En qué modelo de desarrollo encajan las medidas económicas que proponen? A través de un repaso de las principales promesas en materia de política económica de los candidatos a presidente, la nota pretende descifrar y deducir a partir de ellas, quién o quiénes de los candidatos propone un modelo liberal, quién o quiénes un modelo neo-desarrollista de base agrícola y quién o quienes uno neo-desarrollista de base industrial.

Introducción

Las campañas políticas de los candidatos de los últimos años han estado asociadas principalmente a una cuestión de imagen, de slogans más o menos simpáticos, buenos u originales. En casi todos los casos el show está montado sobre las características personales de las figuras máximas de los partidos políticos que las impulsan, en gestos, colores, imágenes y slogans generalmente vacíos.

“Parece buen tipo”, “Es honesto”, “Tiene convicciones, no lo van a pasar por arriba”, “No me gusta cuando habla”. La mayoría de las conclusiones de los candidatos están basadas en las percepciones personales que logran introducir los marquetineros vendedores de imagen. Lejos quedaron las plataformas políticas como las herramientas idóneas para conquistar al elector, quizás por los rotundos fracasos de 1983 (“Las primeras 100 medidas del gobierno de Alfonsín”) y 1989 (“Revolución productiva”), donde las plataformas electorales fueron escasamente cumplimentadas (1983) o directamente se tomó un camino opuesto al planteado (1989).

Lo cierto es que si bien las plataformas electorales han perdido legitimidad, y muchos de los partidos políticos lo “rellenan” por el sólo hecho de cumplir sin tener en cuenta si efectivamente lo que está escrito forma parte de sus principios (recordar que el ARI-CC hasta las presidenciales de octubre de 2007 proponía retenciones móviles y luego, seis meses después, estaba manifestando en contra), es uno de los espacios posibles para saber qué piensan llevar adelante en las distintas áreas, las fuerzas que pretenden gobernar el país. Asimismo, su difusión permite darle más fuerza como instrumento donde se sinteticen las ideas e ideologías.

Por otra parte, hay que destacar que por el artículo 26 de la ley 26.571, de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, se plantea que cada lista debe presentar su Plataforma programática y declaración del medio por el cual la difundirá y la Declaración jurada de todos los precandidatos de cada lista comprometiéndose a respetar la plataforma electoral de la lista, dándole trascendencia pública a la discusión de las ideas.

En la presente nota, analizamos las diferentes propuestas de los candidatos a

presidentes de la Nación de las elecciones del próximo 23 de octubre (Cristina F. de Kirchner, Ricardo Alfonsín, Eduardo Duhalde, Hermes Binner, Alberto Rodríguez Saa, Elisa Carrió y Jorge Altamira) sólo en materia de política económica.

¿Qué significa profundizar el modelo?

Es más fácil hablar de plataforma política de un partido político que muestra más que en plataformas lo que hace a través de los hechos (buenos o malos), es decir, no hay margen para las contradicciones (o si) porque saltarían a la vista.

En el caso del Frente para la Victoria, que lleva de candidata a Presidente a Cristina F. de Kirchner, dado que ya son cuatro años de gobierno y una obvia continuación del gobierno de Néstor Kirchner, es difícil encarar una plataforma programática ya que la lectura puede derivar en la siguiente pregunta: ¿cómo puede ser que se proponga algo nuevo que después de 8 años no esté ya delineado y en marcha?

Frente a ello, esta pregunta se responde mediante la consigna “profundizar el modelo”. En el sitio de campaña de la actual presidente (<http://www.cristina.com.ar/campania.php>) si bien no hay escrito ninguna plataforma electoral ni medidas de índole económica sino sólo los spot de campaña, desde el gobierno se han lanzado dos planes de mediano y largo plazo de gran trascendencia y que muestran una clara continuidad con el esquema encarado en los ocho años anteriores.

Se trata del Plan Estratégico Industrial 2020 y del Plan Estratégico Alimentario.

El primero muestra (a través de más de 200 páginas detallando las políticas específicas para cada sector), como principal objetivo reafirmar el proceso de sustitución de importaciones que comenzara en 2003. En tal sentido se pretende sustituir el 45% de lo importado en la actualidad. Con el estímulo a una serie de sectores estratégicos de la industria, se pretende duplicar el PBI industrial en diez años para llegar a los u\$140.000 millones, incrementar la inversión del 24% al 28% del PBI y reducir la tasa de desocupación al 5% lo que convencionalmente se considera una tasa de “pleno empleo”. En materia de repercusión sobre la balanza de comercio, se pretende lograr un superávit de u\$28.000 millones.

El Plan Industrial 2020 propone un debate federal dividido en 10 foros sectoriales donde se elaborarán propuestas consensuadas. La CEPAL es el organismo que diseñó la temática a debatir en cada uno de los foros que comenzarán el 21 de marzo de 2012.

Los 10 sectores productivos involucrados que explican el 80% del PBI industrial y más del 60% del empleo industrial son: Alimentos; Calzado, Textiles y Confecciones; Madera, Papel y Muebles; Material de Construcción; Bienes de capital; Maquinaria Agrícola; Autos y autopartes; Medicamentos; Software y Productos Químicos y Petroquímicos.

A partir de foros realizados con los distintos actores de cada cadena de valor, desde empresarios hasta representantes sindicales e investigadores de la infraestructura de CIENCIA Y Técnica, se realizó un diagnóstico. De dicho diagnóstico, surgieron un conjunto de propuestas de estrategias de corto, mediano y largo plazo que sirvan de guía a las decisiones y acciones públicas y privadas, y se identificaron los ámbitos de intervención y de las acciones del Estado que servirán como insumo para definir los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos específicos de política, revisando los ya existentes y generando nuevas herramientas.

Por otro lado el Plan Estratégico Alimentario prevé que en 2020 la producción de granos

llegue a 157,5 millones de toneladas, un aumento del 58% frente a la del año 2010, y un crecimiento en la superficie sembrada del 27%, llegando a los 42 millones de hectáreas. La novedad de la propuesta oficial en materia de política agropecuaria es el impulso que el gobierno asigna a la diversificación productiva y al desarrollo de la ruralidad saliendo de la antinomia campo-ciudad, a partir de instrumentos específicos. En ese proceso se amplían la variedad de actores, asumiendo las cooperativas de productores agrícolas un rol crucial en la comercialización y desarrollo de la cadena de valor, hasta ahora fuertemente dominado por las 5 grandes traders del comercio internacional de granos.

Los planes muestran cierta coherencia con la trayectoria productiva elegida en los últimos años: se apostó al estratégico tipo de cambio múltiple utilizando como instrumento las retenciones diferenciales. Esto implicaba un tipo de cambio más alto para la industria cuyo objetivo era la protección de la competencia externa y, por otra parte, tratar de sostener en el tiempo la estrategia sustitutiva para resucitar al sector después de los maltratos recibidos entre 1976 y 2002. Por su parte, dado que el sector agrario cuenta con condiciones naturales que lo hacen competitivo aún sin que el Estado sostenga un dólar alto, hubo una política explícita del gobierno de NK en ese sentido: un tipo de cambio alto para proteger a la industria y un tipo de cambio normal para el agro, diferencia que se obtiene vía retenciones a los productos primarios.

Frente revaluado

La propuesta económica de Hermes Binner puede extraerse de la plataforma electoral general que figura en el sitio web (<http://www.binnerpresidente.com/>). Es una de las más completas de la totalidad de plataformas.

El diagnóstico de la economía actual parte de la base que todo período signado por altas tasas de crecimiento han terminado en crisis profundas. Sin mencionarlo explícitamente, dicha frase supone un presagio para el período actual. Por otra parte, se plantea que no se han discutido en los últimos años los lineamientos centrales en materia económica que se quieren para el país. En tal sentido, se sostiene en la plataforma, que el estado actual del país supone una oportunidad única de discusión estratégica del modelo de país. Sin embargo, esta oportunidad no la asocian a las condiciones internas que el país generó en los últimos años sino más bien al contexto internacional: ***“El contexto internacional, aún con las turbulencias actuales, sigue brindando una oportunidad histórica para sentar las bases del desarrollo económico y social del país”***, es decir, esta frase supone (aunque no se dice en forma explícita), que la Argentina no está aprovechando al máximo el “viento de cola”. La pregunta aquí es ¿qué se debería hacer para aprovechar ese contexto internacional?.

Según la plataforma electoral, el modelo actual está agotado porque no da respuesta a los siguientes puntos: inflación, deterioro del tipo de cambio real, deterioro fiscal (por impuesto inflacionario por emisión monetaria), amesetamiento y deterioro de los indicadores sociales y malos servicios públicos por elevados subsidios a energía y transporte. Por último, se hace mención al tema del federalismo fiscal ya que se critica el ***“...carácter discrecional (de las transferencias nacionales) que realiza a provincias o directamente a municipios. Este mecanismo se ha constituido en un instrumento más de clientelismo y extorsión por parte del gobierno nacional”***.

El programa de gobierno incluye la descripción de las políticas productivas, fiscales, monetarias y cambiarias como así también políticas específicas antiinflacionarias, ya que identifican a la inflación como ***“el principal problema económico que recibirá de***

herencia la próxima administración”.

En materia productiva, hablan de “**sistema productivo integrado**” y protección de las economías regionales. Se hace hincapié también en la implementación de políticas de promoción para los nuevos sectores exportadores no tradicionales como el caso de los servicios (software, turismo, salud, etc.).

En materia agropecuaria, parte del diagnóstico de la caída del stock ganadero, deterioro de las economías regionales y profundización de la sojización. Como solución a dichos problemas se plantea un nuevo rol del Consejo Federal Agropecuario para consensuar (entre gobierno nacional, provincias, trabajadores y empresarios del sector) políticas de mediano y largo plazo “**dando previsibilidad en las reglas de juego**”. Plantean liberar las exportaciones cuando el abastecimiento interno esté asegurado y rediscutir el sistema de retenciones (rápidamente las de maíz, trigo, leche, carne y más lentamente las de soja por su impacto en presupuesto) en el marco de un tipo de cambio competitivo. Este caso como en otros que se describen más adelante, la propuesta describe sólo el marco de la decisión (Consejo Federal) pero no la resolución final. Por el texto, se infiere que las retenciones deben bajar para todos los productos en el corto plazo mientras que las de soja en forma paulatina. Estos hechos, sin embargo, no está claro cómo se compatibilizarían con un sostenimiento del tipo de cambio alto (habría más dólares para liquidar que presionarían a la baja) ni menos claro cómo se evitaría la sojización. De hecho, una reducción de las retenciones conduciría lentamente a un escenario de “enfermedad holandesa”, deteriorando el tipo de cambio real.

Finalmente, en lo que respecta a la parte productiva, se propone la creación de un Banco Nacional para el Desarrollo Productivo, financiado con fondos públicos cuyo rol sería la asistencia financiera a las empresas que inviertan en áreas consideradas prioritarias en el plan estratégico de desarrollo productivo y una reorientación de la cartera de préstamos del Banco Nación hacia el desarrollo productivo, particularmente a las cadenas de valor agropecuarias, las inversiones en innovación y nuevas tecnologías y el acceso a la vivienda.

En política fiscal, se propone reformular el gasto público y un sistema productivo más progresivo (minería, petróleo y rentas) aunque, se aclara, que no se trata de “**más impuestos sino en mejores impuestos**”. Por supuesto no queda fuera de la agenda, la reformulación de subsidios para pasar de un esquema “**de subsidios a las grandes empresas por subsidios al consumidor**” y actualización paulatina de tarifas. Se plantea también y en forma algo extemporánea, “**una revisión del endeudamiento público a fin de determinar sus condiciones de legalidad, legitimidad y transparencia sobre las cuentas públicas**”.

En materia monetaria y cambiaria plantean una intervención en el mercado para “**sostener un tipo de cambio competitivo con un programa monetario basado en metas indicativas de inflación y un manejo presupuestario que busque impulsar el ahorro en los buenos tiempos y permita incrementar el gasto en la fase de contracción**”, es decir, política contracíclica por parte del Estado. Asimismo se aclara que la competitividad a la que se hace referencia es la “genuina y sustentable” y basada en inversiones de largo plazo en sectores estratégicos, financiados tanto con ahorro nacional con el complemento de inversiones extranjeras directas.

El diagnóstico de la alta inflación la encuentran en “**una oferta que no ha crecido a la par de la demanda**” y se desestima la teoría que la inflación “**es una consecuencia obvia del crecimiento**” ya que “**nuestros países vecinos crecen a tasas altas y con baja inflación**”. Asimismo se sostiene que la falta de credibilidad del Indec, promueve y

estimula la inflación.

Aclarando que no hay que hacer ajustes ni enfriar la economía como política inflacionaria, ni que haya que aplicar programas ortodoxos, luego de solucionar el problema de la credibilidad del INDEC, la política antiinflacionaria que se propone es la concertación en el marco del **“Consejo Económico y Social de la política de precios y salarios, entre empresarios, trabajadores y gobierno en función de las metas de inflación pautadas”**. Asimismo se plantea **“la regulación de los mercados no competitivos (monopólicos, oligopólicos, etc.) de manera tal de evitar que los formadores de precios se constituyan en mecanismos de propagación de la inflación”**. Es decir, los formadores de precios no serían de acuerdo a la propuesta parte del problema de la inflación sino propagadores de la misma. Nuevamente, queda claro el instrumento (Consejo Económico y Social) y el resultado (inflación de un dígito) pero no queda claro las políticas económicas concretas que conducirán a esto último.

En materia social hay acuerdo con los logros actuales como la estatización de la Seguridad Social o la Asignación Universal por Hijo (AUH), aunque se plantea por un lado alcanzar el 82% de los haberes jubilatorios y aprobar por ley la AUH (y no por decreto como en la actualidad) y que tenga alcance más efectivo (se plantea que no llega a la totalidad de los beneficiarios).

Una cuestión interesante es que se pretende eliminar el 15% que la Nación retiene de masa coparticipable a las provincias para financiar a la Seguridad Social, medida que está vigente desde que el sistema de jubilaciones pasó a ser de capitalización. Entendiendo que la reestatización del sistema torna a la medida innecesaria, se pretende devolver a la masa coparticipable dicho monto. Esto que puede ser contradictorio con querer otorgar el 82% móvil a los jubilados (se necesita mayor financiación para alcanzar dicho objetivo), se pretende revertir incrementando las contribuciones patronales por sector de empresas. Para tomar dimensión del monto involucrado, en 2011 el 15% de la masa coparticipable retenido por el Gobierno Nacional es aproximadamente \$40.000 millones. O sea para “empatar” lo que perdería el sistema de seguridad social, las contribuciones deberían subir en esa cifra más lo necesario para alcanzar el objetivo del 82% móvil propuesto más arriba; en números las contribuciones patronales al cierre serían \$80.000 millones implicando que para compensar a la ANSES por la quita del 15% de la masa las contribuciones debieran incrementarse 50% y para alcanzar el 82% móvil debería aplicarse un incremento adicional a las mismas, pareciera desprenderse que este incremento no impactará sobre el empleo.

Se CASA con un modelo

La plataforma electoral de Rodríguez Saa (puede encontrarse en el sitio oficial <http://www.2011rodriguezsaa.com> y se denomina “Protocolo para la convivencia de los argentinos en el Siglo XXI”), contiene en lo económico una enumeración del estado de situación al que se quiere llegar, pero muy poca descripción de los instrumentos o políticas que se llevarán a cabo para desembocar en él.

Los lineamientos económicos están centrados en tres temas: el presupuesto público, el transporte y la industria y comercio. En otro capítulo, se especifica un poco más el plan de viviendas que constituye el principal slogan de campaña de su fuerza.

En materia de presupuesto y Estado, el documento habla de una “Segunda Reforma del Estado” (la primera fue bautizada en los años 90) con un fin un tanto genérico y, si se quiere, trillado **“de lograr un Estado inteligente al servicio del país”**. Esta Reforma

incluye los tradicionales aspectos de la “transparencia en la gestión”. En este punto, se puede vislumbrar un importante objetivo en materia del gasto público por parte del candidato al mencionar que **“existen zonas grises en las cuales opera un gasto llamado “cuasifiscal” (sic) en que los subsidios y regulaciones juegan un rol principal”**. Asocia esto a “nichos de corrupción” no quedando claro si su consideración es que todo subsidio y regulación del Estado es corrupción o es una apreciación personal de los subsidios y regulaciones actuales.

En materia de gasto se plantea la contención de los gastos corrientes y el incremento de la inversión aunque no hay muchas especificaciones al respecto. Se propone presupuesto participativo a nivel nacional y un fondo contracíclico para ahorrar en tiempos de bonanza económica y gastar en épocas de recesión.

En materia impositiva, se habla de “Agenda Nacional Tributaria” con varios objetivos: restablecimiento de la correspondencia fiscal, en alusión a que hay desbalanceo entre los gastos e ingresos entre la nación y las provincias, una “reforma tributaria integral” aclarando que el **“sistema impositivo debe reducir las interferencias al funcionamiento del mercado”** y que debe basarse sobre impuestos simples facilitando la recaudación y la administración tributaria y reducir **“la participación relativa de la imposición al consumo”**. Aunque esta descripción conduzca a pensar que el sistema tributario debe basarse sobre otros impuestos a los vigentes y que la recaudación debe potenciarse, contradictoriamente el documento propone la **“reducción al mínimo de los impuestos, fundado en un sistema que orbite fundamentalmente sobre ganancias, IVA, aportes y contribuciones patronales”**.

En materia de comercio interior, nuevamente se hace referencia en la plataforma a las interferencias del Estado en la economía. En tal sentido, identifica en el sector de comercio e industria **“la falta de inversión”** y que **“para ello hay que eliminar las trabas a la industria y al comercio, que se efectúan a través de la Secretaría de Comercio, el Estado Nacional, tiene que acompañar a la inversión privada y no interferir en la economía cuando ello no es necesario”**. Esto en clara alusión a las restricciones a las importaciones impulsadas desde la Secretaría de Comercio Interior. Para la promoción de la inversión sugiere otra de las máximas de los slogans del liberalismo económico: **“Hay que otorgarles seguridad jurídica e incentivarlos a que inviertan en el país y generen genuinos puestos de trabajo”**.

El plan nacional de viviendas funcionaría con el otorgamiento de certificados de créditos a individuos que no pueden transferirlos. En 4 años se prometen 500.000 certificados de créditos para la compra de viviendas estándar a estrenar (en los últimos 8 años se construyeron unas 400.000 viviendas), pagaderos en 10 años con cuotas que determine el INDEC que, dependerá del Congreso Nacional. Lo interesante es la propuesta de financiación, por su variedad: reservas del Banco Central, créditos contingentes del FMI, bonos indexables de infraestructura y “productos financieros seguros” (¿?).

En materia de retenciones, el planteo es similar al de otras plataformas, un poco por realismo presupuestario (nadie quiere gobernar en un Estado sin financiación) y otro por la presión de las circunstancias políticas de la crisis con el sector agropecuario del 2008. De ese trade off, surge la propuesta conciliadora aunque innovadora: **“Si bien, desde un punto de vista idealista correspondería reducir fuertemente las retenciones, hay que admitir que un colapso fiscal no es una solución que pueda permitirse ni alentarse en la castigada situación social de la Argentina de hoy”...“Parecería entonces que la única forma de reconciliar la necesidad, es ir reduciéndolas gradualmente, pero compensándolas con ahorro forzoso en la cabeza del**

exportador. Este podría recibir un bono a cinco años, similar al Bonar 15 ó Bonar 17, que actualmente cotizan por encima del 85% de su valor". O sea, cambia recaudación genuina por endeudamiento.

Los Carrió por izquierda y por derecha

Las propuestas de la Coalición Cívica están volcadas en el sitio oficial de internet (<http://www.coalicioncivica.org.ar/foropropuestas/>). En materia económica parten del diagnóstico que la crisis internacional que afecta a Europa y los Estados Unidos vino para quedarse por mucho tiempo y que este hecho marca una oportunidad destacada para la economía argentina ya que la evolución positiva de China e India combinada con la crisis de los desarrollados traerían aparejado **"un elevado precio de los productos en los que somos competitivos y por la disponibilidad de capitales para la inversión, potenciada por nuestra independencia para hacer mejor uso de ellos"**. No se especifica qué tipo de aprovechamiento se haría con esos recursos desde el aspecto productivo (si intensificar el perfil agroexportador u el de otras ramas productivas) pero se propone un uso "inteligente" de los recursos para que **"a través de señales al sector privado, el Estado debe asegurarse de que no haya obstáculos o cuellos de botella para que la oferta se pueda expandir al máximo ritmo posible"**.

El primer tema económico es la inflación, atribuido a inconsistencias de la política económica y se plantea, como punto de partida para corregir dicha inconsistencia, la independencia del Banco Central **"para que se pueda concentrar así en una política monetaria consistente con ese sendero de estabilidad"**. Se entiende de esta forma que las raíces del problema inflacionario son monetarias según la Coalición Cívica, aunque también la adjudican a la política fiscal ya que **"en los últimos cinco años, el gasto público creció a niveles altísimos, y muy por encima de la recaudación tributaria"**. No se plantea un cambio brusco en la variación de los precios sino una convergencia al 4%/6% en cuatro años, partiendo de la base que en la actualidad ubican la inflación en un 25%.

Al igual que la fuerza de Rodríguez Saa se plantea la constitución de un fondo anticrisis **"para hacer menos traumáticos los años difíciles"**. En materia cambiaria sostienen la necesidad de un tipo de cambio flotante para **"amortiguar los traumas externos -ya sean favorables o adversos"**. Se hace hincapié en que la flotación debe evitar los casos extremos (sobreevaluación o subvaluaciones) y mencionan el caso actual donde sostienen que el **"tipo de cambio fijo (sic) con una inflación muy alta, empieza a originar problemas de competitividad a algunos sectores"**. Se deduce aquí que la crítica los pone del lado de depreciar la moneda ya que incluso plantean que **"el tipo de cambio real medido por la relación peso-dólar está en los niveles promedio de la Convertibilidad lo que hace que las exportaciones estén muy supeditadas a la continuidad de precio alto internacional en nuestros productos, y a la debilidad del dólar frente a otras monedas con las que comerciamos habitualmente, por ejemplo, el real"**.

En materia fiscal, al igual que casi todas las fuerzas, se plantea el replanteo del federalismo y una propuesta concreta de distribución de coparticipación (15% ANSES, 54% provincias, 30% nación y 1% ATN), restituyendo el 15% de la masa coparticipable. De todas formas, se le atribuye a la administración Kirchner como el comienzo de **"un proceso de cooptación de los recursos provinciales como herramienta de disciplinamiento político de los gobernadores y del Congreso"** cuando a ciencia cierta, todos los cambios de distribución entre Nación y provincias fueron gestados en la

década anterior (el último la coparticipación del 30% del impuesto al cheque en 2002).

Se habla de la “reforma tributaria pendiente” y en ella se propone un impuesto a la renta financiera y una reducción de la carga tributaria del salario. Un punto interesante de la agenda es la propuesta de eliminar todas las retenciones a excepción de las del petróleo y la soja donde a ésta última la mantendrían en un 25% (diez puntos menos que en la actualidad). Lo interesante es que se proponen reemplazar las retenciones de la soja a futuro por un llamado “Impuesto a las Rentas Extraordinarias” complementario del impuesto a las ganancias. Visto así, parece un impuesto novedoso pero en realidad su nombre, función y descripción es una forma indirecta de imponer retenciones móviles. En efecto, de acuerdo a la propuesta **“su fin es gravar 'los golpes de suerte' que pueden ser producto de la fuerte volatilidad de los mercados de las commodities, o bien de cambios excepcionales que beneficien en un año en particular a un sector en particular. Dicho impuesto será incorporado no solo para el sector agropecuario, sino para todos los sectores de la economía”**.

Dada la crisis de 2008 y que este espacio político había sugerido retenciones móviles (cuyo objetivo principal es garantizar un precio estable en el tiempo y evitar los “golpes de suerte”) y luego en su intento de aplicación se opuso, la forma elegante de mantener la misma posición es cambiar la cáscara pero mantener la misma idea. También podemos deducir con el nuevo nombre que ahora tiene el impuesto, tres años después del debate nacional, que según esta fuerza política las retenciones gravan “renta extraordinaria” y no simplemente “ganancias”, algo contrario a lo que argumentaban durante la rebelión fiscal del sector agropecuario.

Otras medidas relevantes son la de incrementar la inversión pública al 6% del PBI para el desarrollo de infraestructura de transporte especialmente y en materia social, se plantea tanto para la niñez como para la vejez ingresos universales. La jubilación la llevarían al 82% del salario mínimo vital y móvil que fija el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil y la recomposición de los haberes previsionales de acuerdo al fallo Badaro.

RAII

Muy bien descripta aunque con un lenguaje muy elevado para los lectores no habituados al léxico económico, la plataforma económica de R. Alfonsín

([Http://www.ricardoalfonsin2011.com.ar/propuestasdelaunion](http://www.ricardoalfonsin2011.com.ar/propuestasdelaunion)) realiza un planteo del escenario frente al desarrollo que tiene la Argentina.

Aunque la consigna inicial del capítulo de “Economía y Desarrollo” de su plataforma tenga un sesgo de reminiscencias de los 90 (“Este es nuestro plan para volver a hacer de la Argentina un país atractivo a los capitales extranjeros, con reglas claras que otorguen previsibilidad a todos aquellos que quieran invertir en nuestro país”), el contenido muestra un claro perfil desarrollista aunque no existe una descripción de los instrumentos muy clara (¿qué hacer con el tipo de cambio? ¿Sistema tributario?, etc.).

En forma resumida, el planteo es que no alcanza con el desarrollo del sector agro-servicios como modelo de desarrollo para el país a pesar **“que el sector agropecuario ha mostrado un apreciable dinamismo, y sin duda mantendrá un papel clave en la inserción externa de la economía”**. Sin embargo se advierte que **“una especialización agro-servicios sería insuficiente para configurar un sendero de crecimiento y de reducción de las dualidades sociales. Al mismo tiempo, sin una creciente generación de riqueza por parte del sector agropecuario no se concibe**

la existencia de una actividad manufacturera competitiva y en expansión, apta para aportar junto con los servicios a la generación de empleo urbano”.

Más adelante sostienen que la misma dinámica de las actividades agrarias e industriales conduce a dilemas estructurales de los modos de inducir competitividad en ambos sectores: **“estos dilemas deben ser reconocidos, y enfrentados constructivamente”.**

Finalmente, en cuanto al modelo de desarrollo, se concluye que **“es crucial promover la diversificación de la estructura productiva y de nuestra base exportadora. Desde el punto de vista de la política macroeconómica ello supone evitar la repetición de episodios de atraso cambiario. Pero también un proceso sostenido y de mayores niveles de inversión”.**

Ahora bien, la descripción del alcance y visión del desarrollo es mucho más completa y abarcativa de lo que se propone en materia de propuestas de instrumentos de política. Se centraliza básicamente en las propuestas que el resto de los candidatos de la oposición impulsa: reducción a un dígito de la tasa de inflación y restablecimiento de la credibilidad del INDEC como primera cuestión. Pero a diferencia del resto, se toma partido respecto de uno de los principales monitores de un sistema económico como es el tipo de cambio real. En efecto, al mencionar la necesidad de bajar la inflación, se propone **“implementar una estrategia de 'anclas múltiples' mediante políticas fiscales, monetarias y de ingresos consistentes, coordinadas y orientadas a estabilizar los precios, y una política cambiaria enfocada a evitar la apreciación de la moneda”.**

Por su parte, en materia fiscal ofrece la realización de un nuevo “pacto fiscal” que debería replantear **“el régimen fiscal federal con todas las dimensiones del problema, como las profundas asimetrías regionales”.**

En las menos de 20 líneas en las que se dedica al desarrollo del plan agrícola ganadero, se plantea la eliminación gradual de las retenciones a las exportaciones a partir de enero de 2012. No se habla de plazo, de tiempos ni de tasas a las que se quiere llegar ni de cómo se reemplazarían los fondos que dejaría de recaudar el estado. En este caso, en otro apartado puede intuirse parte de la solución cuando haciendo referencia al tema fiscal se propone alterar la composición del gasto, **“desmontando progresivamente la maraña de subsidios regresivos que benefician a los sectores sociales medios y altos”.** Tampoco se menciona la contradicción de evitar la revaluación o apreciación de la moneda con la inyección de dólares que supone la quita de las retenciones.

La consolidación del modelo.....del siglo XIX

No hay en el sitio oficial ninguna plataforma política donde se desprendan los lineamientos económicos del eventual gobierno de Eduardo Duhalde. De los candidatos, es el único que junto a CFK ocupó el cargo de la República aunque no sólo no terminó su mandato, ya que llamó a elecciones debido a los aberrantes casos de represión de la policía bonaerense que derivaron en la trágica muerte de 2 militantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados (Kosteki y Santillán), sino que su acceso al poder transcurrió en el peor momento económico y social del país de las últimas décadas. Estos hechos impiden conocer a ciencia cierta si las propuestas económicas actuales, en un marco de mayor estabilidad económica y social, son congruentes con las acciones tomadas en su momento cuando fue Presidente y tuvo las posibilidades de aplicarlas.

No obstante no tener plataforma electoral, existen en el sitio oficial (<http://www.eduardoduhalde.org/>) distintas publicaciones que hablan de la cuestión económica. El artículo más claro de ellos, el candidato habla de la necesidad de un **“plan estratégico de desarrollo productivo”**. Ahora bien, ¿en qué consiste dicho Plan? ¿Qué sectores son los pilares del plan? La respuesta está más adelante cuando propone que una planificación de mediano y largo plazo debe sostenerse **“con el aumento y mejora de la productividad en los sectores de bienes que nos demanda el resto del planeta, y expandirlos al conjunto de la actividad nacional”**. Por su parte agrega, **“la cadena agroalimentaria nos brinda una oportunidad histórica”**... **“hoy nos instala en situación de relativo privilegio para ese negocio”**. Duhalde menciona dos factores que posibilitan dicha estrategia. Por un lado, el cambio del paradigma en la cultura agrícola con las innovaciones de mediados de los 90 y, por el otro, al impulso de la demanda externa y los altos precios relativos de nuestros principales productos de exportación. Estos dos factores permiten **“proyectar a la Argentina como uno de los principales proveedores de alimentos para sí y para el mundo”** y **“se impone consolidar toda una cultura de los negocios alimentarios sostenida en políticas públicas que aseguren credibilidad a los productores”**.

La propuesta, incluso, es la disparadora de las políticas de educación que propone. En efecto, marca la paradoja actual de la alta formación en ciencias sociales en detrimento de las ciencias agropecuarias.

Básicamente, de la lectura de este esquema, lo que el candidato Duhalde está planteando es orientar el modelo productivo al sector con “ventajas comparativas”. Esto implicaría, sin decirlo explícitamente, un tipo de cambio real incompatible con cualquier intento incipiente de desarrollo industrial o de un esquema que reconozca las asimetrías en las estructuras productivas. Duhalde habla de una especie de “efecto derrame” desde el sector agropecuario hacia el resto de los sectores al afirmar que **“con esta revolucionaria oportunidad podremos entre otros desafíos pendientes apuntalar el crecimiento de otros sectores creadores de riqueza”**.

Por último, cabe destacar que el candidato a presidente por este espacio, es presidente del Movimiento Productivo Argentino (MPA), un espacio creado en el año 2000, donde también en una de sus últimas publicaciones, se profundiza la orientación que Duhalde realizó en la nota periodística. De todos modos, el espacio del MPA no es exclusivo del partido político que lleva a Duhalde de candidato a presidente, ya que a pesar que este último es su presidente y que muchos de sus colaboradores directos forman parte de la Comisión Directiva, el consejo académico lo integran personas ligadas a otros frentes políticos como el mismísimo candidato a vicepresidente de Ricardo Alfonsín, Javier González Fraga, Felipe Solá, Eduardo Buzzi de FA, entre otros.

A la izquierda ¿está o no la pared?

El Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) realiza a través de su declaración programática del 7 de agosto de 2011 (<http://www.pts.org.ar/spip.php?article17851>) un resumen de su posición política y de propuestas para las elecciones.

En materia económica el diagnóstico es que **“la crisis capitalista internacional recorre su cuarto año, incrementando la miseria de las masas en amplias regiones del planeta”** y **“la política del imperialismo y sus gobiernos está dirigida para que esa crisis sea descargada sobre los trabajadores y pueblos del mundo”**. De todos modos destacan la resistencia de los trabajadores en distintas latitudes **“destacándose**

la rebelión de los 'indignados' en España que ha puesto en jaque al gobierno de Zapatero".

Las propuestas que realizan en el marco del FIT representa "**una respuesta revolucionaria de la clase trabajadora**" frente al contexto internacional.

Entre las principales medidas de política económica se destaca la implementación de un salario mínimo vital y móvil equivalente a la canasta familiar que la ubican en el orden de los \$5000. Restablecimiento del 82% móvil para jubilaciones y reconocimiento de las retroactividades. Manejo de la Anses a través de trabajadores y jubilados. Para la eliminación de la desocupación, se propone el reparto de las horas de trabajo entre todos los trabajadores. Si bien no hay especificaciones, la medida es algo similar a la propuesta en Francia en los 90 de reducción del horario laboral para que los desocupados tuvieran empleo.

La consigna del "**no pago de la deuda externa**" continúa siendo uno de los principales hitos de las propuestas juntamente con la reestatización de todas las empresas privatizadas "**bajo control de trabajadores y usuarios, nacionalización -sin indemnización y bajo administración y control de trabajadores-, de la banca y el comercio exterior, el petróleo, la minería, pesca y la gran industria**". Finalmente, en materia agropecuaria se plantea la expropiación de los pooles de siembra, los monopolios cerealeros, aceiteros y frigoríficos.

Resumiendo las Propuestas ¿Qué modelo de desarrollo?

En términos generales, las plataformas muestran los resultados al cual se quiere llegar y con muy poca claridad el camino o los instrumentos que llevarían y/o conducirían a los mismos. En los únicos casos en los que existen, como es el caso del Frente para la Victoria, los mismos se enmarcan en propuestas estratégicas elaboradas a partir de la experiencia en la gestión. La discusión en el seno de los partidos políticos parece haber sido limitada en general. Como es de esperarse después del fuerte vaciamiento ideológico de los partidos tradicionales y de las fuerzas progresistas ocurrido durante los años '90 a nivel local e internacional.

Los diagnósticos son muy similares en todo el arco opositor (la crisis internacional como oportunidad) e incluso los principales puntos de la agenda (INDEC, inflación, subsidios al sector privado, reducción de las retenciones en forma gradual, etc.). Existiría cierto consenso, con mayor o menor nivel de detalle, de la importancia de los instrumentos sociales, de las AUH y del mantenimiento del sistema de jubilaciones estatal, incluso algunos se atreven a proponer el 82% móvil para jubilados, propuesta que sin la estatización hubiera sido imposible imaginarlo.

Una característica interesante, es que desde el punto de vista del discurso, casi todas las propuestas tratan de evitar el lenguaje y las propuestas de políticas asociadas a los años 90, aunque en algunos casos ciertas consignas o slogans nos hagan acordar de ellos. Hay una revalorización general de los instrumentos del Estado para transformar la realidad y más espacio para discutir las herramientas de política económica, lo que representa una madurez importante para la discusión y un avance infinito respecto de otras etapas recientes de la historia política argentina.

Desde el punto de vista productivo y la discusión del tipo de cambio real, las propuestas son en general esquivas y confusas, a excepción de los planes desplegados por el gobierno nacional en cabeza de la propuesta de CFK, en materia industrial y agroalimentario y en consonancia con las líneas estratégicas planteadas desde la

gestión de los últimos años. En la oposición se evidencia una fuerte inconsistencia interna en cuanto a la discusión del tipo de cambio: muchos hablan de un estancamiento del tipo de cambio en la actualidad, lo que supone una depreciación o devaluación del peso, pero al mismo tiempo se plantea la reducción de las retenciones en forma inmediata o en plazo, lo que supone una presión a la apreciación del peso y una configuración productiva distinta a las que se proponen en los textos de las propuestas. El caso más paradigmático de esta inconsistencia es el de la plataforma de Alfonsín, donde si bien se perfila con una buena descripción del concepto de estructura productiva desequilibrada, se insiste en la reducción de las retenciones y, consecuencia de ello, en el abandono de un tipo de cambio diferencial que permitiría dar una instancia de continuidad al proceso sustitutivo. Las inconsistencias pueden asociarse a la escasa injerencia actual de los economistas radicales heterodoxos de alta solidez teórica en la formulación de la plataforma tras la alianza con el monetarista extra-partidario González Fraga.

Desde el punto de vista de los modelos de desarrollo alternativos que están detrás de las propuestas, nos puede servir como ordenador el esquema general planteado en Entrelíneas de la Política Económica N° 23. En dicho número se presentaban en forma estilizada y exploratoria algunas de las trayectorias de desarrollo que surgen de la discusión en los países de la región, teniendo en cuenta la vinculación entre innovación, cambio estructural e inclusión social.

Por un lado, un régimen de acumulación **liberal periférico**, al estilo de los años 90 en Argentina, cuyas características serían desde el punto de vista productivo, la orientación hacia las commodities y servicios, con una intervención estatal limitada por las privatizaciones y por la fragmentación. La inserción internacional estaría en extremo abierta con fuertes inversiones en sectores de servicios (principalmente privatizados). Desde el punto de vista cambiario, se parte de un tipo de cambio prefijado con apreciación y una desregulación financiera total.

El régimen **neodesarrollista de base agrícola** que podría ser una superación del régimen previo, plantea la posibilidad de cambio de la estructura productiva a partir de una especialización en recursos naturales, con el desarrollo “aguas arriba” de proveedores agrícolas de paquetes biotecnológicos y aguas abajo a partir de industrias de bioprocesamiento. En esta trayectoria de desarrollo, para la inserción internacional sería fundamental el mantenimiento de la demanda externa por parte de China. Desde esta perspectiva, la especialización productiva estaría basada en recursos naturales con encadenamientos hacia actividades conexas a los mismos (biotecnología, nanotecnología, energía, etc.). Este esquema plantea un tipo de cambio competitivo con un Banco Central con metas de inflación y desregulación financiera.

Cuadro N° 1
Modelos estilizados de trayectorias de desarrollo alternativas en países de América Latina.

	Neoliberal Periférico	Neo-desarrollista de base agrícola	Neo-desarrollista de base industrial
Especialización productiva	Commodities primarios y servicios	Commodities agroindustriales	Diversificada
Jerarquía institucional	Moneda convertible	Inserción internacional	Estado e inserción internacional
Formas institucionales			
Relación salarial	Competitiva (negociaciones por empresa), flexibilización externa, salarización decreciente	Competitiva, flexibilización externa, segmentación y heterogeneización creciente salarios	Convenciones colectivas, homogeneidad creciente salarios por aumento salario indirecto y distribución aumento productividad
Estado	Limitado por privatización, descentralización. Fragmentado en múltiples agencias. Política industrial horizontal.	Provisión de bienes públicos (Educación y salud básica), ingresos universales. Políticas industriales duales.	Activo en la regulación y en la acumulación. Arbitro en la distribución del ingreso. Política Tecnológica e industrial orientadas socialmente
Inserción Internacional	Economía abierta e integración por tratados libre comercio Norte-Sur. IED en servicios privatizados sin requisitos de desempeño	Economía abierta e integración por tratados libre comercio Norte-Sur y Sur-Sur (ASIA). IED en agroindustrias ajustado a TRIMS	Economía selectivamente abierta e integración regional (MERCOSUR ampliado) y Sur-Sur. IED con requisito de <i>joint ventures</i> e I&D
Moneda	Convertible y apreciada. Política de metas de inflación. Desregulación y Desintermediación financiera	Tipo de cambio competitivo. Banco central independiente con metas de inflación. Desregulación y Desintermediación financiera	Tipos de cambio competitivos y múltiples. Política monetaria pasiva. Regulación crédito y Banco de Desarrollo.
Formas de competencia	Oligopolio concentrado. Empresas Multinacionales y Grupos Locales Diversificados.	Oligopolio competitivo. Multinacionales extranjeras y Multi-Latinas	Oligopolio diferenciado. Empresas Estatales, Mixtas, Multi-Latinas y PyMEs
Sistemas nacionales de Innovación			
Sistema CyT	Débil, Lineal de demanda y Exportación de científicos.	Programas de frontera en Biociencias y políticas horizontales	Programas frontera en BioCyT y Nuclear. Políticas sectoriales salud energía y alimentos.
Tecnología	"Incorporada" en Bs de Capital y TICs (logística, on line reporting)	"Incorporada" en paquetes agrobiotecnológicos y plantas llave en mano	I&D, ingeniería y aprendizajes a partir de grandes usuarios
Formación	Bajas, excepto tecnologías blandas	ciencias agronómicas y tecnologías blandas	Ciencia y tecnología, educación técnica y servicios sociales
Políticas e instituciones para el acceso y la inclusión social			
	Políticas sociales focalizadas	Ingreso universal de subsistencia y Sistemas locales de producción focalizados para inclusión	Inclusión a partir de acceso a servicios universales y empleo

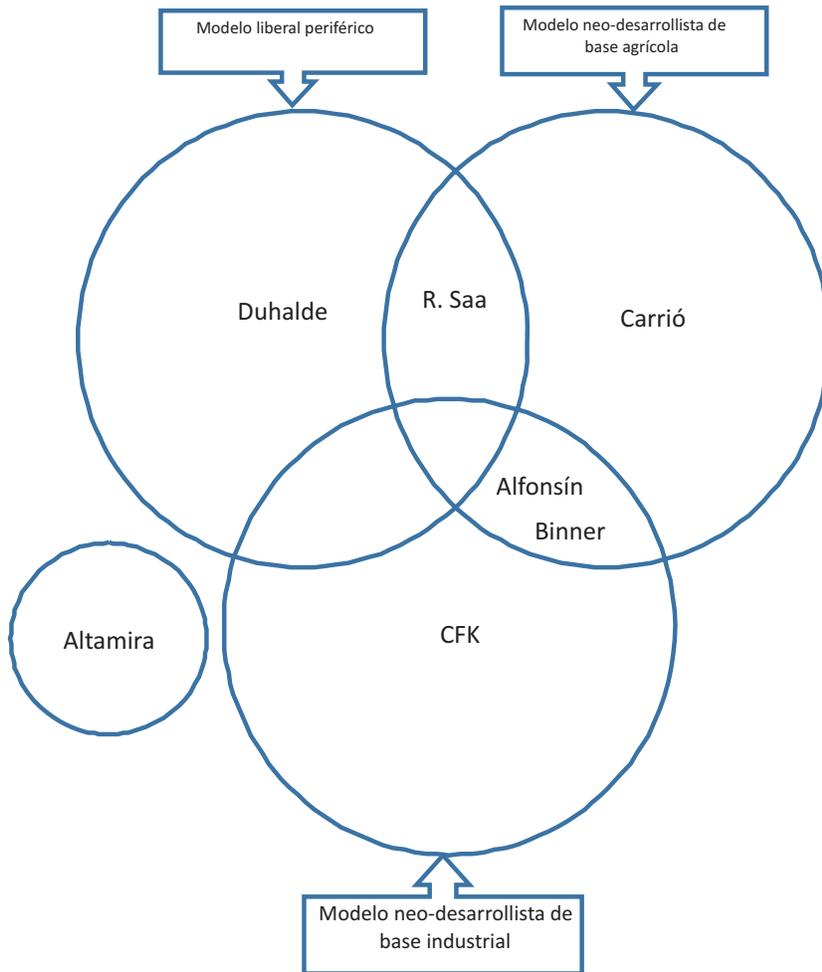
Por último una trayectoria **neo-desarrollista de base industrial**, que implicaría la búsqueda de la diversificación industrial con inclusión social a partir de la promoción de industrias absorbedoras de mano de obra y fomento de aprendizajes tecnológicos nacionales con encadenamientos intersectoriales. Este tipo de especializaciones si bien presentan altas posibilidades de encadenamientos y minimizan los efectos destructivos del cambio técnico, tienen mayores posibilidades de reducción de la heterogeneidad estructural que en el caso de una trayectoria basada en el desarrollo a partir del procesamiento de materias primas. La agroindustria no está ausente en este modelo pero a diferencia de los dos previos parte de la hipótesis que es imposible generar encadenamientos a partir de la expansión agrícola sin tipos de cambios diferenciales. Esta trayectoria de desarrollo requiere una inserción internacional selectivamente cerrada debido a la presencia de fuerte competencia externa con bajos salarios. Es la administración de tipos de cambios competitivos y múltiples adaptados a cada perfil productivo.

Bajo esta descripción de modelos posibles, son sólo tres los casos de candidatos que por sus propuestas podríamos hacer coincidir con relativo grado de aproximación con alguno de ellos: Duhalde en el liberal periférico por su clara definición del modelo de país a partir de ser "granero del mundo", Carrió en el neodesarrollista de base agrícola por su propuesta de no caer en los extremos apreciación/depreciación y sostener un control de

fijación de metas de inflación y políticas monetaria y fiscal controladas y a CFK por el perfil industrialista y sustitutivo que pretende imponer en el mediano plazo a fin de profundizar el modelo actual.

Para los demás, a excepción de las propuestas de Altamira que disparan a un modelo por fuera de las alternativas de capitalismo periférico sin explicitar los lineamientos de la transición al socialismo, solo cabe plantear las dudas respecto de en qué trayectorias de desarrollo pueden derivar sus propuestas. Para el caso de Alfonsín y Binner, dentro de las trayectorias neo-desarrollistas pero sin una clara definición (ya sea por decisión, omisión o contradicción), del perfil (agrícola o industrial). Para el caso de Rodríguez Saa, la trayectoria resulta un híbrido del modelo noventista o de base agrícola.

Gráfico N°1
¿Qué modelo de desarrollo eligen los candidatos a través de sus propuestas de política económica?



No obstante cabe destacar que la clara delimitación de una trayectoria industrial y otra agrícola sin considerar el tipo de capitales que están por detrás puede llevarnos a una

trampa: suponer existencia de dos fracciones bien delimitada de capitales, los “capitales industriales” y los “capitales rentistas”. La crisis internacional actual no es otra cosa que el resultado del pasaje de una situación de interpenetración entre estas fracciones a otra en la que predomina la subordinación de la lógica del primero a la del segundo. Los límites del desarrollo en nuestro país están asociados al bloqueo que ejerce el capital rentista agrícola-financiero a la industrialización y a la distribución del ingreso. Son pocos los grupos “industriales” que no se diversifiquen hacia actividades rentistas. Superar esta trampa exige retomar la idea de desarrollo nacional pero aceptando las nuevas condiciones: no hay burguesía industrial que apoye el mismo a menos que se la subordine a una configuración institucional impulsada desde la planificación estatal que pueda hacer consistente el crecimiento de las empresas con el del país. Esto no es el resultado de la labor de un grupo de expertos, es obra de la acción colectiva de aquellos que componemos el trabajo y el pensamiento en la Argentina, que tenemos la fuerza (y la obligación). Esto requiere profundizar el crecimiento impulsado por el mercado interno y las convenciones colectivas con la conformación de un sistema nacional de producción en el que confluyan las PyMES, grandes empresas mixtas y la infraestructura física y tecnológica del Estado.

Hoy algunos de estos componentes aún están ausentes frente a la transnacionalización de la economía y otros salen de su convalecencia después de tres décadas de políticas neoliberales. Los mismos requieren reorientarse en el marco de planes estratégicos coordinados desde el Estado, expresión de la soberanía popular. El legado de estos ocho años quizás tuvo como único (pero esencial) mérito el hecho de darles oxígeno mediante la reactivación de la industria impulsada por el mercado interno evitando que los sectores manufactureros no murieran definitivamente, se expandieran y hoy estén en condiciones inigualables para realizar el cambio estructural y la reducción de las brechas tecnológicas externas en el marco de un modelo auto-centrado de desarrollo.

Europa y la crisis de la deuda, un drama familiar

Por Julián Barberis

Lo primero que hay que entender antes de hablar de la reciente crisis de deuda en Europa es que la misma es consecuencia del agotamiento de un proceso de crecimiento iniciado hace 30 años que estuvo motorizado por la valorización financiera y una demanda cubierta principalmente a través del endeudamiento. Es necesario aclarar, también, que no es casual que ésta crisis se haya desarrollado más vigorosamente en Europa, y esto se debe a que al inicio de la Unión Monetaria del Euro las asimetrías entre los países periféricos y el núcleo duro (Alemania y Francia) aumentaron las diferencias de productividad entre países e impulsaron un crecimiento y desarrollo desigual entre las economías fuertes en detrimento de las economías más débiles, generando en estos últimos un elevado nivel de endeudamiento de las familias y de lo Estados. Entendido esto, podemos analizar cómo llegamos a la actual crisis de deuda soberana de Europa y, a su vez, las consecuencias que los planes de ajuste neoliberales para salir de ella trajeron a la sociedad.

Introducción

A inicios de la década del 70, con el agotamiento del acuerdo de Bretton Woods, comenzó una etapa en donde la acumulación financiera se posicionaba como motor de crecimiento del sistema capitalista. Ahora, hace 5 años, se inició una secuencia de hechos que dejan ver el real agotamiento y sus consecuencias sobre la sociedad de ese proceso de crecimiento motorizado por la valorización financiera; la crisis subprime de 2007, la caída del Lehman Brothers en 2008, la crisis griega en 2010 y la reciente crisis de deuda en 2011 con epicentro en Europa son algunos de tales hechos.

En esta nota se analiza, cómo llegamos a la actual crisis de deuda soberana de Europa y, además, se realiza un breve apartado de cómo un país como Islandia pudo iniciar un proceso de reversión de su crisis rechazando las recomendaciones de ajuste propuestas por los organismos multilaterales de crédito.

El planteo

En ediciones anteriores de esta revista (junio/07; julio/07; octubre/08; noviembre/08 y abril/09)¹ se analizaron varias cuestiones asociadas al sistema monetario y financiero mundial. A raíz de ello, pudimos entender las dinámicas virtuosas y viciosas que viene generando desde hace 30 años un proceso de crecimiento motorizado por la valorización financiera y una demanda cubierta principalmente a través del endeudamiento.

El círculo vicioso comenzó hace tres décadas cuando las grandes firmas internacionales empezaron a colocar su excedente (logrado en base a la mundialización de sus operaciones buscando aprovechar las peores legislaciones ambientales y laborales) en diversos activos financieros en el mercado internacional. Así, las firmas vieron cómo su inversión generaba altos dividendos gracias a la rentabilidad extraordinaria que ofrecían las tasas de interés, hecho que motivó a que el resto de los capitales concentrados se movilizaran desde la esfera productiva hacia la financiera, iniciando un proceso de

1) Entrelíneas de la Política Económica: N° 1 - Año 1 "Turbulencias financieras internacionales: Causas y azares. Los resguardos de la economía argentina (Primera parte)"; N° 2 - Año 1 "Los resguardos de la economía argentina (Segunda Parte)"; N° 14 - Año 2 "Crisis financiera internacional. El lado oscuro de los fundamentos"; N° 15 - Año 2 "Cuestiones financieras y cambiarias en un mundo ajetreado" y N° 18 - Año 3 "Crisis financiera en Estados Unidos: El lado de los flujos financieros". Notas de Leonardo Perichinsky

valorización financiera que le generó una excesiva liquidez al sistema.

La necesidad de colocar esa liquidez hizo que el sistema financiero encuentre en el sector inmobiliario un espacio para magnificar sus ganancias. Así, se inició una etapa de gradual y progresiva desregulación del sistema financiero que relajaron las condiciones del crédito y que, junto con las bajas tasas de interés en el mercado, fomentaron el consumo (compra de viviendas) a través del endeudamiento. Cabe aclarar que el aumento de la demanda impulsado por el crédito² fue consecuencia de la regresiva distribución de los ingresos durante los últimos 30 años, donde una reducida parte de la sociedad se apropió de la mayor proporción de la riqueza y a raíz de ello las familias tuvieron que utilizar el endeudamiento como única herramienta para acceder al consumo. Vale la pena aclarar que la distribución inequitativa del ingreso y el endeudamiento como mecanismo de acceso al consumo no es una consecuencia indeseada de la valorización financiera, sino una condición intrínseca a su desarrollo. La propia lógica financiera requiere de pequeñas cantidades de personas que obtengan ingresos muy superiores a sus necesidades de consumo y generen grandes ahorros que vuelcan al sistema para que aquellos que no disponen de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades se vean obligados a recurrir al crédito (hipotecar no sólo su propiedad) como único medio de accesibilidad.

El aumento en la venta de inmuebles generó un fuerte incremento en el precio de los mismos, promoviendo la mayor construcción de propiedades que crece cuando las ganancias son elevadas (costo de hacer es menor que el de comprar), que es lo que precisamente inició el proceso de burbuja financiera. Este círculo virtuoso podía seguir mientras el aumento en la demanda convalidaba el aumento en las ganancias y no se registraran problemas en la cadena de pagos. Sin embargo, la evidencia empírica nos permite demostrar que esta dinámica de acumulación genera grietas, y que lo que al principio se percibe como virtuoso puede convertirse en vicioso, y generar profundas recesiones.

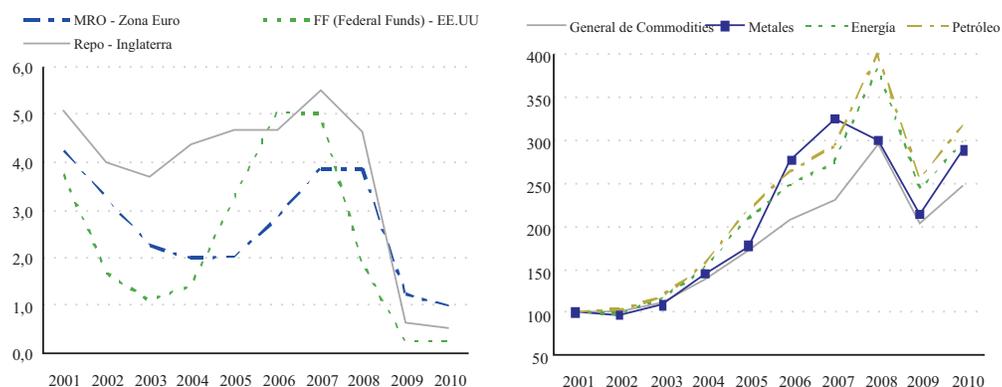
Y así fue. El exceso de liquidez y el jolgorio financiero se fue extendiendo a otros bienes (no sólo viviendas, por ejemplo también commodities³) por la propia lógica del sistema, multiplicando derivados sobre una multiplicidad de insumos y materias primas que fueron creciendo en sus precios, sembrando en la Reserva Federal y los Bancos Europeos la sensación que la economía se recalentaba y que se había estado en presencia de una burbuja. Allí, la reacción fue tardía y ortodoxa (gráfico 1): precios en alza y economía en crecimiento atraen como luces de escenario a los burócratas de los Bancos Centrales y Organismos Multilaterales que ven la oportunidad de subir las tasas y así ganar páginas, entre otros papeles.

2) El aumento de la demanda puede venir de dos fuentes, el mayor poder adquisitivo y el crédito. El primero genera inversiones mientras que el segundo genera inflación o burbujas financieras (como la inmobiliaria que estalló en EEUU en 2007).

3) Como sostuvo Frédéric Lordon en noviembre de 2007 (Entrelíneas de la Política Económica N° 7 Año 1 - Diciembre de 2007) la burbuja aparecería en los emergentes. Y así lo vimos: Precio de los minerales, de las materias primas Agrícolas y crecimiento de Brasil.

Gráfico N° 1

Principales tasas de interés de referencia y precios internacionales de commodities



Fuente: Ciepypc en base a datos del Mecon

Los créditos, pactados a tasas variables, sumados a la relajación con que fueron otorgados (otra necesidad intrínseca del sector financiero es ampliar el universo de préstamos aunque ello implique reducir la probabilidad de cobro) se fueron transformando en morosos a medida que la tasa subía.

El sistema financiero para resguardarse incorpora al costo del crédito un componente mayor de riesgo y eso se traduce en una tasa de interés más alta, y en una cuota más elevada. Estos componentes incrementaron notoriamente el riesgo de incobrabilidad y crearon un nuevo problema, el posible colapso en las cadenas de pago. Cuando el precio de los inmuebles llegó a un máximo las garantías empezaron a ser menores al monto del préstamo, percibiéndose un riesgo mayor. En ese contexto, el sistema financiero restringió el acceso al crédito (las condiciones de otorgamiento se hicieron más estrictas) y generó un veloz aumento de la tasa de interés, hecho que aumentó la cantidad de clientes "incobrables". A su vez, como la demanda estaba motorizada por el crédito, la restricción del mismo contrajo el consumo y la inversión y generó una recesión en la actividad económica, además de una reducción en el empleo y salarios (más incobrabilidad, por cierto), dando paso a una dinámica viciosa que terminó en la explosión de la ya conocida burbuja inmobiliaria en 2007.

A pesar de reconocer esas dinámicas virtuosas y viciosas muchos economistas han planteado que el problema del modelo neoliberal fue no haber podido anticipar la crisis, y que la actual ocurrió debido a malas regulaciones, sobre todo en los países centrales. Pero claramente no es un problema de regulación, sino de lógica de acumulación en un sistema financiero que nació y se mantiene en base a la profundización en la regresividad de la distribución de los ingresos.

El proceso por el cual se llega a la situación actual se inicia luego de la explosión de la última burbuja inmobiliaria en 2007 y con la posterior caída de la cuarta banca de inversiones de Estados Unidos en 2008 (Lehmann Brothers). En ese momento, un sistema financiero en jaque comenzó a exigir a los estados una mayor demanda de liquidez, porque habían quedado descapitalizados a causa del retiro de los depósitos y la elevada incobrabilidad de los créditos. Así, los Estados Europeos (mediante el Banco Central Europeo) coordinaron con Estados Unidos (mediante la Reserva Federal) y realizaron un salvataje multimillonario al sistema financiero para evitar su caída⁴, hecho

4) "No para salvar a los ahorristas o a los que podían perder la vivienda o a los que habían perdido el empleo. Sino para salvar a los Bancos". Mercedes Marcó del Pont, en Conferencia "Ortodoxia y Heterodoxia en las Ciencias Económicas". Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Organizada por Cátedras Nacionales y Populares.

que generó un salto exponencial en la deuda de los Estados.

Entonces, a mediados de 2008 nos encontramos con Estados y hogares sumamente endeudados, los primeros por rescatar al sistema financiero y los segundos por el paulatino deterioro del salario de los trabajadores a causa de la desigual distribución del ingreso, en un mundo con economías de bajo crecimiento⁵ y precios de las materias primas en aumento por el fuerte crecimiento de las economías asiáticas. En este contexto primero llegó la información de un foco de crisis en Grecia por su elevado ratio de Deuda/PBI (en 2008 fue de 110,7%) y luego se conoció la situación de fragilidad de las economías de España, Irlanda, Italia y Portugal, por elevados niveles de Deuda/PBI y/o Déficit/PBI. En un estado de alerta, los países salieron a pedir ayuda a las ya conocidas instituciones que nacieron, justamente, con el inicio de este proceso que en la actualidad nos llevó a la debacle mundial, el FMI y el Banco Mundial.

Ambas instituciones amparadas en la teoría de las malas regulaciones del sistema financiero que ayudaron a construir, exigieron un severo ajuste fiscal a los países europeos para poder recibir ayuda. El ajuste, que requería política fiscal contractiva (caída del gasto público) y re-capitalización de la banca privada para salir a prestar y así incentivar nuevamente el consumo, iba a dar “señales” para que el sector privado se recomponga y vuelva a ser el motor de crecimiento de la economía. Es decir, las recetas querían nada menos que se volviera al proceso mediante el cual, hacía 30 años, el mundo había comenzado el sendero que en la actualidad lo había llevado a las ruinas, hacer frente a la demanda mediante el endeudamiento de las familias.

Pero no sólo eso, sino que además se insistía (a pesar del salvataje de 2007-2008) en las políticas neoliberales por medio de las cuales la recuperación debía venir por el lado de las “señales” al sector privado (los individuos), negando que las acciones de los Estados podían tener inferencia en el curso de la economía. Nos querían hacer creer que el mercado, por motus propio, todo lo iba a resolver, pero claramente esto no es así (ver “Islandia, un ejemplo argentino a seguir” en esta nota).

Frente a este escenario, las recomendaciones de políticas provenientes de los organismos multilaterales de crédito contemplan al ajuste fiscal, la expansión monetaria y/o la baja de la tasa de interés como las únicas herramientas disponibles para salir de la crisis, pero la evidencia empírica deja ver que esas recetas no resuelven de ninguna manera el problema de raíz, y de hecho lo agravan.

La crisis mundial de deuda concentrada en la Eurozona

Como dijimos anteriormente, con el fin de revertir los efectos de la crisis denominada “subprime” que había estallado en 2007, a fines de 2008 la Comisión Europea armó un plan de estímulo para la zona del euro dentro del cual se planificaba invertir 200 mil millones de euros (equivalente apenas al 1,5% del PIB de la Unión Europea) en medidas tendientes a estimular la demanda y restaurar la confianza en la economía europea, y se iba a llevar a cabo sólo bajo la condición de que cada Estado miembro adopte medidas que impulsen reformas estructurales. Además, el Banco Central Europeo (BCE) se comprometía a bajar la tasa de interés de la eurozona hasta llegar al 1%, el mínimo en su historia.

Ni bien se aplicó este paquete de medidas parecía que las mismas iban a lograr el estímulo necesario para poder salir de la crisis⁶; pero los resultados económicos fueron débiles y a mediados del 2009 comenzó el temor de que el nivel de endeudamiento de varios países europeos, en particular de las economías consideradas más débiles,

5) Entrelíneas de la Política Económica N° 24 - Año 4. América Latina y la crisis internacional. Segunda parte
6) A mediados de 2009 la Comisión Europea planteó que la recuperación se debía principalmente a las mejoras en el comercio mundial y en las condiciones financieras, también a que la política monetaria y el gasto público estaban estimulando la actividad. No obstante, dado el descenso de los primeros meses, las previsiones para el año no cambiaron y se ajustaron las estimaciones para esperar una caída del PIB del 4%.

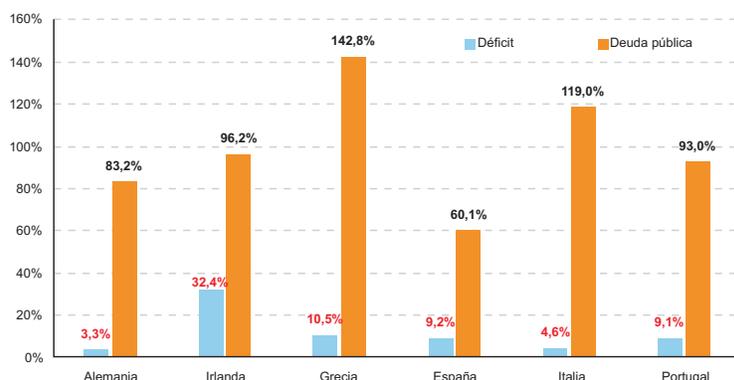
podría amenazar la estabilidad financiera de la Unión Europea. O sea, para evitar el derrumbe del sistema financiero los Estados intervinieron y rescataron a los bancos y, para lograr eso, incrementaron su nivel gasto público, y ahora que se habían profundizado los déficits presupuestarios y el nivel de endeudamiento de los Estados y además, que los ingresos fiscales habían disminuido notoriamente a causa del agónico crecimiento económico, el mercado reaccionaba con una nueva crisis por la insolvencia fiscal argumentando que la causa eran los desequilibrios de los países por hacer "mal las cosas".

En línea con ello, a fines del 2009 se difundieron datos sobre el nivel de la deuda de Grecia que llegaba a 127,1% en términos del PBI y, como consecuencia del elevado déficit presupuestario para ese año (que se proyectaba iba a ser del 15,4%), se empezó a manejar la hipótesis de una cesación de pagos por parte del gobierno griego. En este contexto las agencias de calificación de riesgo bajaron la calificación de la deuda soberana a largo plazo de Grecia, hecho que en la lógica de mercado confirmaba los temores anunciados, la profecía autocumplida. Intentando dar "buenas señales" a los mercados financieros, para que le vuelvan a subir la calificación de riesgo y acudir así al financiamiento externo, el gobierno griego anunció un plan de reducción del déficit para el año 2010. Sin embargo ese anuncio no fue suficiente y la Comisión Europea exigió al gobierno más medidas, juzgando que la situación del país amenazaba la estabilidad de los otros países europeos. En este sentido, a Grecia se le volvió a exigir medidas de austeridad que estaba obligada a cumplir para recibir su rescate económico y recuperar la confianza internacional, hecho que generó protestas de los sindicatos y que estalló en una serie de manifestaciones sociales.

A pesar de las reiteradas protestas y conflictos sociales, el gobierno griego aceptó los requisitos impuestos por la Comisión Europea y a principios de 2010 inició un drástico plan de reducción del gasto público y prometió limitar el déficit a un 3% del PIB en 2012, endureciéndolo luego con nuevas medidas como el bloqueo de sueldos, aumento de impuestos y aumento de la edad de jubilación. A pesar de todo este paquete de medidas en pos de dar "buenas señales", Grecia no lograba transmitir confianza en el mercado financiero y hacia fines de 2010 la situación se agravó y llegó el contagio a otros países de la eurozona. Al agobiante estado de situación griego (deuda del 142,8% y déficit público de 10,5%, ambos en términos de su producto) surgieron rumores sobre riesgo de contagio en Portugal (que en 2010 alcanzaba un nivel de deuda/PBI del 93,0% y un déficit público de 9,1% como porcentaje del PBI); España (con una deuda en relación a su producto que ascendía a 60,1% y un déficit /PBI de 9,2%), Irlanda (cuya deuda era 96,2% de su PBI y déficit público de 32,4% también en relación a su producto), Alemania (con un nivel de deuda/PBI de 83,2% y un déficit público de 3,3%) e Italia (que tenía el un nivel de deuda/PBI de 119,0% y déficit/PBI de 4,6% que no era tan elevado pero que perjudicaba la posibilidad de pago).

Gráfico N°2

Deuda pública y déficit público en relación del PBI. Año 2010



Fuente: Ciepypc en base a datos de Eurostat

Situación actual

El primer plan de “rescate” fue al estado griego en mayo de 2010. Este plan estimado en 45.000 millones de euros, estaba mayormente financiado por Alemania (de los 30.000 millones de euros que aportan los socios de la eurozona, Berlín aportaba 8.400 millones de euros) y Francia (con 6.300 millones de euros). Aunque también Italia y España se comprometían a aportar una parte considerable, 5.530 millones de euros en el caso de Italia y 3.670 millones de euros por parte de España.

En octubre le llegó el turno a Irlanda que, a diferencia de Grecia que pedía a gritos una ayuda, no tenía intenciones de ser asistida. No obstante, la Unión Europea y el FMI presionan a país para que acepte un rescate de 100.000 millones de euros con la intención de prestar una eventual ayuda a los bancos.

Y más recientemente, en junio de 2011, Portugal fue el supuesto “beneficiado” por el salvataje. El país presentó un pedido formal de ayuda a la Unión Europea, aunque no podía determinar cuanto iba a ser la ayuda que requeriría.

No obstante, como se mencionó anteriormente, estos planes no sólo estaban lejos de ser una verdadera ayuda para los Estados, sino que eran mochilas de plomo que lo único que hicieron fue perjudicar a los sectores más pobres, los encargados de pagar las cuentas. ¿Por qué? Por la propia lógica del modelo neoliberal, cuyas recetas sólo sirven para reestablecer la tasa de ganancia de las empresas mediante acciones como privatización, desregulación y mayor apertura comercial, recorte en el gasto público, de los salarios, de las jubilaciones y el resto de los gastos sociales. Lo que el paradigma neoliberal aún no reconoce (a pesar de la evidencia empírica) es que esos paquetes de ajuste reprimen la demanda y con ello deprimen la producción, el empleo, los salarios, etc. recayendo en una mayor recesión que, claro está, perjudica a los más pobres.

Esto se puede ver, por ejemplo, en que luego del supuesto primer “rescate” Grecia necesitó un “nuevo” rescate ya que el anterior no había servido para el fin de la reactivación, porque el estímulo se había destinado a mantener la tasa de ganancia de las empresas, pensando que eso iba a reactivar la economía, además el recorte del gasto público generó recesión en la economía griega y ello redundó en una fuerte caída de los ingresos fiscales. Así, un año después de la primera ayuda, Grecia debía más dinero que antes como consecuencia de que gran parte del préstamo recibido se había

destinado a pagar deuda vieja a los grupos concentrados y, también, tenía grandes déficits en sus cuentas fiscales a raíz de la recesión que padecía; entonces recayó en una crisis mayor. Pero esta vez el contexto de la zona del euro era distinto, ahora España, Italia, Portugal e Irlanda que estaban más débiles sintieron los efectos de la crisis y apareció una nueva amenaza sobre la solvencia de sus economías, colocando al conjunto de la zona euro al borde del abismo.

En medio de este escenario de crisis, los principales países de la Unión Europea, junto con el FMI, acordaron un plan para rescatar a los países miembros afectados, aprobando el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (F.E.E.F.) por 440 mil millones de euros, que es una línea de crédito para atender las dificultades de los Estados en crisis. El objetivo planteado era evitar que la crisis de deuda se extienda a todos los países de la eurozona, cuyas economías se encontraban con altos déficits y un débil crecimiento, especialmente España, Portugal e Irlanda.

A partir de la aprobación del FEEF, algunos países presentaron medidas de ajuste económico, donde primaba la lógica neoliberal de severos recortes en el gasto público y aumentos de impuestos.

1. **Grecia.** el parlamento aprobó un plan que incluía medidas como:
 - o aumento de la edad de jubilación desde los 61 a los 63 años
 - o jubilados menores de 55 años perdían un 40% del importe de sus pensiones
 - o recortar un 20% las jubilaciones de más de 1.200 euros.
 - o recorte del 30% del salario navideño
 - o reducción de los salarios públicos en un 15%
 - o disminución salarial de funcionarios públicos (en total más de 600.000 trabajadores) en un 10%
 - o aumento del IVA entre un 0,5% y un 2% a productos seleccionados
 - o aumento del impuesto de hidrocarburos y el impuesto del tabaco y del alcohol
 - o creación de un plan de privatizaciones con el fin de recaudar 50.000 millones de euros
 - o 30.000 empleados públicos mandados a "reserva", previo al despido o la jubilación
 - o Obligación de pagar impuestos a quienes cobren más de 5.000 euros anuales (frente a los 8.000 euros anuales antes de la reforma)
 - o creación del impuesto a la propiedad inmobiliaria que gravará con entre 0,50 y 16 euros el metro cuadrado hasta el 1 de enero de 2014.

2. **España.** El parlamento autorizó un paquete de medidas con el objetivo de reducir su déficit fiscal. Este incluía:
 - o Se suspendió la ayuda de 426 euros a los desocupados de larga duración
 - o Recorte de 2 mil millones de euros en el presupuesto de educación
 - o Caída en 404 millones de euros del gasto social, equivalente a una

merma de 2,78% respecto al ejercicio 2010

- o Reducción de la nómina de empleados públicos en 5%. Casi tres millones de españoles sufrirán esta situación
- o Se revalorizarán las pensiones no contributivas y las mínimas, pero 6 millones de pensionistas dejarán de recibir 1.500 millones
- o Desaparece el “cheque bebé”, que era el otorgamiento de 2.500 euros por nacimiento o adopción que se otorgaba a todas las familias españolas o con residencia legal en España
- o La inversión estatal se reducirá en 6000 millones de euros
- o Se dejó la puerta abierta a una subida de impuestos a las rentas más altas
- o se anunció la privatización de los dos grandes aeropuertos y la venta del 30% de la sociedad estatal de Loterías y Apuestas del Estado
- o Se realizó una rebaja del estímulo fiscal para las pequeñas y medianas empresas
- o Los funcionarios de Gobierno y los altos cargos cobrarán un 15% menos

3. **Portugal.** Se presentó una serie de medidas de ajuste para recortar el déficit público

- o Incremento de un punto en el IVA
- o Caída de más de 600 millones de euros en el presupuesto educativo, equivalente a una disminución de 8% respecto al año anterior
- o Cierre de algunos colegios y la reagrupación de alumnos en centros de mayor capacidad
- o La reducción de los salarios de empleados públicos
- o Un recorte de los gastos del Estado en prestaciones sociales
- o Reducción del presupuesto militar
- o Un impuesto extraordinario de 1 ó 1,5% aplicado a los salarios según el nivel de ingresos
- o El impuesto a las ganancias de las grandes empresas superiores a 2 millones de euros pasará de 25 a 27,5%.

4. **Irlanda:** se aprobó un plan de ajuste que tenía las siguientes bases

- o Aumento de las tasas en el sector educativo, hasta 500 euros las universitarias.
- o Reducción del gasto público
- o Aumento de los impuestos sobre la renta
- o Incremento del impuesto sobre el valor agregado (IVA)
- o Instalación de contadores de agua en los hogares, con el objetivo de implementar un nuevo impuesto
- o Caída del salario mínimo interprofesional
- o Caída de las pensiones estatales que pasen los 12.000 euros anuales

- o Los recientes jubilados cobrarán un 10% menos.
- o Incremento de la edad de jubilación a 66 años.

5. **Italia.** El Senado aprobó un paquete de medidas de austeridad que incluye:

- o Congelar los sueldos entre dos y tres años de los empleados gubernamentales tales como jueces, policías y profesores universitarios
- o Reducir los pagos a los proveedores del sector público
- o Combate a quienes indebidamente cobran beneficios por incapacidad
- o Modificar los plazos para solicitar la jubilación (retraso de seis meses), lo que obligará a muchos trabajadores a permanecer en sus puestos de trabajo más tiempo
- o Reducción de los fondos para los gobiernos locales (provinciales), lo que implicará un ajuste de la cantidad de empleo público.

El ajuste de los grandes.

Para dar el ejemplo de que la austeridad era el camino a seguir para salir de la crisis, los países más fuertes de la zona del Euro también anunciaron ajustes de sus economías, marcando que ellos también iba a hacer bien las cosas

6. **Alemania.** Se planificó un plan a cuatro años para reducir el déficit mediante medidas que incluían

- o Recorte al sueldo de los empleados del Estado del 2,5%
- o Se recortarán los subsidios por hijo y por desempleo
- o Se suprimirán 15.000 empleos públicos

7. **Francia.** Anunció un recorte en el gasto público y la extensión de la edad de jubilación de los 60 años a los 63, todo ello con el fin de reducir el déficit público.

8. **Reino Unido.** Presentó un presupuesto que incluye fuertes recortes del gasto público, donde se incluía el congelamiento de salarios públicos, la reducción del 25% en el gasto de la mayoría de los ministerios y un incremento del impuesto al consumo del 17,5% al 20%.

Como era de esperar, podemos ver claramente que las recetas ortodoxas marcan la "austeridad" como la única solución que los gobiernos tenían para evitar el colapso, pero la historia nos ha dejado ver que esa "austeridad" trae consigo otro problema, ya que los programas de contracción del gasto perjudican la recuperación económica.

Nuestra historia más reciente es un buen ejemplo; luego del estallido de la crisis de 2001 en Argentina el FMI pidió similares medidas de ajuste. Parece que a la hora de buscar soluciones no hay ideas nuevas, sino viejas recetas que poco o nada de éxito han tenido.

¿Por qué Europa?

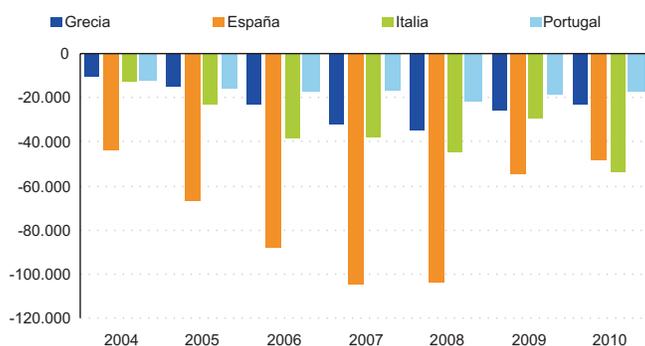
Que la reciente crisis de deuda soberana se haya desatado con más fuerza en Europa no

es casual, y ello tiene que ver con los problemas de fondo que trajo aparejado el establecimiento de una moneda común como el Euro en una zona cuyos países miembros tenían economías muy disímiles.

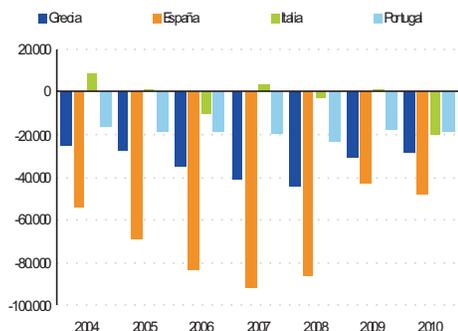
La unión monetaria europea (Euro) surgió sobre la base de dos pilares, dos economías desarrolladas y fuertes (alemana-francesa) que se constituían como el centro y países periféricos económicamente más débiles y subordinados comercial y financieramente a los primeros. Debido a las diferencias de productividad que había entre las economías más fuertes y el resto de los países miembros, estos últimos no podían competir contra los productos de los países del centro y quedaron en una posición de importadores netos. Así, países como España, Italia, Grecia, Portugal se afianzaron como un gran mercado de exportación de los productos alemanes y franceses.

Los sostenidos déficits de la balanza comercial redundaron en prolongados déficits de cuenta corriente en estos países (*ver gráfico 3*) -salvo Italia donde el déficit en cuenta corriente se generó por otra vía- que no tuvieron más remedio que salir a endeudarse para financiar sus gastos, iniciando un círculo vicioso donde los países dominantes les prestaban a los países pobres para que puedan consumir los bienes que los primeros producían. Así fue como las dos potencias hegemónicas en ese momento hicieron un negocio extraordinario con la periferia del euro, generando grandes déficits comerciales y un incremento del endeudamiento privado.

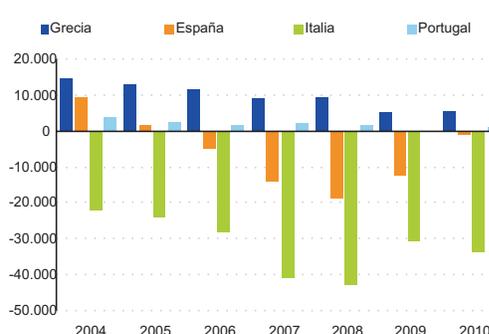
Gráfico N°3
Cuenta Corriente. En millones de dólares



Balanza Comercial



Resto de las Balanzas
(Servicios, Rentas y Transferencias)



Fuente: Ciepvc en base a datos de Eurostat

7) En el caso de Italia, el déficit en cuenta corriente no se explica por el déficit comercial, sino que se debe más al elevado saldo deficitario por el Resto de las cuentas de la balanza de pagos (Servicios, Ingresos y Transferencias). Esto, que si bien no es objeto analizado en esta nota, merecía ser aclarado.

En ese contexto, cuando en 2007 estalló la gran burbuja inmobiliaria y los Estados tuvieron que recurrir al salvamento masivo de los bancos, apareció el problema de la elevada deuda pública, que sumado al escenario de fuertes asimetrías entre los Estados miembros y una elevada deuda privada en los países periféricos por la necesidad de sobre endeudarse para vivir, pusieron a Europa, como ya dijimos, al borde del abismo.

Islandia... ¿Un ejemplo a seguir?

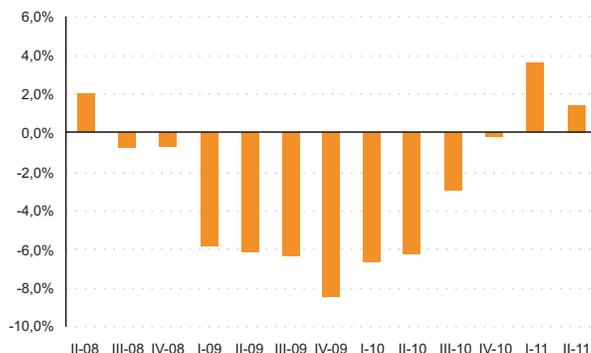
Europa, a través de su unión monetaria, siempre intentó mostrarse como una economía sólida donde reinaba el bienestar económico y social en todos los estados asociados, desconociendo, claro está, los problemas económicos suscitados en países como Grecia, España, Irlanda y Portugal como consecuencia de las diferencias estructurales entre las economías.

Lejos de este escenario aparece Islandia, que sufrió las consecuencias de la crisis económica de 2008 y respondió con lo que ellos denominaron "una revolución pacífica".

La crisis financiera internacional había dejado a la economía de Islandia muy golpeada, su deuda pública había pasado del 27,6% del PBI en 2007 al 80,9% en 2008, equivalente a un aumento del 193% en un año y, en el mismo período, su deuda externa había crecido 99,1%. Para salir de ese problema el país, a diferencia de lo que hicieron países como Grecia, España, Irlanda y Portugal, tomó una serie de medidas que determinaron un cambio en el curso de la economía.

Primero se responsabilizó a los bancos privados por la elevada deuda externa y a raíz de ello se nacionalizó el principal banco del país junto con dos bancos más. Luego, como consecuencia de las reiteradas protestas sociales, renuncia el conservador Primer Ministro. No obstante, a lo largo del 2009 continuó la mala situación económica y el año se cerró con una caída del PIB del 6,7%. Frente a ese escenario el nuevo gobierno solicita someter a referéndum el pago de la deuda externa y, en enero del 2010, se anuncia que habrá consulta popular. El referéndum apoya el NO pago de la deuda con un 93% de los votos. En represalia a esto, el FMI congela las ayudas a Islandia a la espera de que se resuelva la devolución de su deuda externa.

Gráfico N°4
PIB Islandia. Tasa de crecimiento interanual por cuatrimestre



Fuente: Ciepyp en base a datos de Statistics Iceland

La recuperación de Islandia fue notoria (ver gráfico 4). Hacia finales de 2010 el PIB dejó de caer y comenzó a recuperarse y en los dos primeros trimestres de 2011 volvió a mostrar crecimiento interanual en el producto. En el primer trimestre de 2011 el PBI creció 3,6% respecto al mismo período de 2010, y en el segundo trimestre el crecimiento interanual fue de 1,4%.

No es necesario aclarar que la situación de Islandia no consiguió la atención de los medios como sí lo hizo la reciente crisis de deuda en Europa, básicamente porque las medidas adoptadas (principalmente negarse a pagar la deuda) por el pueblo pusieron en crisis al liberalismo europeo.

Conclusiones

La primera aseveración que puede hacerse es que esta grave crisis de deuda soberana es consecuencia de 30 años de crecimiento sostenido en un proceso donde la acumulación financiera siempre estuvo por encima de la productiva.

En el caso de Europa, también es consecuencia de múltiples errores que se cometieron a la hora de crear la unión monetaria europea. Las asimetrías entre los países periféricos y el núcleo duro de la Unión Europea (Alemania y Francia) aumentaron las diferencias de productividad entre países e impulsaron un crecimiento y desarrollo desigual entre las economías fuertes en detrimento de las economías más débiles (Grecia, España, Italia, Irlanda y Portugal entre otros). Ese crecimiento sesgado hizo que la única posibilidad que tenían los ciudadanos de los países pobres de la Eurozona de avanzar sea mediante el endeudamiento.

El endeudamiento desmedido, aun en un contexto de crecimiento junto a la ortodoxa y tardía respuesta de las autoridades monetarias, hizo que las familias encuentren dificultades para pagar sus deudas y eso llevó a que el sistema financiero colapse. Para evitar una caída catastrófica los Estados salieron a rescatar al sistema financiero inyectándole dinero para que vuelva a ganar solvencia, pero de buenas a primeras todos los Estados se encontraron fuertemente endeudados y empezaron a pedir ayuda a las instituciones financieras multilaterales.

Estas aceptaron ayudar a costa de un severo plan de ajuste de los estados miembros, en los cuales reinaba la lógica neoliberal del recorte del gasto público como forma de lograr estabilidad. Así fue como, una vez lanzados los planes de austeridad, el Banco Central Europeo empezó a comprar bonos de deuda de los Estados miembros, que eran considerados bonos basura por la baja calificación que les habían otorgado las calificadoras de riesgo.

Llegamos entonces a un estado actual en donde España, Irlanda, Italia, Portugal y Grecia (que no son los únicos pero si los más afectados) tuvieron que responder a los requerimientos del FMI, Banco Mundial y Comisión Europea de recorte del gasto público para acceder a los planes de salvataje. Pero esos planes no están haciendo más que profundizar la crisis de la zona del Euro, ya que el problema estructural no se resuelve.

Las cuentas fiscales argentinas en perspectiva

Por **Alfredo Iñiguez**

Entre los analistas económicos de divulgación se extendió en los últimos años una aparente preocupación por el deterioro de las cuentas públicas del actual gobierno. Entre sus fundamentos sobresalen que el sector público entró en déficit fiscal y que éste sería mayor si no se computasen recursos extraordinarios supuestamente mal imputados. En esta nota se quita el velo a estos planteos superficiales, al demostrar que las finanzas públicas del actual modelo son las más robustas de, al menos, los últimos 50 años y que si los recursos cuestionados pudieran considerarse como extraordinarios debería aplicarse la otra acepción de tal adjetivo.

Introducción

En los últimos años un sector de los analistas económicos que tienen amplia recepción en diversos ámbitos de divulgación pone el acento en una supuesta fragilidad de las cuentas públicas argentinas. Para hacerlo se recuestan, básicamente, en el cuestionamiento de dos elementos de la coyuntura fiscal de nuestro país: primero, el deterioro de las finanzas públicas que, después de varios años de robustos superávits, pasaron a reflejar déficits; segundo, la supuesta contabilidad creativa o audaz llevada a cabo mediante la incorporación de recursos extraordinarios que permitieron disimular el cierre de las cuentas.

El objetivo de este trabajo es quitar el velo a estos planteos, mediante una mirada histórica de las finanzas públicas argentinas que permita circunscribir su evolución a los profundos cambios acaecidos en las formas de intervención del Estado.¹

Para ello, se aplicará la metodología recomendada en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas elaborado por el FMI en el año 2001. Este Manual, cuyas recomendaciones aun no fueron instrumentadas formalmente en la mayoría de los países miembros, permite analizar el desempeño del Sector Público destacando aspectos hasta ahora poco profundizados en la literatura especializada.

En este trabajo en primer lugar, se describen los cambios principales de la nueva metodología del FMI. Luego se estudian las cuentas fiscales a partir de dos fuentes de información. Por un lado, la ejecución del Sector Público Argentino del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) publicada por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (MECON)². Esta serie, que se inicia en el año 1961, sigue el criterio de devengado del Sector Público Consolidado (SPC), y agrega la ejecución del Sector Público Nacional No Financiero (SPN) y la de los Estados Provinciales. Por otro, las cuentas del Sector Público Nacional (SPN) de acuerdo a la información obtenida mediante el criterio base caja, con una serie temporal del período 1993-2010. Posteriormente, se examinan las controversias surgidas recientemente en torno a la forma adecuada de registrar ciertos recursos, tales como las utilidades del Banco Central, las rentas que genera el Fondo de Garantía y Sustentabilidad de la

1) El presente trabajo es una actualización, revisión y ampliación de la publicada en el Informe Económico Trimestral N° 71 (Nota Técnica N°26, páginas 45 a 56. Primer Trimestre de 2010) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación
2) Ver <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie1961-2004.pdf>. La serie se continuó con la información elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto hasta el año 2009, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html#>. Para el año 2010 se consolidó la información de la Cuenta de Inversión 2010 (previo ajuste a la Metodología Internacional) del Sector Público Nacional y de las provincias, en ambos casos disponibles en la página del MECON. No incluye los recursos y gastos de los Municipios..

ANSES y de la ampliación de tenencias de Derechos Especiales de Giro (DEG) asignados por el FMI a los países miembros en el año 2009. Finalmente, completan el estudio algunas reflexiones sobre las cuentas públicas y el ciclo económico.

Aspectos Metodológicos

La metodología actualmente empleada para presentar las estadísticas del Sector Público en Argentina sigue las recomendaciones del Manual de Estadísticas en Finanzas Públicas del FMI del año 1986. Este organismo editó en 2001 un nuevo manual que propone varios cambios respecto del anterior, orientados a armonizar la clasificación de las cuentas públicas con los ajustes metodológicos implementados en las cuentas nacionales.

Entre las modificaciones más destacadas se encuentra la incorporación de un balance que mide los stocks con una consistencia entre el stock inicial, los flujos y el stock de cierre, y una nueva clasificación funcional del gasto. Además, el nuevo manual recomienda privilegiar el uso del criterio de devengado en lugar del base caja, un cambio que Argentina adoptó desde hace muchos años.

La consistencia entre stocks y flujos surge al relacionar la medición de los stocks iniciales, llamado Balance de Apertura, con los flujos del período considerado, que se obtendrían mediante el Estado de Operaciones del Gobierno y el Estado de otros flujos económicos, para obtener el stock final que surgiría del Balance de Cierre.

Los cambios más relevantes a los efectos de este trabajo son dos: por un lado, el tratamiento diferente de las cuentas públicas de acuerdo al empleo del criterio del devengado o el base caja en el actual esquema AIF; por el otro, modificaciones en la clasificación económica del gasto y, menos sustantivas, de los ingresos.

Criterio devengado

Al aplicar el criterio del devengado el AIF pasa a denominarse Estado de Operaciones del Gobierno (EOG). Este nuevo esquema se subdivide en tres secciones:

1. Transacciones que afectan el patrimonio neto.
2. Transacciones en activos no financieros.
3. Transacciones en activos y pasivos financieros.

En la primera sección se incluyen lo que actualmente se denomina Ingresos Corrientes y Gastos Corrientes, que pasan a llamarse Ingresos y Gastos a secas. Tanto en los ingresos como en los gastos se incorporan las transferencias para financiar erogaciones de capital. Por el lado de los ingresos no hay otro cambio significativo. Pero en lo que respecta al gasto se incorpora como partida adicional el consumo de capital fijo, aunque el propio Manual reconoce que “puede ser difícil de medir y de estimar satisfactoriamente” (FMI, 2001, página 44). El saldo de esta sección se denomina Resultado Operativo Neto, o, Bruto cuando no se considera el consumo de capital fijo. Como estimar el consumo de capital fijo para el total del Sector Público Argentino no es posible, se analizará el Resultado Operativo Bruto.

La segunda sección incluye las transacciones que modifican la tenencia de activos no financieros: activos fijos, existencias, objetos de valor y activos no producidos. En la

práctica, en esta sección figuran, neteándose entre sí, los ingresos y gastos de capital; excepto los originados por las variaciones de la inversión financiera dispuesta para fines de política (las que se registran sobre la línea en el esquema AIF actual) y las Transferencias de Capital. También deberían figurar las variaciones de existencias, pero en Argentina no se dispone de esta información. En consecuencia, en la sección Transacciones en activos no financieros deberá figurar solamente la Inversión Real Directa (IRD) neta de los recursos propios de capital, los que incluyen básicamente los ingresos obtenidos por las privatizaciones y otras ventas de activos.

El saldo de las dos primeras secciones sumadas se denomina Préstamo Neto o Endeudamiento Neto, de acuerdo a su signo. Este resultado es similar al actual resultado financiero, descontada la inversión financiera (tanto del lado de los recursos como de los gastos) que en la registración actual se encuentra sobre la línea.

Por último, en la tercera sección se registran las transacciones financieras que modifican las tenencias de activos y pasivos financieros del sector público. En la práctica, en esta sección se incluyen las fuentes y las aplicaciones financieras y las variaciones de la inversión financiera mencionadas en el párrafo anterior.

Por lo tanto, el EOG tiene dos resultados fiscales analíticamente importantes:

1. Resultado operativo neto/bruto. El resultado bruto equivale al actual Resultado económico o Ahorro más las transferencias netas de capital. Para alcanzar el resultado neto hay que incorporar entre los gastos el consumo de capital fijo (las depreciaciones de capital).
2. Préstamo neto / endeudamiento neto. Equivale al actual resultado financiero descontadas las Inversiones financieras para fines de política.

El Manual también incorpora el Estado de Otros Flujos Económicos, en el que deberían reflejarse las variaciones en los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto que no tienen su origen en transacciones, básicamente las ganancias y pérdidas por tenencia. Sin embargo, este Estado no se analiza en detalle en el Manual y no hay práctica en la medición de estos flujos en las cuentas del Sector Público No Financiero en Argentina.

A pesar de esta distinción, llama la atención que en el Manual se proponga incluir el Consumo de Capital Fijo y la Variación de Existencias en el EOG, cuando en ambos casos no se trata de transacciones. Si se dispone de otro estado destinado justamente a registrar este tipo de operaciones, no queda claro cual es la razón de incorporarlos en el EOG.

Criterio Base Caja

De acuerdo al nuevo Manual, el Base Caja del esquema AIF pasa a llamarse Estado de Fuentes y Usos de Efectivo. La diferencia más significativa es el cambio en la denominación de las distintas secciones y de los resultados de cada una de ellas. Este Estado se divide en tres secciones con una composición similar a su equivalente empleado en el criterio de devengado:

1. Flujos de efectivo por actividades operativas. Los ingresos se denominan Entradas de efectivo por actividades operativas y los gastos se

denominan Pagos en efectivo por actividades operativas. El resultado de esta sección pasa a llamarse Entrada neta de efectivo por actividades operativas y equivale al Resultado operativo bruto porque entre los pagos no se incluye el Consumo de capital fijo.

2. Flujos de efectivo por inversiones en activos no financieros, similar a la sección del criterio de devengado, salvo en que se presentan las compras y las ventas por separado. El resultado se denomina Salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros.

3. Flujos de efectivo por actividades de financiamiento, con el resultado entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento.

El Estado de fuentes y usos de efectivo tiene dos resultados agregados:

1. Superávit/déficit de efectivo: entrada neta de efectivo por actividades operativas menos salida neta de efectivo por inversiones en activos financieros. Similar a Préstamo/endeudamiento neto.
2. Variación neta en las tenencias de efectivo: superávit/déficit de efectivo más entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento. Este resultado no se puede estimar para el SPN.

El cuadro siguiente resume los principales cambios explicados.

Principales cambios de la nueva clasificación del FMI

Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (AIF)	Estado de Operaciones del Gobierno (EOG)	Estado de Fuentes y Usos de efectivo
Ingreso Corriente	Ingreso. (Incluye Transferencias de Capital)	Entradas de efectivo por actividades operativas. (Incluye Transferencias de Capital)
Gasto Corriente	Gasto. (Incluye transferencias de Capital y agrega Consumo de capital fijo -no disponible)	Pagos en efectivo por actividades operativas. (Incluye transferencias de Capital)
Resultado Económico (Ahorro)	Resultado Operativo Bruto. (Incluye Transf. de capital Neto si hubiera Consumo de capital fijo).	Entrada neta de efectivo por actividades operativas. (Incluye Transf. de capital)
Ingreso de Capital	Adquisición Neta de Activos No Financieros. (Excluye Transf. de capital e Inversión financiera. Agrega variación de existencias -no disponible)	Venta de Activos No Financieros. (Excluye Transf. de capital y Diminución de Inversión Financiera. Agrega reducción de Existencias estratégicas -no disponible)
Gastos de Capital		Compra de Activos No Financieros. (Excluye Transf. de capital e Inversión Financiera. Agrega aumento de Existencias estratégicas -no disponible)
Resultado Financiero	Préstamo Neto (+) / Endeudamiento Neto (-). (Excluye Inversión financiera)	Superávit/déficit de efectivo. (Excluye Inversión financiera)

Análisis de las cuentas públicas a lo largo del tiempo

A partir de la nueva metodología propuesta por el FMI es posible analizar el desempeño de las cuentas públicas desde una perspectiva histórica. Con la información disponible para el período 1961-2010 se realizó una periodización en tres etapas de acuerdo al modelo económico imperante y las formas de intervención del Estado en cada una de ellas:

1. Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, segunda etapa (en adelante ISI): desde 1961 hasta el año 1974;

2. Modelo de apertura y valorización financiera (en adelante, Apertura): desde 1976 hasta el año 2001;
3. Modelo productivo con inclusión social (en adelante, Productivo): en vigencia desde el año 2003.

Como se puede observar, se excluyeron a los años que representaron la transición entre cada uno de los modelos imperantes. En los hechos, esos años fueron los que determinaron el desenlace del modelo y en consecuencia tienen una elevada relevancia analítica. La decisión de excluirlos responde al objetivo de intentar entender cuáles fueron las manifestaciones, en clave de finanzas públicas, de las características centrales de cada uno de los períodos considerados, o, si se quiere, considerar el correlato de cada uno de los modelos de desarrollo con las cuentas públicas. Esto no implica que el análisis no abarque a los años de transición; por el contrario, como el paso de un modelo a otro está acompañado (y por que no, originado) por una crisis económica, en las reflexiones finales de este trabajo nos detendremos en la relación entre el ciclo económico y las cuentas públicas.

Sector Público Consolidado Nación- Provincias

Estado de Operaciones del Gobierno Período 1961-2010

En % del PBI

	Modelo ISI 1961-1974	Modelo Apertura			Modelo Productivo 2003-2010
		1976-1983	1984-1988	1990-2001	
Transacciones que afectan el patrimonio neto					
INGRESO	20,6%	18,7%	18,7%	22,4%	31,4%
Impuestos y Contribuciones sociales	17,0%	14,9%	14,9%	20,0%	27,9%
Otros ingresos	3,6%	3,8%	3,8%	2,4%	3,6%
GASTO	18,0%	18,4%	19,4%	23,7%	28,0%
Remuneraciones a los empleados	8,8%	6,4%	7,2%	8,4%	9,0%
Uso de Bienes y servicios	2,4%	2,4%	2,3%	2,1%	2,3%
Intereses	1,0%	3,4%	3,1%	2,5%	2,2%
Subsidios y donaciones*	1,4%	1,9%	2,1%	4,7%	8,4%
Previsión social	4,4%	4,3%	4,7%	5,9%	5,8%
Otros gastos	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
RESULTADO OPERATIVO BRUTO**	2,6%	0,3%	-0,8%	-1,3%	3,4%
Transacciones en Activos no Financieros					
ADQUISICIÓN NETA DE ACT. NO FINANC.	7,0%	7,5%	5,2%	1,4%	2,4%
Activos fijos	7,0%	7,5%	5,2%	1,4%	2,4%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	-4,4%	-7,2%	-5,9%	-2,7%	1,0%

* Incluye prestaciones sociales

** Si estuviera disponible la información de Consumo de capital fijo sería Neto

Fuente: Ciepyp en base a datos del MECON y al Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 del FMI

Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

Por las restricciones de la información disponible, la serie consolidada se inicia en 1961,, se analiza la segunda etapa de la ISI y se considera como último año de vigencia de este modelo a 1974. El Estado se caracterizó en este período por la ampliación de sus funciones y atribuciones que se había iniciado en la primera etapa de la ISI, convirtiéndose en una pieza clave del desarrollo económico.

Durante la ISI las cuentas fiscales del Estado Desarrollista tuvieron como característica distintiva la elevada proporción del gasto destinado al pago de remuneraciones de los empleados públicos, de prestaciones sociales y de haberes jubilatorios del sistema previsional consolidado. Pese a ello, el resultado operativo bruto fue superavitario en 2,6 puntos porcentuales (p.p.) del PBI en el promedio del período, aunque con una tendencia a generar déficits en los últimos años.

La inversión pública ganó participación en esta etapa, hasta alcanzar niveles récord para la historia argentina en torno al 10% del PBI en los últimos años, con un promedio de 7% para todo el período. Como la inversión pública superaba al resultado operativo, las cuentas arrojaron en promedio un déficit de -4,4% del PBI (Endeudamiento neto según la jerga de la nueva metodología).

Modelo de Apertura y Valorización Financiera.

Abarca el período 1976-2001; su inicio coincide con la crisis de la ISI y su desenlace con la finalización del plan de Convertibilidad. El proceso de apertura y valorización financiera fue desmantelando paulatinamente los instrumentos de intervención del Estado.

Para analizar con más detalle este período, se lo subdividió en tres etapas:

1. El desmantelamiento de la ISI: desde 1976 hasta 1983;
2. La transición democrática: desde 1984 hasta 1988;
3. La reforma del Estado: desde 1990 hasta 2001.

La primera llega hasta 1983 y se centró en una drástica reducción de la protección comercial y la puesta en marcha de una indiscriminada liberalización financiera. Las principales consecuencias fueron la retracción de la industria, la transnacionalización y concentración de la economía, la desigualdad en la distribución funcional del ingreso (con una abrupta caída del salario real en los primeros años) y el aumento exponencial de la deuda pública.

En esta primera etapa del modelo de Apertura se observa una retracción de los ingresos tributarios, profundizada en los últimos años por el fracaso de la reforma que redujo drásticamente las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social a cambio de una generalización del IVA.

En el gasto se destacan dos cambios contrapuestos que caracterizan a la etapa: la contracción de las Remuneraciones en 2,4 p.p. del producto y el aumento en 2,4 p.p. de los Intereses de la deuda pública, con el récord histórico de 7% del PBI en 1982 explicado por la estatización de la deuda privada y su impacto en los intereses.

Estas variaciones con respecto al período anterior tuvieron como correlato una disminución del Resultado Operativo, que pasó a un equilibrio relativo (0,3% del PBI para el promedio del período), pero con una tendencia deficitaria en los últimos años, que concluyó con saldos negativos de -4% del PBI en la media de los años 1981-83. La inversión pública fue de 7,5% del PBI para el promedio del período, con un peso cercano al 10% en los primeros años (heredados del modelo anterior), e inferiores al 6% en los últimos. En consecuencia, en esta etapa se inicia la tendencia hacia la retracción de la inversión pública que se profundizará en los años posteriores.

En el promedio de la primera etapa del modelo de Apertura, el Endeudamiento Neto fue

de -7,2% del PBI, y por consiguiente se incrementó en 2,8 p.p. el déficit con respecto al período anterior.

En la etapa siguiente, denominada de la transición democrática acaecida en los años 1984-88³, la política económica no logró tomar una orientación definida, y condicionada por la herencia de la etapa previa no logró dar respuesta a un contexto internacional desfavorable. Esta experiencia concluyó con la profundización de la desigualdad, el aumento de la informalidad laboral y la hiperinflación.

En esta etapa no se observaron grandes cambios en las cuentas públicas, con un aumento del gasto de 1 p.p. del producto que arrojó un déficit operativo de -0,8% del PBI. Al interior de la serie se identifica una primera recuperación que permitió revertir el déficit heredado de la etapa anterior, con superávit en los años 1985-86, y una segunda etapa en los años subsiguientes en la que se vuelve al déficit tras el fracaso del Plan Austral.

La inversión pública siguió su trayectoria descendente, situándose en promedio para esta etapa en torno al 5,2% del PBI. El endeudamiento neto siguió en niveles elevados, aunque levemente inferiores al período anterior, con -5,9% del PBI para el promedio.

A partir de 1990 se inicia la tercera etapa del modelo de apertura, en la que se redefine el rol del Estado mediante la aplicación de la mayoría de las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. Con el equilibrio presupuestario como objetivo de política, el Plan de Convertibilidad implementado en 1991 logró estabilizar los precios con el anclaje del tipo de cambio nominal y una profunda apertura comercial. Al tiempo que se avanzó en la privatización y/o segmentación de los sistemas de salud, educación y jubilaciones, el retiro del Estado de su rol de productor de bienes y servicios, se realizó una reforma tributaria que profundizó la regresividad del sistema y se desregularon todos los mercados, incluidas las relaciones de trabajo con la llamada flexibilidad laboral. Entre sus consecuencias se destacan una nueva contracción de la actividad industrial, la expansión de la concentración y extranjerización de la economía y, fundamentalmente, el agravamiento de la situación social: desempleo récord, precariedad laboral e incremento inédito de la desigualdad.

En esta última etapa se instrumentaron varias modificaciones tanto en la política impositiva como en la administración tributaria, cumpliendo con una de las recomendaciones del Consenso de Washington. El IVA se instituyó como el eje recaudatorio del sistema a partir de la universalización de su base imponible y el aumento de más de 50% en la alícuota (aumentó de 13% a 21% entre 1990 y 1995). Por el lado de la administración tributaria, la extensión de los agentes de retención y percepción fue el cambio más destacado. Estas medidas, junto al efecto Olivera-Tanzi en sentido inverso (la mejora de la recaudación por la reducción de la inflación), permitieron un salto en los ingresos tributarios de 5,1 p.p. del PBI en relación a la etapa anterior.

La expansión de los recursos tributarios permitió en los primeros '90s acercarse al cumplimiento de uno de los objetivos de política fiscal de la etapa: el equilibrio presupuestario. Sin embargo, la expansión de algunos gastos (remuneraciones, subsidios y previsión social) implicó que sólo se alcanzara el equilibrio en el Resultado operativo, con un Endeudamiento neto similar a la incorporación neta de activos no financieros (la inversión pública).

En los segundos '90s, aunque el equilibrio de las cuentas continuó declamándose como uno de los objetivos capitales de política, se avanzó hacia la profundización del déficit.

3) Al igual que en la transición entre modelos, se optó por excluir al año 1989 del análisis.

La reforma previsional devino en el desvío de recursos genuinos del régimen estatal de reparto hacia los fondos de las AFJP y el Resultado Operativo volvió a ser deficitario. Hacia el final de la etapa, a este elemento se sumó la recesión originada en la lenta agonía de la convertibilidad que llevó este saldo negativo al -6,1% del PBI en 2001.

En toda esta etapa, la Adquisición Neta de Activos No Financieros profundizó la tendencia decreciente iniciada en las etapas anteriores del modelo de Apertura. La privatización de empresas públicas⁴ retroalimentó esta evolución al implicar al mismo tiempo la contracción de la Inversión Pública causada justamente en el desprendimiento de las empresas que aportaban gran parte de la inversión y la obtención de ingresos adicionales. En consecuencia, la Adquisición Neta de Activos No Financieros registró una drástica reducción al pasar desde el 5,0% de la etapa anterior al 1,4% del PBI para el promedio de ésta, con una tendencia decreciente hasta llegar a los niveles más bajos de toda la serie en los últimos tres años del período.⁵

En conclusión, la etapa de reforma del Estado del modelo de Apertura, pese al declamado objetivo de equilibrar las cuentas públicas, registró, en promedio, el Resultado Operativo más deficitario de todas las etapas analizadas: -1,3% del PBI. El Endeudamiento neto, en cambio, se redujo a la mitad (con un promedio de 2,7% del PBI) respecto a la etapa anterior, consecuencia de la fuerte retracción de la inversión pública, el epicentro del ajuste fiscal del período.

Modelo productivo con inclusión social

A partir de 2003 el Estado comenzó a recuperar instrumentos de intervención y a ampliar progresivamente su rol en el desarrollo económico y social. La ruptura del régimen de convertibilidad permitió recuperar el manejo de la política económica. El incremento en la presión tributaria y la apropiación por parte del Estado de las rentas extraordinarias agrarias permitieron equilibrar las cuentas del fisco al mismo tiempo que se recuperaba la inversión pública y se expandían las prestaciones sociales. La renegociación de la deuda pública, la política de desendeudamiento y la cancelación de la deuda con el FMI permitió recuperar muchos grados de libertad en la asignación de los recursos del fisco. Mediante la política de ingresos se impulsó el crecimiento del mercado interno con el objetivo de ampliar la fuerza de trabajo y reducir el desempleo. El incremento del salario mínimo y del haber mínimo jubilatorio, el plan de inclusión previsional, la recuperación de las negociaciones colectivas de trabajo, la creación de la asignación universal por hijo (AUH) y la movilidad del haber previsional son las principales medidas que apuntaron en esa dirección.

La reconfiguración del rol del Estado reseñada tiene evidentes reflejos en las finanzas públicas, con rupturas significativas respecto del modelo anterior, tanto del lado de los ingresos como de los gastos.

Los ingresos se elevaron al 31,4% del PBI en promedio, 9 p.p. superiores a los de la última etapa del modelo de Apertura. El mayor aporte a esta expansión se originó en el crecimiento de la presión tributaria, que fue de 7,9 p.p. del producto entre promedios, al pasar del 20% del PBI en los '90s al 27,9% del PBI en el modelo Productivo.

El crecimiento de la recaudación tributaria se explica, principalmente, por los Derechos de Exportación, que aportaron 2,6 p.p. del PBI, el Impuesto a las Ganancias, con 2,3 p.p. adicionales (llegó a 5% del PBI en el promedio), y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, que adiciona 1 p.p. del producto.

Por el lado del gasto, la expansión fue de 4,3 p.p. para alcanzar el 28% del PBI. A su

4) Como la Cuenta de Inversión del Sector Público Nacional no incluye los ingresos por privatizaciones se incorporó a la serie lo registrado en el AIF base caja por este concepto.
5) También habría que incluir al año 2002, con 0,7% del PBI.

interior, la partida que más aporta a esta expansión fue Subsidios y donaciones (compuesta, básicamente, por los planes sociales, incluida la AUH, y la subvención de tarifas a los servicios públicos) que contribuyó con 3,7 p.p. del producto.

Como los ingresos se incrementaron en una magnitud superior al gasto, en el modelo productivo con inclusión social se logró una reversión del Resultado Operativo, con un superávit promedio de 3,4% del PBI. Este saldo refleja una expansión bruta del patrimonio del Estado y contrasta con el déficit de 1,3% del PBI alcanzado en el promedio de la etapa de reforma del Estado en el modelo de Apertura.

Otro elemento destacado del período fue la recuperación de la inversión pública, que conllevó un aumento de la Adquisición Neta de Activos No financieros: en la comparación entre promedios con la etapa anterior se acrecentó en 1 p.p. para alcanzar el 2,4% del PBI.

El acrecentamiento de la Inversión no impidió que el período registrara un saldo positivo, permitiendo un Préstamo Neto de 1% del producto para el promedio, aunque arrojó resultados levemente deficitarios en los últimos dos años, como consecuencia de la política contracíclica aplicada como respuesta a la crisis internacional.

El considerable superávit alcanzado en el período resalta aún más si se contempla que estamos en presencia de un hecho inédito para las finanzas públicas argentinas, porque en el pasado no se había registrado siquiera un sólo año con préstamos netos.

En una mirada al interior de la etapa, se observan dos elementos destacados que resaltan lo identificado en la comparación entre promedios. Por un lado, la tendencia creciente de los ingresos tributarios (incluidas las fuentes contributivas de la seguridad social), que llegaron al 30% del PBI en los últimos tres años considerados. Por otro, la permanente expansión de la Inversión Pública (reflejada en Activos No Financieros) que empezó en los niveles legados por el modelo anterior cercanos al 1% del PBI hasta alcanzar proporciones superiores al 3% del PBI en los dos últimos años.

A modo de síntesis del período, se puede afirmar que la expansión de la recaudación tributaria permitió consolidar un resultado operativo significativamente elevado, que a su vez posibilitó la recuperación de la inversión pública sin que ello signifique enfrentar saldos negativos (Endeudamiento Neto). Sólo ante la crisis internacional y la necesidad de aportar impulso fiscal para mantener la actividad se registraron déficits en las cuentas públicas, aunque mucho menos relevantes a los registrados a lo largo de la historia del Estado argentino.

Las Cuentas Fiscales del SPN a partir del criterio Base Caja

A diferencia del análisis precedente, con el Base caja el estudio se circunscribe a la información del Sector Público Nacional.⁶ El período analizado es más corto (1993-2010), y abarca la última etapa del modelo de Apertura -la convertibilidad- y el modelo Productivo.

6) Incluye a la Administración Nacional, PAMI, Fondos Fiduciarios y AFIP. Para homogeneizar la serie se excluyeron las transferencias automáticas a Provincias en los años en que figuraban.

Sector Público Nacional No Financiero Estado de Fuentes y Usos de efectivo

Metodología FMI 2001 para Base Caja Período 1993-2010

En % del PBI

	Modelo Apertura 1993-2001	Modelo Productivo 2003-2010
Flujos de Efectivo por Actividades Operativas		
Entradas de efectivo por actividades operativas	13,6%	19,7%
Impuestos	8,0%	13,2%
Contribuciones sociales	4,3%	4,8%
Donaciones	0,1%	0,2%
Otras entradas	1,2%	1,5%
Pagos en efectivo por actividades operativas	14,8%	17,6%
Remuneraciones a los empleados	2,4%	2,5%
Compras de Bienes y servicios	0,8%	0,8%
Intereses	2,2%	1,8%
Subsidios	1,8%	4,0%
Donaciones	1,5%	2,5%
Previsión social *	6,0%	5,9%
Otros pagos	0,0%	0,2%
Entrada neta de efectivo por actividades operativas	-1,2%	2,0%
Flujos de efectivo por inversiones en activos no financieros		
Compras de activos no financieros	0,3%	0,8%
Activos fijos	0,3%	0,8%
Ventas de activos no financieros	0,2%	0,0%
Activos fijos	0,2%	0,0%
Salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros	0,1%	0,8%
Superavit/deficit de efectivo	-1,2%	1,2%

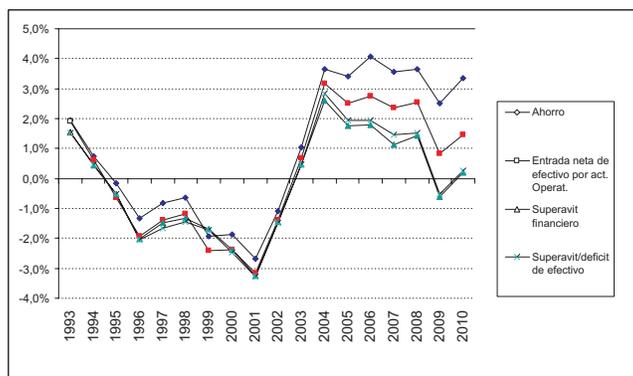
* En el nuevo manual la partida se denomina Prestaciones Sociales e incluye las asignaciones a hogares que en este figuran como subsidios.

Fuente: Ciepyc en base a datos del MECON y al Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 del FMI

Durante la convertibilidad las cuentas públicas fueron deficitarias en -1,2% del PBI en promedio. Este saldo resulta de Pagos superiores a las Entradas en efectivo por actividades operativas. En los Flujos por inversiones en activos no financieros, el drástico constreñimiento de la inversión real directa derivó en que las compras de activos no financieros representaran 0,3% del PBI en promedio. Al mismo tiempo, la privatización de empresas públicas generó ingresos que prácticamente netearon a las compras de activos y por consiguiente casi no se registraron salidas de efectivo por inversiones en activos no financieros. Por lo tanto, el déficit de efectivo fue muy similar al de las actividades operativas.

En esta etapa se observa que en la fase expansiva las cuentas del SPN fueron superavitarias por el alza de la presión tributaria. Luego, el desvío de recursos a las AFJP y la crisis del Tequila revirtieron este resultado. A partir de 1995 el saldo de las cuentas públicas se vuelve deficitario, situación que no se revierte durante la recuperación de 1996-1998, y que se profundiza durante la recesión que comienza en 1999 hasta el colapso del modelo.

Evolución de los Resultados Fiscales del SPN. Criterio Caja. En % del PBI



Fuente: Ciepyc en base a datos del MECON y al Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 del FMI

Desde la puesta en marcha del modelo productivo la mejora en la recaudación contribuyó a recuperar el superávit, que se mantuvo durante todo el período hasta el año 2008. El resultado operativo se sostuvo entre 2 y 3% del PBI y el superávit de efectivo fue superior a 1% del PBI en todos los años. Sólo en el año 2009, la crisis internacional y la aplicación de una política contracíclica significó un déficit de efectivo, aunque la Entrada neta de efectivo para actividades operativas mantuvo un saldo positivo.

La performance reseñada se alcanzó al mismo tiempo que se recuperaban funciones y atribuciones del Estado que habían sido dejadas de lado en el modelo anterior. Lo más destacado fue el aumento de la inversión pública, que partió de niveles prácticamente nulos, hasta superar el 1% del PBI a partir de 2008, con un máximo de 1,4% del PBI en 2009, como reflejo de la política contracíclica.

La evolución de la Inversión Pública no permite contemplar la política de infraestructura del período. En los últimos años se desarrolló una acción explícita de coordinar la realización de las obras públicas con los gobiernos subnacionales. Esta forma de intervención implicó que una parte significativa de la asignación de recursos en la materia se aplicara en la partida transferencias para financiar erogaciones de capital, en especial destinadas a las provincias. Esta partida figura, en la clasificación económica actualmente vigente, como gastos de capital pero con la nueva metodología del FMI se la incluye en el rubro Donaciones y no se distingue entre corrientes y de capital. Si se sumaran las transferencias de capital a la inversión pública, los recursos asignados a la realización de infraestructura pasarían de 0,6% del PBI en 1993-94 a 2,7% en los años 2009-10, más de 2 p.p. del producto adicionales.

La partida Donaciones (incluidas también las transferencias corrientes) pasó en promedio de 1,5% a 2,5% del PBI entre modelos, y alcanza el 3,2% del PBI en 2009 y 2010. También se expandieron los subsidios que pasaron de 1,8% del PBI a 4,0% entre promedios, y llegan a 5,8% en 2010; en esta partida se incluyen tanto las subvenciones de tarifas a servicios públicos y la promoción de actividades productivas como los planes sociales, las asignaciones familiares y, recientemente la Asignación Universal Por Hijo, entre otras.⁷ Además, el pago de jubilaciones y pensiones (previsión social), si bien se redujo levemente en la comparación entre promedios (de 6,0% a 5,9% del PBI),

7) En la clasificación del nuevo manual se distingue entre subsidios a familias (Prestaciones Sociales) y a empresas. La información disponible no permite tal desagregación.

presenta una evolución creciente: comenzó alrededor del 5% del PBI en los primeros años; llegó a 6,2% en 2007 con los aumentos en el haber mínimo; y superó el 7% PBI a partir de 2009 (7,3% en 2009 y 7,4% en 2010), gracias al plan de inclusión previsional y la ley de movilidad de haberes.

Controversias

Como dijimos anteriormente, los analistas divulgadores de las cuentas públicas están desde hace unos años difundiendo críticas respecto de imputaciones contables reflejadas en los ingresos corrientes. En particular, se cuestiona la inclusión de las utilidades del Banco Central, la renta del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES y los Derechos Especiales de Giro (DEG). En general quienes realizan estos cuestionamientos demuestran un gran desconocimiento de la materia, como se podrá ver a continuación.

Utilidades del BCRA

Las utilidades del BCRA se traspasan al Tesoro en cumplimiento de la Carta Orgánica del BCRA, tal como se viene realizando desde su aprobación en 1992 mediante la Ley 24.144. El texto original del Artículo 38 de la Ley sancionada por el Congreso expresaba: “Las utilidades realizadas y liquidadas se afectarán prioritariamente a la capitalización del banco. Las utilidades que no sean capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales hasta que los mismos alcancen el cincuenta (50) por ciento del capital del banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva, deberán ser transferidas libremente a la cuenta del gobierno nacional. Las pérdidas realizadas por el banco en un ejercicio determinado, se imputarán a las reservas que se hayan constituido en ejercicios precedentes y si ello no fuera posible afectarán al capital de la institución, en cuyo caso el gobierno nacional deberá hacer el aporte correspondiente para restituirlo durante el año fiscal siguiente”.

Sin embargo, la primera oración y la última parte del artículo (en cursiva en el texto) fueron observadas, esto es, eliminadas de la versión definitiva de la Ley promulgada, por el Artículo 13 del Decreto N° 1.860/92 de promulgación. Finalmente, mediante la Ley 25.562 de febrero de 2002, se reemplazó la redacción de este artículo por la siguiente: “Las utilidades que no sean capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales, hasta que los mismos alcancen el cincuenta por ciento (50%) del capital del Banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva, deberán ser transferidas libremente a la cuenta del Gobierno nacional”.

En el nuevo Manual del FMI, al definir qué fuentes deberán considerarse dividendos, se aclara que este recurso debe registrarse entre los ingresos: “los dividendos comprenden todas las distribuciones de utilidades por parte de corporaciones a los accionistas o propietarios, incluidas las utilidades de los bancos centrales transferidas a las unidades de gobierno, las utilidades derivadas de las funciones de autoridad monetaria desempeñadas fuera del banco central y las utilidades transferidas por las loterías estatales” (página 67).

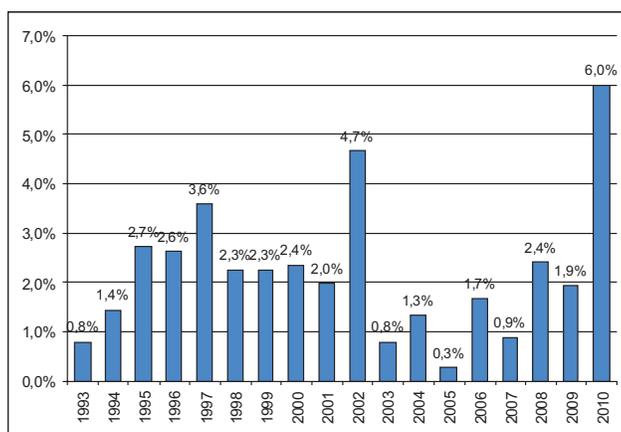
Si bien no se dispone de una serie homogénea de las utilidades del BCRA transferidas al tesoro, la información de las rentas de la propiedad del Tesoro aporta una aproximación de su evolución desde la aprobación de la Carta Orgánica⁸. Como se observa en el

8) En el año 2009 las utilidades del BCRA explican el 1,7% de los ingresos corrientes y el resto de las Rentas de la propiedad el 0,2%.

Gráfico 2, estos recursos tuvieron en buena parte de la década de los '90s una participación en los ingresos corrientes superior a la de los últimos años. La mayor proporción corresponde al año 2002, con 4,7% de los ingresos corrientes del SPN.

La única excepción fue el año 2010, cuando estos recursos llegan a representar el 6% de los recursos corrientes. Las utilidades se transfieren al Tesoro a año vencido y en consecuencia las remesas del año 2010 surgen de la rentabilidad del ejercicio contable del BCRA de 2009. En ese año la ganancia del Banco Central alcanzó a \$23.546 millones, de los cuales se distribuyeron en 2010 al Tesoro de la Nación \$20.205 millones.⁹

Rentas de la propiedad del Tesoro. En % Ingresos corrientes



Fuente: Ciepyc en base a datos del MECON.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

Con respecto al Fondo de la ANSES, en 2009 se imputaron en los ingresos corrientes de las Instituciones de la Seguridad Social \$7.755 millones y en 2010 \$8.606 millones. Estos montos no reflejan la totalidad de la variación patrimonial del Fondo, que es varias veces superior. En su determinación se excluyeron las variaciones originadas en la ganancia por tenencia de activos y en consecuencia se respeta la metodología prevista en el nuevo Manual del FMI. Si se elaborase el Estado de Otros Flujos Económicos deberían reflejarse allí las variaciones originadas en la tenencia de activos (aumento en la cotización de títulos públicos y acciones, principalmente).

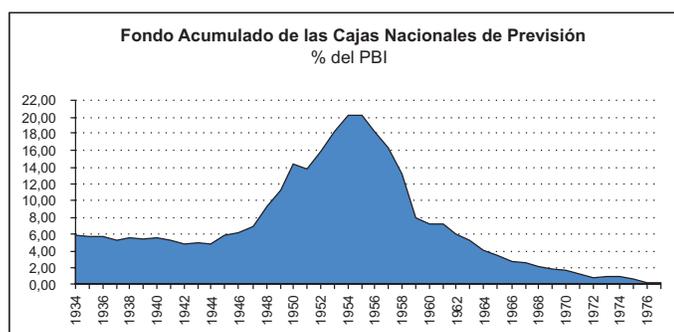
Para convalidar lo expresado alcanza con reflejar la expansión que tuvo el FGS desde su creación. Cuando se constituyó el 5 de diciembre de 2008 estaba conformado por los ahorros que acumulaba la Anses (Decreto 897/07), por \$17.873 millones, y por el traspaso de los fondos que hasta ese momento administraban las AFJP, por \$80.209 millones. En total disponía de \$98.082 millones en sus inicios. Para el 30 de junio de 2011 el FGS había crecido hasta \$191.027 millones, un 95% más que en la fecha de su creación. Medido en proporción del PBI, pasó de 9,5% en 2008 a 11,9% en 2011, con una expansión de 2,4 p.p. del producto. Este crecimiento demuestra que lejos de financiar al Tesoro de la Nación, como suele argüirse, el FGS sigue expandiéndose.¹⁰

Los únicos recursos que se transfirieron a las arcas de la Administración Nacional fueron los mencionados más arriba originados en la rentabilidad del Fondo y no tuvieron como

9) Balance del BCRA 2010. Aunque excede el marco de este estudio, cabe aclarar que existen cuestionamientos en la forma en que se determina el resultado del ejercicio del BCRA, en especial por la forma de cálculo de las diferencias netas de cotización de las Reservas Internacionales.
10) Por lo general, quienes cuestionan la utilización del FGS mezclan la imputación de las utilidades con las inversiones realizadas por dicho Fondo. El FGS, al igual que las AFJP en el pasado, destinan parte de su cartera a la compra de Títulos Públicos.

destino el Tesoro, sino la propia Anses para financiar la AUH. También existieron cuestionamientos a esta utilización, planteando, palabras más palabras menos, que no era correcto que los jubilados financiaran la AUH. Nuevamente el argumento es falso. Durante 14 años el conjunto de la sociedad tuvo que financiar mediante el pago de impuestos al sistema de reparto previsional mientras parte de las fuentes contributivas genuinas del régimen (los Aportes Personales) se desviaban a las AFJP para que un tercio de esos recursos se fugaran en comisiones y seguros y los dos tercios restantes se acumularan en los Fondos que esas empresas administraban. Por lo tanto, los recursos del FGS no son solamente de los jubilados, sino que pertenecen al conjunto de la sociedad que, mediante el pago de impuestos, tuvo que cubrir el desfinanciamiento del sistema jubilatorio estatal originado en la privatización vía capitalización individual efectuada a partir de 1994.

Por otra parte, quienes cuestionan el desempeño del FGS parecieran carecer de memoria histórica y desconocer la evolución del Fondo de las Cajas Nacionales de Previsión. Según la serie elaborada por Orlando Ferreres,¹¹ estas cajas acumularon fondos de entre el 5% y el 6% del PBI hasta 1946 y se expandieron con la unificación del sistema hasta llegar a su máximo, al superar el 20% del PBI, en los años 1954-55. A partir de allí iniciaron una abrupta contracción, en especial en los primeros años hasta llegar al 8% en 1959, y terminar desapareciendo en 1977.



Fuente: Orlando Ferreres (2006)

Este periplo, más allá de dar por tierra con algunos mitos sobre cuáles fueron los gobiernos que desfinanciaron las cajas, demuestra que el fondo sólo se amplió mientras el sistema jubilatorio iniciaba su proceso de maduración y en consecuencia la relación activo / pasivo era elevada. Al mismo tiempo, permite resaltar la expansión actual del FGS que creció al mismo tiempo que se expandía la tasa de cobertura previsional hasta alcanzar a cerca del 90% de la población en edad de jubilarse vigente en la actualidad, al incorporar a más de 2 millones de personas al régimen.

Derechos Especiales de Giro

En el caso de los DEG, éstos corresponden al monto asignado por el FMI a la República Argentina en su carácter de país miembro. En el año 2009 el FMI dispuso una asignación general de DEG hasta US\$ 250.000 millones entre sus miembros, de los cuales correspondieron a nuestro país US\$ 2.460,4 millones. A su vez, también en 2009, entró en vigencia la Cuarta Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI que dispuso una

11) A partir de la información obtenida del "Anuario Estadístico de la República Argentina 1948" para el período 1934-48, del "Análisis Económico Financiero de las Cajas Nacionales de Previsión Social (1950-1961)" y cálculos propios para los restantes años (Ferreres, 2005, página 532)

asignación especial complementaria de DEG de US\$ 33 mil millones, de los cuales le correspondió a nuestro país US\$ 207 millones.

El BCRA recibió estos DEG a cuenta y orden del Gobierno Nacional y en consecuencia le transfirió al Tesoro el equivalente en pesos: \$9.341 millones en 2009 y \$787 mil en 2010, tal como se detalla en las notas técnicas del Balance 2009.

Como informara el FMI, "las asignaciones de DEG proporcionan a cada país miembro un activo sin costo. Si las tenencias de DEG de un país miembro superan su asignación (por ejemplo, si adquiere DEG de otro país miembro) obtiene intereses sobre el exceso; por otra parte, si mantiene menos DEG de los asignados, pagará intereses por el monto faltante a la tasa de interés oficial del DEG" (Glenn Gottselig, Boletín del FMI, agosto de 2009). Esto es, la percepción de los DEG no generó un pasivo al Estado argentino y sólo existiría un pasivo contingente por los intereses (no por el capital) en el caso hipotético que se resuelva desprenderse de ellos traspasándoselos a un tercer país. Por consiguiente, no se puede objetar que los DEG se hayan computado, primero, en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos y, luego, como Ingresos corrientes del Sector Público Nacional. El propio FMI define que no se deben registrar los pasivos contingentes, cuya magnitud, por otra parte, sería imposible de determinar.

Recursos extraordinarios o no recurrentes

En consecuencia, las tres fuentes de ingreso analizadas determinan un aumento del activo que no conlleva una disminución de otro activo ni un aumento de un pasivo. Por lo tanto, corresponde que se registren entre los ingresos corrientes de la Administración Nacional y se trata de recursos genuinos. Ni las utilidades del BCRA, ni la rentabilidad del Fondo de ANSES son, a su vez, recursos extraordinarios. El primero, como vimos, se transfiere de la forma y en las proporciones previstas por la Carta Orgánica del Banco Central. El segundo es el resultado de una decisión de política reciente, la recuperación de un sistema único y estatal de previsión social. Esto no lo transforma en un recurso extraordinario (aunque pueda considerárselo así en la otra acepción del término), sino en una nueva fuente de ingresos para el fisco. Por otra parte, como no se registran las ganancias por tenencia, tampoco deberán reflejarse, si las hubiere, las pérdidas ante caídas en las cotizaciones de títulos y acciones, garantizándose de esta forma ingresos surgidos de la rentabilidad obtenida de los préstamos y las colocaciones a plazo.

El único recurso entre los analizados que puede ser definido como extraordinario es el proveniente de la transferencia de DEG por parte del FMI. Justamente, la decisión de este organismo se correspondió con la instrumentación de una medida excepcional como respuesta a la crisis internacional más profunda de los últimos 80 años.

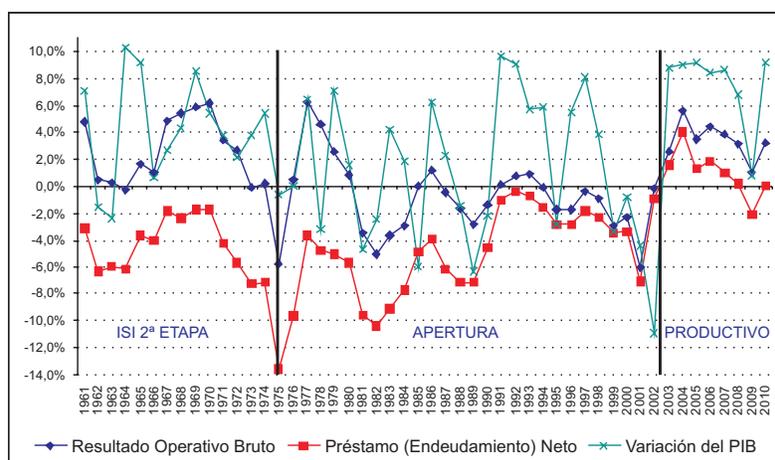
Reflexiones Finales: Resultados Fiscales y Ciclo

Los resultados de las cuentas públicas están influenciados por el ciclo económico, en algunos casos como consecuencia de la aplicación de políticas fiscales contracíclicas y en otros por las propias fluctuaciones en la presión tributaria de un sistema impositivo eminentemente procíclico.

En el modelo ISI, cuando la economía crecía el resultado operativo era superavitario, y cuando entraba en un valle se acercaba al equilibrio, secuencia típica de la política fiscal contracíclica. En este período, el endeudamiento se destinaba a financiar un elevado nivel de inversión pública.

En 1975, durante la transición entre la ISI y el modelo de Apertura, el deterioro de las cuentas públicas no se condijo con la tenue contracción de la economía. Este desempeño no pareciera originarse en una política orientada a evitar la retracción de la economía: el déficit fiscal se originó en una abrupta caída de la recaudación impositiva y no se aplicaron medidas específicas para reducir la carga tributaria con ese objetivo de política. Por el contrario, en ese año empezaron a regir el IVA (que reemplazaba el impuesto a las Ventas y a las Actividades Lucrativas) y Ganancias (que sustituía a Réditos), diseñados y sancionados más de un año antes y que implicaban un cambio estructural del sistema tributario. Una explicación más plausible podría encontrarse por el efecto Olivera-Tanzi originado en la licuación de la recaudación por la inflación detonada con el rodrigazo.

Resultados fiscales del Sector Público Consolidado En % del PBI



Fuente: Ciepyp en base a MECON y al Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 del FMI.

En el modelo de Apertura, después de un primer período con superávit operativo, la inestabilidad de la economía terminó por consolidar el déficit; que sólo pudo ser revertido por un breve lapso de tiempo mediante la implementación del Plan Austral. Esa breve etapa de superávit no fue suficiente para alterar el elevado Endeudamiento Neto.

Durante la fase expansiva del ciclo de la convertibilidad el resultado operativo tendió al equilibrio, pero con la crisis del Tequila dicha tendencia se revirtió. Al mismo tiempo, el ajuste de la inversión pública y la privatización de las empresas públicas devino en una reducción del Endeudamiento Neto, aunque en ningún año alcanzó para equilibrar el resultado. Con la recesión iniciada a fines de 1998, las cuentas públicas profundizaron su deterioro, hasta alcanzar en el año 2001 el mayor déficit operativo de todo el período analizado. Al igual que en 1975, el rojo de las cuentas no parece originarse, al menos en esencia, en un intento de darle impulso fiscal a la economía, aunque en este caso si se aplicaron algunas políticas por el lado de la oferta como intento de reactivar la economía.

En el año 2002, de transición entre el modelo de Apertura y el Productivo, tanto el resultado operativo como el endeudamiento mejoraron drásticamente y terminaron levemente deficitarios, como consecuencia de una fuerte reducción del gasto, principalmente al mantener congelados los salarios y las jubilaciones a pesar de la

inflación del 41% punta a punta. La contracción del gasto público actuó como una política procíclica y terminó colaborando para que se produzca la mayor retracción de la economía argentina en toda una centuria, con una caída del PBI del 10,9%.

La recuperación de esta profunda crisis inauguró el modelo Productivo, que permitió revertir la situación y consolidar una fase expansiva que tuvo como correlato la recuperación del superávit Operativo después de ocho años seguidos con déficit. También se logró en este período, por primera vez en, al menos, cincuenta años, obtener Préstamos Netos, resultado que perduró positivo durante seis años consecutivos. Mientras se garantizaban cuentas públicas robustas se inició la recuperación de la inversión pública, que para el año 2008 se había triplicado en relación a los últimos años del período precedente.

En el modelo de Apertura y valorización financiera los gobiernos que se sucedieron se propusieron alcanzar el equilibrio fiscal mediante la minimización del Estado y, en especial en la última etapa, el ajuste de la inversión pública, pero aun así fracasaron en el intento. Paradójicamente, las cuentas se equilibraron cuando se cambió el rumbo con el nuevo modelo Productivo para el cual el superávit dejó de ser un objetivo para transformarse en un instrumento. La obtención de nuevas fuentes de ingresos permitió alcanzar y consolidar este resultado al mismo tiempo que se recuperaban y redefinían funciones y atribuciones del Estado, evidenciando que las cuentas fiscales no se ordenan a partir del debilitamiento del Sector Público, sino con su fortalecimiento.

Referencias bibliográficas

Ferreres, Orlando. Dos siglos de Economía Argentina. Fundación Norte y Sur. 2005.

FMI. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>

Glenn Gottselig. El FMI inyectará US\$ 283.000 millones de DEG en la economía mundial para complementar las reservas. Boletín Digital del FMI. 28 de agosto de 2009.

<http://imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2009/pol082809as.pdf>

Oficina Nacional de Presupuesto. Sector Público Argentino no Financiero. Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento 1961-2004.

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie1961-2004.pdf>

**La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960**

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdor. Diego Turkenich

Lic. Julieta Biasotti

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroppoli

Lic. Federido Serra

María Verónica Torras