

EL FUTURO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA HETERODOXA

Aldo Ferrer

Página 12, Buenos Aires, 12.10.2015

Durante los doce años abarcados por las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, se sostuvo una política económica heterodoxa. ¿Cuál es el futuro de una política inspirada en los mismos principios?

La crítica a la ortodoxia

La heterodoxia cuenta con sólidas razones para rechazar el diagnóstico y la política económica de la ortodoxia. Esta atribuye la inflación al déficit fiscal y la emisión monetaria para financiarlo. Por lo tanto, la estabilidad de precios se recupera bajando el gasto público y eliminando la asistencia del Banco Central al Tesoro. A su vez, la escasez de dólares, obedecería a la falta de confianza de los inversores extranjeros que impiden y encarecen el acceso al crédito internacional. Sin el retorno a los mercados financieros, la economía argentina colapsa. Este planteo desconoce las causas estructurales de la inflación y la restricción externa y los riesgos de la especulación financiera. Desatiende, asimismo, la necesidad de sostener el empleo y no agravar la desigualdad en la distribución del ingreso.

Respecto del diferendo con los fondos buitres, la ortodoxia afirma que, la aceptación de su demanda, permitiría acceder al crédito externo a menor tasa de interés. Este planteo, es falso por cuatro razones principales. *Primero*, que, después de pagarle a los buitres, sería necesario ejecutar un programa de ajuste satisfactorio para los mercados financieros y el FMI. Lo que está en juego, no es solo el monto a pagar, es la totalidad de la política económica. *Segundo*, que la actual mayor tasa de interés, es una inversión en soberanía, para evitar volver a caer en la trampa de la especulación financiera y el endeudamiento externo. *Tercero*, que el prolongado conflicto con los buitres no paraliza la economía argentina ni sus relaciones económicas internacionales. El país puede generar dólares sin deuda y acceder al crédito externo por diversas vías, incluyendo el de los bancos

multilaterales. *Cuarto*, que la eliminación de la restricción externa, con o sin arreglo con los buitres, depende, esencialmente, de la resolución de sus causas estructurales y de la consistencia de la política macroeconómica.

En resumen, el desafío de la política económica heterodoxa es lograr estabilizar razonablemente los precios con un régimen macroeconómico sostenible, generar dólares fundamentalmente a través de la producción y el comercio internacional y negociar con los buitres sin miedo a la eventual prolongación del conflicto.

Los tres dilemas

La aplicación de esa política, necesaria y posible, enfrenta tres dilemas. *Primero*, determinar el límite, dentro del cual, el déficit fiscal y la emisión monetaria para financiarlo, no se convierten en agentes inflacionarios. Es comprensible que, más allá de ese límite, ambas variables si importan para la inflación. *Segundo*, respecto, del tipo de cambio, una vez aplicadas todas las medidas para fortalecer la competitividad, el problema radica en cual es el límite del desvío, entre los costos internos y la paridad nominal, consistente con un tipo de cambio real competitivo y estable. Más allá de ese límite, la apreciación cambiaria debilita la competitividad de los bienes y servicios sujetos a la competencia internacional y agrava la restricción externa. *Tercero*, tomar en cuenta que la existencia de posiciones dominantes en los mercados y su abuso en la puja distributiva, coexiste con situaciones de estabilidad de precios e inflaciones de uno, dos o tres dígitos. Es decir, que esas posiciones dominantes no son un factor originario de la inflación, sino un medio de propagación de la inflación que se origina en otra parte.

Estos tres dilemas están presentes en la gestión de cualquier política heterodoxa. Los dos primeros ponen límites al déficit fiscal, como instrumento para estimular la demanda agregada y, a la apreciación cambiaria, como ancla antinflacionaria. El tercero, condiciona la eficacia de los controles de precios para reprimir la inflación.

La política económica heterodoxa de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner enfrentó los tres dilemas. Respecto de los buitres, busca un acuerdo razonable para la totalidad de la deuda no restructurada, bajo el criterio que es menor el costo de la prolongación del conflicto que el de la aceptación incondicional de la demanda. Merece recordarse, al respecto, la afirmación del Presidente Kennedy en tiempos de la “guerra fría”: “Nunca hay que negociar con miedo, ni tener miedo de negociar”. Esta es la razonable posición argentina, respaldada por la comunidad internacional en la reciente resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las dos etapas K

La política económica heterodoxa de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, enfrentó los tres dilemas. En toda su trayectoria, los cambios de contexto configuran dos periodos, cuya línea divisoria, coincide, aproximadamente, con el momento de la transferencia del mando de Néstor a Cristina.

El primer período, se inició en situación de default de la deuda externa, alto desempleo, capacidad productiva ociosa y, consecuentemente, débil puja distributiva, devaluación masiva y cambio radical de los precios relativos con fortalecimiento de la competitividad, elevado superávit en el balance de pagos por exportaciones elevadas con mejores términos de intercambio, débil demanda de importaciones y energía y aumento de reservas internacionales. La política económica apuntó al aumento del consumo y la inversión, evitar la apreciación del peso en respuesta al superávit de los pagos internacionales y aumentar el gasto público apoyado en el aumento de la recaudación, sosteniendo el superavit primario. En tales condiciones, la política monetaria respondió al aumento de la demanda de dinero y esterilizó el excedente, generado por el superavit externo, con operaciones de mercado abierto del Banco Central. El “superávit gemelo” y, en primer lugar, la abundancia de dólares, provocó un cambio radical de expectativas. Consecuentemente, la inflación bajo a un dígito y cesó la fuga de capitales. En ese escenario, se tomó la decisión histórica, de enorme trascendencia

internacional, de reestructurar la deuda a partir de una propuesta propia, sin la asistencia del FMI ni de los mercados, es decir, con recursos propios, sin pedirle nada a nadie. Vivir con lo nuestro para recuperar el estado nacional y la soberanía.

Ese fue el sustento de las “tasas chinas” de la recuperación. En tal escenario, eran inviables los golpes de mercado. En resumen ¿cómo se resolvieron los tres dilemas en esa etapa?. El primero, con superavit primario. El segundo, con un tipo de cambio competitivo, acumulando reservas. El tercero, con la expansión de la oferta y la baja de la tasa de inflación.

Al comienzo del segundo período, la economía se acercaba al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra y, consecuentemente, a la activación de la puja entre salarios y ganancias y a la reaparición del déficit en el comercio internacional de manufacturas de origen industrial (DMOI). Al mismo tiempo, las exportaciones sufrieron, primero, el impacto de la contracción del mercado mundial resultante de la crisis financiera global y, luego, el debilitamiento de los mercados y los precios de los productos primarios. Dado el financiamiento con recursos propios, la crisis global desatada a partir del 2007, tuvo una influencia marginal, por la vía financiera, en el comportamiento de la economía argentina.

En resumen, la economía soportó el deterioro de los pagos internacionales, por una doble vía. Por una parte, el deterioro de las exportaciones debido a razones externas y, por la otra, el DMOI, resultante de la estructura productiva desequilibrada. Estos fueron los factores disparadores de la insuficiencia de dólares, la restricción externa, inexistente en la primera etapa. El contexto de los tres dilemas cambió sustancialmente. Aumentó la puja distributiva por el ingreso, el sector externo debilitó la demanda agregada, el superávit del balance comercial y la cuenta corriente no alcanzó a cubrir los servicios de la deuda externa y la fuga de capitales. Consecuentemente, disminuyeron las reservas internacionales. El gobierno respondió, al primer dilema, con un fuerte aumento del gasto público para ampliar las prestaciones sociales, sostener la demanda agregada y subsidiar

la energía y los transportes. Al segundo, apreciando el peso para aliviar las presiones inflacionarias, estableciendo controles sobre los pagos internacionales y recurriendo al swap con China para mantener las reservas. Al tercero, con los controles (“precios cuidados”), para impedir el abuso de las posiciones dominantes.

La transformación del superávit gemelo de la primera etapa, en el déficit fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos en la segunda, generó expectativas negativas que estimularon la fuga de capitales y la inflación. Las “tasas chinas” descendieron a las de un crecimiento bajo o nulo. Los controles cambiarios provocaron la aparición de una cotización informal y la inflación se mantuvo en niveles elevados, pero bajo control. Los subsidios al “dólar ahorro” y al turismo al exterior, resultantes de la apreciación cambiaria y de la paridad informal (blue), agravaron la escasez de dólares.

Es un hecho notable como, pese al extraordinario deterioro de los factores “reales” (situación mundial y DMOI) y las respuestas a los tres dilemas que exigieron los controles de precios y en el mercado de cambios, la situación está bajo control. La política económica conserva el poder necesario para soportar las consecuencias del deterioro de las expectativas, reprimir los intentos de “golpes de mercado” y sostener su posición frente a los “fondos buitres”. A esta altura, finales del 2015, no es previsible ningún descalabro en la situación económica. Todos los pronósticos de catástrofes inminentes fueron desautorizados por los hechos.

Esta situación inédita se explica por la recuperación de la impronta nacional en la conducción del Estado y, consecuentemente, de la soberanía y la firmeza en la ejecución de las políticas públicas. En este sendero, fue esencial la reestructuración de la deuda y la cancelación de la deuda con el FMI. Esto liberó al país del sometimiento a los mercados especulativos y a los intereses asociados a las estructuras del subdesarrollo y la desigualdad. Se demostró que podemos vivir con lo nuestro, parados en la riqueza y amplitud nuestros propios recursos, abiertos al mundo y en el comando de nuestro propio destino.

El futuro

La heterodoxia enfrenta ahora un escenario de continuidad de la restricción externa. Por una parte, porque operando la industria cerca del pleno empleo de los recursos disponibles, subsiste el DMOI. Por la otra, porque a corto plazo, probablemente se mantendrá el comportamiento actual del mercado mundial. Las respuestas dadas a los tres dilemas en la segunda etapa alcanzaron para sostener el nivel de actividad, cumplir con los servicios de la deuda y evitar el mayor aumento de los precios. Es decir, mantener el sistema bajo control, pero no para el crecimiento sustentable de las inversiones, la producción y el empleo. La Insistencia en apelar al déficit fiscal, su financiamiento via el BCRA, la apreciación cambiara y los controles de precios, en algún momento, superaría el límite, más allá del cual, se pierde el control del sistema y se arriesga el retorno del ajuste ortodoxo. El problema de la heterodoxia ahora es como administrar la escasez de dólares, aumentar su oferta excluyendo el endeudamiento especulativo, generar un cuadro de expectativas consistente con el aumento de la inversión y las exportaciones y, por esta vía, aumentar la demanda agregada y la producción de bienes y servicios.

¿Cuales son, en tales circunstancias, las respuestas heterodoxas necesarias frente a los tres dilemas?

Primero, fijar metas realistas del deficit fiscal y evitar recurrir a la asistencia del BCRA. Esto último permitiría, a la autoridad monetaria, vincular la emisión a la demanda de dinero, administrar la tasa de interés y orientar la expansión, de la liquidez y el crédito, a los objetivos del desarrollo económico y social. El Tesoro puede emitir deuda en el mercado interno y movilizar el crédito externo, disponible en diversas fuentes, para invertirlo prioritariamente en la resolución de la restricción externa. El crédito de proveedores debe utilizarse con prudencia para no sacrificar el principio del “compre nacional” de la inversión pública, instrumento esencial e insustituible del desarrollo industrial y tecnológico.

Segundo, mejorar la administración de la escasez de dólares, facilitando la repatriación de capitales y evitando filtraciones via el turismo al exterior y el “dólar ahorro”. En el contexto del fortalecimiento de la situación fiscal, la reducción de la asistencia del BCRA al Tesoro, el cambio de las expectativas y la baja de la tasa de inflación, bajo un régimen de cambios flexible, sujeto a la administración del BCRA y el control de los capitales especulativos, apuntar a un mercado único y a un tipo de cambio real, previsible y estable, que fortalezca la competitividad de la producción sujeta a la competencia internacional. Es preciso, asimismo, contar con paridades diferenciales que respondan a la estructura desequilibrada de la economía argentina. Esa política cambiaria es esencial para la generación de empleo, instrumento esencial de la distribución progresiva del ingreso. En cuanto a la inversión privada directa extranjera, promover aquellas que, por lo menos, generen los dólares genuinos (no via deuda), necesarios para su propia operatoria, incorporen tecnología y amplíen el acceso a los mercados internacionales.

Tercero, eliminar el abuso de las posiciones dominantes a través de la baja de la tasa de inflación, el impulso a la economía social y la agricultura familiar, el aumento de la oferta y, cuando la disponibilidad de dólares lo permite, someter a los sectores concentrados a la competencia de las importaciones en el mercado interno. Esto reduciría la necesidad de los controles de precios.

Las condiciones para el despliegue de una estrategia heterodoxa exitosa, son muy favorables. Convergen en el escenario actual, el bajo nivel de la deuda pública y privada y la solidez del sistema bancario, sin burbujas especulativas ni descalce de monedas. El volumen del ahorro interno, la capacidad de gestión del conocimiento revelada en el desarrollo de actividades de frontera (energía nuclear, satélites, agro tecnologías, etc.), la dimensión, riqueza y variedad de recursos del territorio nacional, configuran el potencial de medos necesario para el desarrollo nacional. El futuro del país depende de nosotros mismos. Los problemas planteados por la restricción externa, la inflación, la extranjerización excesiva de actividades clave, los desequilibrios regionales, las asimetrías en las productividades sectoriales, las posiciones dominantes

en diversos sectores, la inequidad en la distribución del ingreso y las fisuras en el mercado de trabajo, constituyen problemas de coyuntura y estructurales que, una estrategia heterodoxa de desarrollo nacional, que descansa y confíe en la capacidad del país, puede resolver..

El escenario externo es también favorable. En primer lugar, porque ha cesado el ostracismo internacional del país por la sucesión de tragedias como la violencia política, el terrorismo de estado, la insensatez de las guerra de Malvinas y, por último el caos del 2001 y el default. Argentina ha recuperado su lugar en el mundo como un país democrático, respetuosa de los derechos y valores humanos, con instituciones sólidas, que mantiene una economía de mercado regulada dentro de un estado de derecho con seguridad jurídica y defiende, su soberanía y derechos, dentro de las normas internacionales. Pude observar de primera mano, como Embajador en Francia, como cambio la actual imagen argentina en el exterior, respecto de la que prevalecía en tiempos de la dictadura, la derrota, el caos económico y el default.

En segundo lugar, porque más allá de las tendencias depresivas actuales y las turbulencias financieras en la economía mundial, continua la transformación del orden global y la incorporación de centenares de millones de personas a le gestión del conocimiento, la innovación, la transformación productiva y la ampliación de los mercados. Estamos pasando del antiguo orden mundial unipolar, bajo la hegemonía de las economías industriales del Atlántico Norte, a un régimen multipolar, con la inclusión de China y otras economías emergentes. Este nuevo orden amplía las fronteras externas del desarrollo del país, amplía y diversifica los mercados y fuentes de financiamiento, como también los riesgos de volver a reproducir, en ese nuevo contexto, nuestra condición periférica, si reincidiéramos en las políticas de la ortodoxia.