

Title: OED Précis No. 137 - Apoyo a la reforma en la Argentina

Job number: 98S0191

Language: English

Translations: Spanish

Country: Argentina

Input date: 5/19/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Marzo de 1997

Apoyo a la reforma en la Argentina

En un estudio reciente del DEO se examina la evolución de la relación del Banco con la Argentina entre 1985 y 1995. La primera mitad del período se caracterizó por vacilantes intentos de reforma oficiales, que finalmente fracasaron, mientras que en la segunda mitad se llevó a cabo un programa de reforma estructural sumamente exitoso. El desempeño del Banco tuvo un comportamiento similar. El elevado nivel de financiamiento otorgado por el Banco cuando las condiciones económicas eran extremadamente difíciles, había producido resultados poco satisfactorios entre 1985 y 1989. A medida que la estabilidad macroeconómica retornaba de la mano de las nuevas reformas, el desempeño crediticio del Banco mejoró también, sustentado en las mejoras en la preparación de los proyectos y la gestión de la cartera.

El apoyo del Banco desde 1990 hasta 1995 resultó muy provechoso. Ayudó a la Argentina a poner en marcha un amplio programa de privatización, reestructurar la deuda externa y recuperar el acceso a los mercados privados de capital. Las reformas, que se habían iniciado en 1989 y culminaron en 1991 con el Plan de Convertibilidad, trajeron para la Argentina el primer período de estabilidad de precios y crecimiento en decenios. En vista del éxito de las reformas, el país tiene ahora más probabilidades de lograr un crecimiento económico sostenido y reducir la pobreza que en 1991. Sin embargo, la recuperación todavía puede dar un vuelco, y es posible que peligre la continuidad de las reformas si se siguen demorando algunas medidas, entre ellas reducir el déficit fiscal de los gobiernos provinciales y del sistema de seguridad social, reformar el exigido sistema financiero y subsanar el estado de abandono en que se encuentran los servicios sociales. En el estudio del DEO se llega a la conclusión de que, para que la recuperación continúe, la Argentina debe proseguir con el programa de reformas. Para el Banco, ello implica destinar especialmente su asistencia a mejorar las finanzas en las provincias, controlar el costo de la seguridad social y fortalecer el sistema bancario. A su vez, estos objetivos están íntimamente ligados a la constante necesidad de mejorar los servicios de salud y educación y ocuparse del bienestar de los más pobres.

A comienzos del decenio de 1980 la Argentina enfrentaba una grave inestabilidad macroeconómica, con un enorme déficit fiscal y un problema de deuda, al parecer, insostenible. En esa época, la asistencia del Banco a la Argentina rondaba, en promedio, los US\$160 millones al año, cantidad relativamente reducida si se toma en cuenta el tamaño y la importancia del país. Pero cuando un nuevo gobierno democrático llegó al poder en junio de 1983 y prometió introducir reformas económicas, las instituciones financieras internacionales intensificaron su apoyo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) reaccionó de inmediato, y luego el Banco aumentó sus operaciones de financiamiento. El total de préstamos otorgados por el Banco de 1985 a 1995 superó los US\$7.000 millones.

La estrategia del Banco

1985-1989: Estrategia acertada, procedimiento inadecuado

Entre 1985 y 1989, la estrategia del Banco en materia de asistencia fue acertada, pero la eficacia de su apoyo dejó mucho que desear. En 1985 el Banco respaldó, principalmente, las gestiones del Gobierno para estabilizar y reactivar la economía, promoviendo el crecimiento impulsado por las exportaciones y aumentando la disponibilidad de divisas. La asistencia del Banco tenía por objeto fortalecer la capacidad exportadora de los sectores agrícola e industrial, racionalizar el sector de la energía, liberalizar el comercio, mejorar la gestión del sector público, reformar el sector bancario e implantar algunas mejoras en la infraestructura y el desarrollo de los recursos humanos. El Banco, atinadamente, consideró que el crecimiento y el progreso futuros de la Argentina dependían de la capacidad de las autoridades para lograr la estabilidad; por consiguiente, vinculó el desembolso de los préstamos al avance en esta esfera.

Entre 1985 y 1989, el Banco aprobó préstamos para la Argentina por US\$3.200 millones, aproximadamente la mitad de los cuales fueron para fines de ajuste estructural. Sin embargo, ninguno de los tres programas de reforma económica puestos en práctica durante el gobierno de Alfonsín en esos años consiguió estabilizar la economía. Los programas tenían el mismo e importante defecto: no corregían las principales causas del déficit fiscal; si bien los estudios del Banco las habían determinado correctamente --las empresas públicas, los gobiernos provinciales y el sistema de seguridad social-- el Banco no recomendó cambios estructurales fundamentales.

Con el primero de los programas --el Plan Austral, aprobado en 1985-- se intentaba mejorar las finanzas públicas, principalmente con medidas de emergencia para aumentar los ingresos fiscales y reducir los gastos globales, y controlar la inflación, más que nada mediante un programa poco ortodoxo de control del tipo de cambio y congelamiento de los precios. Pero ninguna de estas medidas apuntaba al déficit estructural, es decir, el que persiste después de efectuar el ajuste correspondiente a los factores transitorios en los ingresos y egresos fiscales. En particular, las medidas adoptadas no hicieron mella en los principales culpables del déficit del sector público: las empresas estatales ineficientes. En definitiva, el Plan Austral resultó demasiado limitado y su aplicación fue bastante deficiente, por lo cual no produjo cambios de importancia. A medida que las condiciones económicas empeoraban, el clima para efectuar operaciones crediticias exitosas se deterioraba. (Véase el Recuadro 1.) No obstante, en vez de reducir el financiamiento, como se había previsto en la estrategia de asistencia, el Banco lo incrementó para respaldar dos programas de reforma: en primer lugar el Plan Australito, en 1987, y más tarde el Plan Primavera, en 1988.

Aplicado tras dos programas de reforma económica fallidos, el Plan Primavera fue particularmente polémico y provocó controversias tanto dentro del Banco como entre el Banco y el FMI. El Fondo, que también había financiado los dos intentos anteriores, se rehusó a apoyar el nuevo plan porque las medidas de financiamiento que incluía eran poco satisfactorias. Si bien el Plan Primavera se centró en la racionalización del sector público, las medidas fiscales no fueron lo suficientemente enérgicas como para hacer frente a los problemas de financiamiento interno y externo a corto plazo. El fracaso del programa provocó el peor episodio de hiperinflación de la historia argentina

y la precipitada salida de Alfonsín del gobierno, a mediados de 1989. También indujo al Banco a adoptar una política crediticia cautelosa de 1990 a 1992 --cuando las nuevas autoridades emprendieron reformas más amplias-- y a intensificar el diálogo sobre cuestiones económicas y el suministro de asistencia técnica. (Véase también *Estabilización y ajuste en la Argentina, OED Précis* No. 69, junio de 1994.)

En vista de los antecedentes de reformas infructuosas que tenía el Gobierno, el Banco tendría que haber actuado con mayor precaución en los préstamos que siguió otorgando entre 1985 y 1989. Como mínimo, debería haber exigido que se tomaran desde un principio medidas que demostraran la capacidad de las autoridades para llevar a cabo el programa de reformas.

1990-95: Análisis y diálogo sobre políticas correctas, demora en iniciar el financiamiento

Contrariamente a lo que el Banco esperaba tras el fracaso del Plan Primavera, el nuevo Gobierno inició reformas drásticas no bien asumió el poder en junio de 1989, con la aprobación de dos leyes: la de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica. El programa giraba principalmente en torno a un amplio esquema de privatizaciones, medidas para reducir la inflación y estabilizar los precios, y la reforma tributaria, todo lo cual culminó en el Plan de Convertibilidad de 1991. Después de un primer año difícil, las reformas frenaron la inflación y ello, a su vez, fomentó la confianza en la economía, dando lugar a una importante afluencia de capitales privados.

En los dos primeros años, el Banco apoyó activamente las reformas por medio de un intenso diálogo sobre políticas, estudios económicos y sectoriales, y asistencia técnica, en lugar de otorgar préstamos. El Banco volvió a lanzar un importante programa crediticio a fines de 1992, una vez que el Gobierno hubo demostrado de manera indisputable su identificación con un programa de reforma sumamente exitoso.

El Banco reconoció que la estabilidad y el crecimiento duraderos exigían que se prestara una atención constante a los aspectos fiscales fundamentales. Por esta razón centró sus primeras operaciones (en 1991) en la reforma de las empresas públicas, el más acuciante de esos problemas. Una vez que las condiciones fiscales mejoraron, se dedicó a la reforma del sector financiero y, más adelante, al mejoramiento de los servicios sociales.

Los préstamos del Banco para la gestión del sector público ayudaron al Gobierno a llevar a cabo el programa de privatización de mayor alcance del mundo (véase el Recuadro 2; véase también *Privatización de las empresas públicas en la Argentina, OED Précis* No. 100, diciembre de 1995). También contribuyeron a reorganizar el Banco Central, obtener ingresos y reducir gastos, medidas que facilitaron a las autoridades la puesta en marcha el Plan de Convertibilidad. Un importante conjunto de medidas financieras, tomadas en 1993, incluía un componente de reducción de la deuda. Ello ayudó a la Argentina a disminuir la deuda y las obligaciones relacionadas con el servicio de ésta, lo cual permitió al país recuperar el acceso a los mercados privados de capital. Estas operaciones desempeñaron un papel destacado en la recuperación económica argentina; sin embargo, el programa también tenía varios puntos débiles.

Por ejemplo, el Plan de Convertibilidad, que había conseguido contener la espiral inflacionaria, también fue responsable de que la economía se tornara sumamente vulnerable a los vaivenes de los flujos de capital. Si bien el Banco señaló esta posibilidad en el análisis de riesgos efectuado en el marco de la estrategia para 1992, no propuso ningún plan para hacer frente a esta situación. A pesar de estas deficiencias, hacia 1993 las reformas habían devuelto a la Argentina el crecimiento y la estabilidad de los precios por primera vez en muchos años. No obstante, el éxito motivó un exceso de optimismo. Aun cuando la economía continuaba siendo muy vulnerable, en el documento sobre la estrategia del Banco para 1994 se propuso eliminar progresivamente los préstamos para fines de ajuste, lo cual dejaba entrever que la asistencia del Banco disminuiría. Pero a fines de 1994 la crisis financiera mexicana obligó a evaluar nuevamente la situación. Esta vez el Banco reaccionó rápidamente: en cuatro meses se formularon una nueva estrategia de asistencia y un nuevo programa de financiamiento destinados a ayudar a la Argentina a concluir su programa de ajuste estructural.

Sin embargo, hay dudas de que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se mantengan; ello dependerá de la rapidez con que las autoridades puedan avanzar con los temas económicos pendientes: aliviar la pobreza, mejorar el desempeño financiero del sistema de seguridad social y de los gobiernos provinciales, reestructurar el sistema bancario --en especial el de las provincias-- y mejorar el gasto del sector social.

Instrumentos del Banco

Servicios no crediticios útiles

Durante los diez años, los estudios económicos y sectoriales del Banco estuvieron bien orientados y contribuyeron a plasmar un diálogo provechoso en materia de políticas; en la primera etapa se efectuó un análisis minucioso de las principales limitaciones económicas de la Argentina. No obstante, en los primeros años los asesores del Banco no recomendaron cambios estructurales fundamentales. Muchas veces las recomendaciones convalidaban las políticas existentes o bien se aconsejaba mejorar el funcionamiento del marco institucional. Con todo, los estudios iniciales, particularmente los que versaban sobre la política comercial, la gestión del gasto público y las previsiones fiscales, ayudaron a sentar las bases de las reformas del decenio de 1990. Asimismo, los estudios posteriores sobre agricultura, industria y finanzas contribuyeron directamente a las reformas económicas del Gobierno de Menem. Las sugerencias más valiosas sobre cuestiones económicas surgieron de estudios financiados como parte de la preparación de proyectos y de la asistencia técnica, o de conversaciones informales y el diálogo sobre políticas. Este último, por ejemplo, resultó esencial para el éxito de las privatizaciones.

Mejora la calidad de las operaciones crediticias

De 1985 a 1989 el volumen del financiamiento, cercano a los US\$3.200 millones, fue considerable pero de escasa calidad, como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica, la insuficiente atención prestada a la calidad de la preparación de los proyectos (calidad en las etapas iniciales) y la deficiente gestión de la cartera. Las cancelaciones fueron elevadas, del orden de los US\$800 millones, es decir, el 26% del monto total aprobado durante el período. La proporción de

resultados no satisfactorios se encontró entre las más altas de América Latina y todo el Banco (7 de 12 proyectos evaluados, lo cual representa más del 80% de los compromisos).

Entre 1990 y 1994 el financiamiento se mantuvo en niveles elevados (US\$4.100 millones) y mejoró la calidad inicial de los proyectos. Ésta se consideró buena en más del 70% de la cartera aprobada en este período, frente a menos del 45% registrado en un grupo de operaciones anteriores. La composición de los préstamos coincidió especialmente con el orden de prelación de las reformas. Alrededor del 70% del financiamiento se destinó a fines de ajuste o a asistencia técnica vinculada con el ajuste estructural. Los préstamos para asistencia técnica, que se cuentan entre los que presentan más problemas en las carteras del Banco, fueron sumamente fructíferos; otra indicación de que el diálogo sobre políticas con las autoridades era provechoso. Sin embargo, todavía no se han determinado los resultados definitivos de las operaciones del Banco durante este período, ya que la mayoría de los proyectos no han terminado.

Recomendaciones

Para que los cambios conseguidos sean duraderos, es preciso seguir adelante con el programa de reformas. Para el Banco, ello implica seguir apoyando la reforma de las políticas, a fin de ayudar a la Argentina a lograr un amplio acceso a los mercados financieros institucionales.

El Banco debería complementar los recursos locales y destinar el grueso de su asistencia a los campos en los que tiene una ventaja comparativa. En vista del elevado nivel de los recursos técnicos argentinos, el Banco debería concentrar su asistencia en los campos en que la reforma es más urgente: el sector bancario, las finanzas en las provincias y la seguridad social. No obstante, estos temas están íntimamente ligados a la constante necesidad de ocuparse de los servicios de salud y educación y del bienestar de los grupos más pobres.

El Banco no debería cambiar muy a menudo los objetivos principales de su estrategia de financiamiento. En particular, no tendría que modificarlos según las fluctuaciones de los flujos de capital privado. El incremento de los compromisos con la Argentina en 1995 (consecuencia directa de la crisis financiera mexicana) fue apropiado y resultó fundamental para permitir que el país equilibrara sus cuentas y recuperara la confianza de los mercados financieros privados. Pero las medidas pendientes en materia de desarrollo para la Argentina en 1995 no diferían mucho de las de 1994 o 1992, mientras que las ideas centrales y la composición de la estrategia de asistencia del Banco cambiaron notablemente. Debe permitirse un margen de flexibilidad --por ejemplo, mediante instrumentos de financiamiento para obtener fondos rápidamente en casos de urgencia-- pero es esencial que haya continuidad en los temas abordados. Si la estrategia requiere financiamiento condicional, entonces la condicionalidad debe respetarse y ser transparente.

La gestión de la cartera debe mejorarse constantemente. Para ello, el Banco debe concentrarse en mejorar el control de la calidad de los proyectos desde un principio y fortalecer la supervisión utilizando indicadores de desempeño, en particular para vigilar el déficit fiscal estructural. Por último, debería ensayar nuevos instrumentos crediticios que se adapten mejor a la gestión del riesgo.

La administración del Banco, en su respuesta al estudio, estuvo de acuerdo con la mayoría de las conclusiones del DEO y aceptó las recomendaciones propuestas en relación con las prioridades establecidas por el Banco en su estrategia de asistencia, es decir, mayor atención al desempeño fiscal de los gobiernos provinciales, al nivel y la eficiencia del gasto social, y al sector financiero. Asimismo, convino en la importancia de mejorar la calidad desde un principio y la gestión de la cartera. Señaló que el Banco está apoyando activamente gestiones para llevar la reforma a las provincias, y que continuará ejecutando y ampliando la cartera, cada vez mayor, de operaciones en las provincias, a la vez que procura mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud y educación, y apoyar la reducción de la pobreza. Sin embargo, la administración disienta con el DEO en tres cuestiones. En primer lugar, creía que en el estudio se sobrestimaba la importancia de la asistencia financiera del Banco frente a la del asesoramiento en materia de políticas y la de los estudios económicos y sectoriales. En segundo término, si bien coincidía en que el Banco necesita planes para hacer frente a los riesgos en situaciones imprevistas, advertía que las apreciaciones a posteriori pueden llevar a no asumir riesgos. Por último, el DEO había sugerido que el Banco creara nuevos instrumentos para ayudar a los países a transferir recursos, en particular a corto plazo; la administración señaló al respecto que esa tarea incumbe más estrictamente al Fondo.

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo, al comentar el estudio, consideró que sus conclusiones son importantes para otros países en transición y para guiar las futuras operaciones en la Argentina. Concordó con el DEO en que el Banco necesita mejorar la evaluación y la gestión del riesgo y corregir el exceso de optimismo al clasificar los proyectos y efectuar proyecciones económicas. No obstante, también puso de relieve la importancia de actuar con cautela cuando se asumen riesgos al formular programas de desarrollo. El Comité expresó su preocupación por la transferencia de responsabilidades a las provincias sin evaluar adecuadamente la capacidad institucional con que cuentan e indicó que al intensificarse la atención en las provincias, habrá que reforzar la presencia del Banco en el terreno. Subrayó la necesidad de contar con un marco normativo que oriente a las firmas privatizadas. A la vez que admitió la aclaración de la administración del Banco sobre las circunstancias en que se prestó asistencia al Gobierno de Menem, también convino con el DEO en que había un posible conflicto entre el objetivo de transferir recursos por motivos macroeconómicos y los objetivos de reforma sectorial. Por último, el Comité sugirió que, en el futuro, en los exámenes de la asistencia a los países se evalúe el papel de los organismos bilaterales y multilaterales, se efectúen más análisis de los proyectos en curso, se examinen los problemas ambientales y se determine si la presencia del Banco en el terreno y la interacción entre la sede y el personal destacado en el terreno son las adecuadas.

(BOX 1)

Recuadro 1: La deficiente gestión fiscal provocó el retroceso de las políticas comerciales

El préstamo para la reforma de la política comercial, aprobado en 1986, tenía por objeto fomentar y liberalizar las exportaciones. En 1987, las autoridades de gobierno cumplieron con las condiciones del préstamo relativas a la política sectorial: ampliaron un régimen de admisión temporal para los exportadores y mejoraron su eficiencia, eliminaron los impuestos a la exportación de productos manufacturados y ampliaron un plan de devolución de los impuestos indirectos, lo cual, en la práctica, significaba el libre comercio para los exportadores industriales. Como se habían cumplido las condiciones del préstamo y aplicado las medidas de estabilización iniciales, el Banco aprobó la liberación del segundo tramo. El préstamo se desembolsó completamente a fines de 1987. No obstante, la mayoría de las medidas fiscales que constituían el núcleo del programa macroeconómico no llegaron a aplicarse. En los meses siguientes, la situación fiscal de la Argentina continuó en franco deterioro. En febrero de 1989, el programa de ajuste terminó por derrumbarse debido, en parte, a la situación fiscal insostenible. En abril de 1989 se creó explícitamente un impuesto general a la exportación del 25%, y se volvió a exigir la aprobación previa de las declaraciones de importación anticipadas como condición para acceder al financiamiento para las importaciones. De este modo, se anularon los importantes avances logrados con ayuda del préstamo. (Véase también *Estabilización y ajuste en la Argentina*, OED Précis No. 69, junio de 1994.)

(BOX 2)

Recuadro 2: Programa de privatizaciones de la Argentina

En 1989, cuando el gobierno de Menem puso en marcha su programa de privatizaciones, alrededor del 50% del déficit total del sector público era atribuible a las empresas públicas. El programa no tenía precedentes en el mundo, pues abarcó a *todas* las empresas estatales importantes y se llevó a cabo en *tiempo récord*. Su principal defecto fue la ausencia de un marco normativo que permitiera regular el comportamiento monopólico de las empresas que acababan de crearse. No obstante, para las autoridades fue importante seguir adelante con las privatizaciones porque, de haber esperado a que se dictaran las normas correspondientes, se habría perdido impulso y el programa se habría visto perjudicado.

En sólo cuatro años se privatizaron bancos; la aerolínea nacional; los ferrocarriles; empresas de combustibles, gas natural, electricidad y telecomunicaciones; puertos; empresas de agua potable y alcantarillado, e industrias, entre ellas las de fabricación de acero, diversas operaciones de montaje e industrias vinculadas a la defensa. Para 1993, el programa había surtido efectos notables en la economía. Generó más de US\$8.000 millones en efectivo, y redujo la deuda externa oficial en más de US\$10.000 millones al valor nominal y más de US\$4.000 millones al valor efectivo. El programa eliminó el grueso de los subsidios, aumentó la recaudación de impuestos y las inversiones en infraestructura, y mejoró la calidad de los servicios públicos. Con todo, la necesidad de establecer un marco jurídico sigue siendo urgente y exige la atención tanto del Banco como del Gobierno.

(BOX, Page 1)

"Argentina Country Assistance Review", por Luis Ramírez y colaboradores, Informe No. 15844, junio de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los informes de evaluación ex post en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros de Servicios de Información Regionales. El presente Boletín fue redactado por Farah Ebrahimi.

(BOX, Page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, teléfono 1-202/473-1719, fax 1-202/522-3200, correo electrónico: rweaving@worldbank.org